

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de Avances de Guatemala 2016-2017

Gustavo Berganza y Edgar Rivera. Asociación Desarrollo, Organización, Servicios y Estudios Socioculturales (DOSES).

Tabla de Contenidos

Executive Summary	3
Resumen Ejecutivo	12
I. Introducción	22
II. Contexto	23
III. Liderazgo y proceso multisectorial	27
IV. Compromisos.....	36
Compromiso 1: Capacitación en acceso a la información pública y archivos institucionales	38
Compromiso 2: Formar a la población educativa en acceso a la información pública.....	41
Compromiso 3: Evaluación de buenas prácticas de acceso a la información pública.....	44
Compromiso 4: Instalar una mesa multisectorial para discutir, elaborar y presentar un proyecto de ley para fortalecer el derecho de acceso de la información pública, archivos institucionales y la institución reguladora.....	47
Compromiso 5: Datos Abiertos	49
Compromiso 6: Apoyo tecnológico para los ejes de gobierno abierto a través de la creación de una mesa técnica interinstitucional de innovación tecnológica	52
Compromiso 7: Diseño e implementación del directorio de servicios públicos en línea	54
Compromiso 8: Inclusión e inmersión digital municipal	57
Compromiso 9: Diseño de la plataforma única para solicitudes de información pública.....	59

Compromiso 10: Plan nacional de conectividad y banda ancha “Nación Digital”.	61
Compromiso 11: Diseño e implementación de un programa piloto de ideathones como mecanismos de colaboración y participación ciudadana a nivel municipal para el mejoramiento de servicios municipales	63
Compromiso 12: Crear e institucionalizar mecanismos de opinión ciudadana para los proyectos de ley	66
Compromiso 13: Divulgar la temática de gobierno abierto como mecanismo de participación ciudadana.....	69
Compromiso 14: Mecanismos de rendición de cuentas en los gobiernos locales	71
Compromiso 15: Transparentar las acciones en la gestión integral para la reducción del riesgo a desastres.....	74
Compromiso 16: Acciones para avanzar hacia un proceso presupuestario abierto y participativo.....	78
Compromiso 17: Acciones para avanzar en el cumplimiento del código y manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI)	83
✳ Compromiso 18: Acciones para mejorar la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria.	89
Compromiso 19: Acciones para avanzar hacia un régimen de contrataciones abiertas.....	94
✳ Compromiso 20: Acciones para avanzar en transparencia tributaria	98
Compromiso 21: Avances en la implementación del modelo de primer nivel de atención de salud.....	103
Compromiso 22: Acciones que contribuyen a mejorar la calidad del proceso educativo	106
V. Recomendaciones generales	109
VI. Metodología y fuentes.....	112
VII. Anexo de Requisitos de elegibilidad	115



Executive Summary

Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress report 2016-17

The political context in Guatemala continues to influence commitment implementation and participation by civil society organizations. The next action plan must increase commitment ambition and address national issues that contribute to political stability.

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. Guatemala began participating in OGP in September 2011. The Independent Reporting Mechanism (IRM) carries out an annual review of the activities of each country that participates in OGP. This report covers the first year of implementation of the 2016-2018 action plan, from July 2016 to June 2017.

The Presidency is responsible for the country's participation in OGP; coordination, continuity and follow-up on commitments assumed by public institutions and civil society organizations is a responsibility delegated to the OGP point of contact.

The Ministry of Public Finances serves as technical headquarters for Open Government, and under the collaboration principle provides support to the point of contact for implementation and strengthening of the initiative.

At the time of developing this action plan, Guatemala did not have a legal or administrative mandate in support of its participation in OGP. However, on March 6, 2018, the Government Agreement 41-2018 was approved; it delegates on the Presidential Commission for Open Public Management and Transparency (Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia) implementation and participation of the country in initiatives relevant to open government, transparency, digital government and anticorruption mechanisms.

OGP process

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

At a glance:

Member since:	2011
Number of commitments:	22

Level of completion:

Completed:	10% (2)
Substantial:	55% (12)
Limited:	35% (8)
Not started:	0% (0)

Commitment Emphasis:

Access to information:	86% (19)
Citizen participation:	41% (9)
Public accountability:	0% (0)
Tech and innovation for transparency and accountability:	32% (7)

Commitments that are:

Clearly relevant to an OGP value:	91% (20)
Of transformative potential impact:	9% (2)
Substantially or completely implemented:	55% (12)
All three (★):	9% (2)

Civil society organizations take part of the OGP process through the *Mesa Técnica de Gobierno Abierto* (Open Government Technical Group), which held periodic meetings during the development and implementation process of the action plan.

During the period assessed in this report, six organizations withdrew from the *Mesa* following the President's decision to declare the Head of the International Commission against Impunity in Guatemala (CICIG) persona non grata. Two of these organizations are responsible for implementation of two of the plan's commitments. During the publication process for this report, four organizations had returned to the *Mesa*.

In September 2017, the Government of Guatemala published its self-assessment report in the Open Government website, and allowed 22 days to receive comments from the public.

Commitment Implementation

As part of OGP participation, countries make commitments in a two-year action plan. Guatemala's action plan contains 22 commitments. Table 1 summarizes each commitment's level of completion and potential impact. Table 2 provides a snapshot of progress for each commitment and recommends next steps. In some cases, similar commitments are grouped and reordered to make reading easier. Guatemala received two starred commitments (Commitments 18 and 20).

Table 1: Assessment of progress by commitment

COMMITMENT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
⚙️ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
1. Training on Access to information and institutional files								
2. Educate the educational population on access to public information								
3. Evaluate access to public information best practices								
4. Establish an intersectoral board to discuss, create and present a draft law to strengthen access to information								
5. Open data								
6. Technological support to open government axes through the establishment of an inter-institutional technical group								
7. Design and implementation of an online public services directory								
8. Digital inclusion and immersion at the municipal level								
9. Design a single platform for access to information requests								
10. National connectivity and broadband plan "Digital Nation"								

COMMITMENT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION			
⊕ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE
I 1. Pilot an “Ideathons” program as a mechanism for collaboration and citizen participation at municipal level								
I 2. Create and institutionalize citizen input mechanisms for draft bills								
I 3. Build awareness on open government as a citizen participation mechanism								
I 4. Public accountability mechanisms for local governments								
I 5. Transparency in disaster risk reduction management actions								
I 6. Actions to advance toward an open and participative budget								
I 7. Actions to enforce the IMF’s fiscal code and transparency manual								
⊕ I 8. Actions to improve availability and quality of budget information								
I 9. Actions to advance toward an open contracting regime								
⊕ I 20. Actions to advance in fiscal transparency								
21. Actions to advance in the implementation of the first level health care model								
22. Actions that contribute to improving the quality of the education process								

Table 2: Summary of Progress by Commitment

COMMITMENT NAME	SUMMARY
1. Training on Access to information and institutional files OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Substantial	This commitment seeks to improve public official's capacities to enforce the Access to Public Information Law. However, mechanisms to evaluate its effectiveness have not been established.
2. Educate the educational population on access to public information OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Limited	This initiative will contribute to promote a culture of transparency within the education system. Including this topic in higher education institutions must be a priority, as well as analyzing possibilities for its expansion to the private sector.
3. Evaluate access to public information best practices OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Substantial	The government will host a competition to identify innovative government practices to promote access to information. Replication of best practices or establishment of a best practice bank could improve its potential impact.
4. Establish an intersectoral board to discuss, create and present a draft law to strengthen access to information OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Complete	A proposal to reform the Access to Information Law was presented in November 2016. However, no initiatives have been discussed or approved by Congress.
5. Open data OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Moderate Completion: Limited	This commitment aims to establish an open data policy and portal. The sequential order for its milestones and their implementation reduces its potential impact.
6. Technological support to open government axes through the establishment of an inter-institutional technical group OGP Value Relevance: Unclear Potential Impact: Minor Completion: Substantial	Based on the commitment's text, the IRM cannot determine its relevance to OGP values, beyond supporting the rest of commitments in the plan.

7. Design and implementation of an online public services directory OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Limited	Information on public services will be centralized in one portal. Considering low internet use in the country, this commitment will not have a significant impact. Existence of similar previous initiatives has delayed implementation.
8. Digital inclusion and immersion at the municipal level OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Substantial	This commitment seeks to enforce obligations derived from the Access to Information Law at the municipal level. Despite progress in implementation, the adoption of a technological tool is not considered the most appropriate to reach the proposed audience.
9. Design a single platform for access to information requests OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: None Completion: Limited	The IRM believes this commitment will not result in changes in government practice, as it only aims to design a platform without making it available to the public.
10. National connectivity and broadband plan “Digital Nation” OGP Value Relevance: Unclear Potential Impact: Moderate Completion: Limited	Based on the commitment language, the IRM cannot determine this commitment’s relevance to OGP values.
11. Pilot an “Ideathons” program as a mechanism for collaboration and citizen participation at municipal level OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Substantial	This commitment aims to allow for citizen input to improve public services at municipal level. By identifying the most promising proposals and implementing pilot projects, the government can increase the potential impact of this commitment.
12. Create and institutionalize citizen input mechanisms for draft bills OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Substantial	Two draft bills have been submitted for public comments through the mechanism created by this commitment. Lack of feedback on how citizen contributions will be considered limits its potential impact.

I 3. Build awareness on open government as a citizen participation mechanism OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Limited	Commitment text does not allow to determine which approach will be used to position this topic. So far, activities have focused on creating and publishing informational videos.
I 4. Public accountability mechanisms for local governments OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Substantial	This initiative aims to improve transparency in public resource management at the municipal level. However, the commitment language does not allow to determine whether the public accountability definition meets OGP criteria.
I 5. Transparency in disaster risk reduction management actions OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Moderate Completion: Substantial	This commitment represents a step in the right direction to promote transparency in this public policy area. The adoption of a massive access tool and clear definition of spaces for citizen influence would ensure higher potential impact.
I 6. Actions to advance toward an open and participative budget OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Moderate Completion: Complete	The Ministry of Finance hosted 16 open budget workshops as part of this initiative. It is still necessary to identify mechanisms to provide feedback to citizens and to continue promoting the adoption of open government principles in public budgets.
I 7. Actions to enforce the IMF's fiscal code and transparency manual OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Limited	Implementation of IMF's recommendations is a constructive step; however, the issue this commitment aims to address is left out of discussion.
❖I 8. Actions to improve availability and quality of budget information OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Transformative Completion: Substantial	This commitment aims to address the country's Open Budget Index's deficiencies. CSOs have acknowledged the Ministry of Finance's openness during dialogue sessions but agree in the need for higher influence.

19. Actions to advance toward an open contracting regime OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Moderate Completion: Limited	This commitment seeks to promote transparency in State purchases and hiring by making improvements to existing platforms. Progress has been limited, and the government will only evaluate the possible adoption of the Open Contracting Standard.
✪ 20. Actions to advance in fiscal transparency OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Transformative Completion: Substantial	This commitment will provide, for the first time, information on tax collection and evasion, a key area to combat corruption.
21. Actions to advance in the implementation of the first level health care model OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Substantial	This initiative will provide information on results and needs at the first level of health care. Change in government practice will be minor as the commitment only proposes the planning of activities for its improvement
22. Actions that contribute to improving the quality of the education process OGP Value Relevance: Clear Potential Impact: Minor Completion: Complete	Activities proposed by this commitment are clearly relevant to OGP values, but they are not linked to the problem it aims to address. Therefore, the IRM cannot determine a potential impact other than minor.

Recommendations

During development of this action plan, the government prioritized initiatives aimed at implementing existing laws and internal administrative processes. Meanwhile, CSOs highlighted the need to promote spaces for citizens to present public policy proposals and demand answers to their needs and criticisms. More inclusive participation is necessary for the next action plan, with emphasis on indigenous communities.

Beginning in 2014, all OGP IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP will be required to respond to these key recommendations in their annual self-assessments. These recommendations follow the SMART logic; they are Specific, Measurable, Answerable, Relevant, and Timebound. Given these findings, the IRM researcher presents the following key recommendations:

Table 3: Five Key Recommendation

Strengthen the open government process as a State initiative
Promote more inclusive participation during the action plan development process
Increase the level of ambition and improve commitment formulation
Delegate responsibility for commitment implementation mainly to government entities
Strengthen efforts between the Executive and Legislative in open government issues

Eligibility Requirements: To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see Section VII on eligibility requirements at the end of this report or visit: bit.ly/1929F11.

Asociación DOSES is a Guatemalan civil society organization that has taken part in auditing and citizen electoral observation efforts, promoting participation in communication, proposal and accountability processes, exercising the rights to access to information and freedom of speech.



Resumen Ejecutivo

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) Informe de Avances 2016-17

El contexto político en Guatemala continúa influyendo en la implementación de los compromisos y la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El próximo plan de acción debe elevar el nivel la ambición de los compromisos e incluir temas que contribuyan a la estabilidad política del país.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos con el objetivo de promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. Guatemala participa en la AGA desde septiembre de 2011. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la AGA. Este informe cubre el primer año de implementación del plan de acción 2016-2018, de julio 2016 a junio 2017.

La Presidencia de la República es la institución responsable de la participación del país en la AGA, la labor de coordinación, continuidad y seguimiento de los compromisos asumidos por las instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil es una tarea delegada en el punto de contacto AGA.

El Ministerio de Finanzas Públicas, es la sede técnica de Gobierno Abierto y que bajo el principio de colaboración, brinda apoyo al punto de contacto AGA en el gobierno para implementar y fortalecer la iniciativa

Al momento de elaborar este plan de acción, Guatemala no contaba con un mandato legal o administrativo que respaldara su participación en la AGA. Sin embargo, el 6 de marzo de 2018 se aprobó el Acuerdo Gubernativo 41-2018, que delega en la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia la implementación y participación del país en iniciativas relacionadas a gobierno abierto, transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción.

Vista rápida:

Participante desde: 2011
Número de compromisos: 22

Grado de cumplimiento:

Completo: 14% (3)
Sustancial: 50% (11)
Limitado: 35% (8)
No iniciado: 0% (0)

Énfasis de los compromisos:

Acceso a la información: 86% (19)
Participación ciudadana: 41% (9)
Rendición de cuentas: 0% (0)
Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas: 32% (7)

Compromisos que son:

Claramente relevantes a los valores de la AGA: 91% (20)
De impacto potencial transformador: 9% (2)
Sustancial o completamente implementados: 55% (12)
Los tres (★): 9% (2)

El proceso AGA

Los países participantes en la AGA llevan a cabo un proceso de consulta durante el desarrollo del plan de acción, así como durante la implementación.

Las organizaciones de la sociedad civil participan en el proceso de la AGA a través de la Mesa Técnica de Gobierno Abierto, la cual se reunió de forma periódica durante el proceso de desarrollo e implementación del plan de acción.

Durante el período evaluado por este informe, seis organizaciones decidieron retirarse de la Mesa, luego de la decisión del presidente de la República de declarar como non-grato al Jefe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Dos de estas organizaciones tenían como responsabilidad la implementación de dos compromisos del plan. Durante el proceso de publicación de este informe, cuatro de las organizaciones retiradas se habían incorporado nuevamente a la mesa.

El Gobierno de Guatemala presentó el informe de autoevaluación del plan en septiembre de 2017. El período para la recepción de comentarios del público fue de 22 días y se llevó a cabo a través de la página web de gobierno abierto.

Implementación de los compromisos

Como parte de su participación en la AGA, los países establecen compromisos en sus planes de acción, los cuales tienen una duración de dos años. El plan de acción de Guatemala contiene 22 compromisos. La tabla 1 resume, para cada compromiso, el cumplimiento y su impacto potencial. La tabla 2 representa un resumen breve de los avances logrados en el compromiso e incluye recomendaciones para los siguientes pasos.

El presente plan contiene un compromiso que califica como “estelar”. Cabe mencionar que el MRI actualizó los criterios para los compromisos estelares a principios de 2015 con el objetivo de elevar los estándares de los compromisos ejemplares de la AGA. De acuerdo con dichos criterios, los compromisos deben ser altamente específicos, relevantes para los valores de la AGA, con impacto transformador y con un nivel de cumplimiento sustancial o completo. Guatemala recibió dos compromisos estelares (18 y 20).

Tabla 1. Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
	NINGUNO	MEJOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
⊕ EL COMPROMISO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.								
1. Capacitación en acceso a la información pública y archivos institucionales								
2. Formar a la población educativa en acceso a la información pública								
3. Evaluación de buenas prácticas de acceso a la información pública								
4. Instalar una mesa intersectorial para discutir, elaborar y presentar un proyecto de ley para fortalecer el derecho de acceso a la información								
5. Datos abiertos								
6. Apoyo tecnológico para los ejes de gobierno abierto a través de la creación de una mesa técnica interinstitucional								
7. Diseño e implementación del directorio de servicios públicos en línea								
8. Inclusión e inmersión digital municipal								

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
⊗ EL COMPROMISO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
9. Diseño de la plataforma única para solicitudes de información pública								
10. Plan nacional de conectividad y banda ancha “Nación Digital”								
11. Programa piloto de ideathones como mecanismos de colaboración y participación ciudadana a nivel municipal								
12. Crear e institucionalizar mecanismos de opinión ciudadana para los proyectos de ley								
13. Divulgar la temática de gobierno abierto como mecanismo de participación ciudadana								
14. Mecanismos de rendición de cuentas en los gobiernos locales								
15. Transparentar las acciones en la gestión integral para la reducción de riesgos de desastres								
16. Acciones para avanzar hacia un proceso presupuestario abierto y participativo								
17. Acciones para avanzar en el cumplimiento del código y manual de transparencia fiscal del FMI								
⊗ 18. Acciones para mejorar la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria								
19. Acciones para avanzar hacia un régimen de contrataciones abiertas								
⊗ 20. Acciones para avanzar en transparencia tributaria								

NOMBRE DEL COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO			
⊕ EL COMPROMISO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA AGA, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANCIAL	COMPLETO
21. Avances en la implementación del modelo de primer nivel de atención de salud								
22. Acciones que contribuyen a mejorar la calidad del proceso educativo								

Tabla 2: Resumen de Avances por Compromiso

NOMBRE DEL COMPROMISO	RESUMEN
1. Capacitación en acceso a la información pública y archivos institucionales Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto potencial: Menor Cumplimiento: Sustancial	Este compromiso busca mejorar las capacidades de los funcionarios responsables de la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, no se han establecido mecanismos de evaluación que permitan determinar su efectividad.
2. Formar a la población educativa en acceso a la información pública Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto potencial: Menor Cumplimiento: Limitado	Esta iniciativa contribuirá a la promoción de la cultura de transparencia en el sistema educativo. Debe priorizarse la inclusión del tema en el nivel universitario y analizar la pertinencia de ampliar su alcance al sistema educativo privado.
3. Evaluación de buenas prácticas de acceso a la información pública Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto potencial: Menor Cumplimiento: Sustancial	A través de un concurso se identificarán prácticas gubernamentales innovadoras de acceso a información. La replicación de dichas experiencias o la creación de un banco de buenas prácticas permitiría aumentar el impacto potencial de este compromiso.
4. Instalar una mesa intersectorial para discutir, elaborar y presentar un proyecto de ley para fortalecer el derecho de acceso a la información Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Completo	En noviembre de 2016 se presentó una propuesta de reforma a la Ley de Acceso a la Información. Sin embargo, aún no se han desarrollado iniciativas para promover su discusión y aprobación en el Congreso de la República.
5. Datos abiertos Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Moderado Cumplimiento: Limitado	Con este compromiso se busca establecer una política y un portal de datos abiertos. La lógica en el establecimiento de las metas y su implementación disminuye su impacto potencial.
6. Apoyo tecnológico para los ejes de gobierno abierto a través de la creación de una mesa técnica interinstitucional Relevancia de Valores AGA: Sin relevancia clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Sustancial	En función del texto del compromiso, el MRI no puede determinar su relevancia a los valores de la AGA más allá del acompañamiento al resto de compromisos del plan.

7. Diseño e implementación del directorio de servicios públicos en línea Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Limitado	La información sobre servicios públicos será centralizada a través de un portal. Considerando el bajo nivel de uso de internet en el país, no se estima un impacto potencial significativo. La existencia de iniciativas previas en este tema ha retrasado la implementación.
8. Inclusión e inmersión digital municipal Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Sustancial	El compromiso busca el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Acceso a la Información a nivel municipal. A pesar del avance en su implementación, la adopción de una herramienta tecnológica no se considera el más adecuado para la audiencia que se espera alcanzar.
9. Diseño de la plataforma única para solicitudes de información pública Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Ninguno Cumplimiento: Limitado	Debido a que este compromiso plantea únicamente el diseño de una plataforma y no su lanzamiento, el MRI considera que no habrá un cambio en la práctica gubernamental.
10. Plan nacional de conectividad y banda ancha “Nación Digital” Relevancia de Valores AGA: Sin relevancia clara Impacto Potencial: Moderado Cumplimiento: Limitado	El MRI no puede determinar la relevancia de esta iniciativa a los valores AGA en función de su texto.
11. Programa piloto de ideathones como mecanismos de colaboración y participación ciudadana a nivel municipal Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Sustancial	Este compromiso abrirá espacios para recibir aportaciones de los ciudadanos para la mejora de servicios a nivel municipal. Implementar pilotos de las mejores propuestas podría mejorar su impacto potencial.
12. Crear e institucionalizar mecanismos de opinión ciudadana para los proyectos de ley Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Sustancial	Dos iniciativas de ley han sido sometidas a consideración del público a través del mecanismo creado por este compromiso. La falta de retroalimentación sobre cómo se consideran los aportes ciudadanos limitan su impacto potencial.

I 3. Divulgar la temática de gobierno abierto como mecanismo de participación ciudadana Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Limitado	La redacción del compromiso no permite determinar el tipo de abordaje que se busca adoptar para posicionar la temática entre la población. A la fecha, las actividades se han enfocado en la creación y publicación de videos informativos.
I 4. Mecanismos de rendición de cuentas en los gobiernos locales Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Sustancial	Esta iniciativa busca incrementar la transparencia en el manejo de recursos públicos a nivel municipal. Su contenido no permite determinar si la definición de rendición de cuentas a implementar cumple con los criterios de la AGA.
I 5. Transparentar las acciones en la gestión integral para la reducción del riesgo a desastres Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Moderado Cumplimiento: Sustancial	Este compromiso representa un paso en la dirección correcta para transparentar esta área de política pública. La adopción de herramientas de acceso masivo y la definición clara de espacios para incidencia ciudadana asegurarían un mayor impacto potencial.
I 6. Acciones para avanzar hacia un proceso presupuestario abierto y participativo Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Moderado Cumplimiento: Completo	El Ministerio de Finanzas ha realizado 16 talleres de presupuesto abierto como parte de las actividades de este compromiso. Es necesario aún definir claramente los mecanismos de devolución de los aportes ciudadanos y que se continúe promoviendo la adopción de principios de gobierno abierto en los presupuestos públicos.
I 7. Acciones para avanzar en el cumplimiento del código y manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI) Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Limitado	La implementación de las recomendaciones del FMI es valorada como positiva, sin embargo, se deja fuera la discusión del problema público que el compromiso busca atender.
❖I 8. Acciones para mejorar la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Transformador Cumplimiento: Sustancial	El compromiso busca atender las debilidades del país en el Índice de Presupuesto Abierto. Las organizaciones de la sociedad civil participantes han destacado la apertura del Ministerio de Finanzas en los espacios de diálogo, aunque coinciden en la necesidad de promover un mayor nivel de incidencia.

19. Acciones para avanzar hacia un régimen de contrataciones abiertas Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Moderado Cumplimiento: Limitado	Con este compromiso se busca transparentar las contrataciones y adquisiciones del Estado a través de mejoras a las plataformas ya existentes. El avance en dichas reformas ha sido limitado y en el caso del Open Contracting se contempla únicamente evaluar la pertinencia de su adopción.
✪ 20. Acciones para avanzar en transparencia tributaria Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Transformador Cumplimiento: Sustancial	A través de este compromiso, se contará por primera vez con información sobre recaudación y evasión fiscal, un área clave para el combate a la corrupción.
21. Avances en la implementación del modelo de primer nivel de atención de salud Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Sustancial	Esta iniciativa brindará información sobre los resultados y necesidades en el primer nivel de atención de salud. El cambio en la práctica gubernamental será menor ya que únicamente se contempla establecer una hoja de ruta para promover su mejora.
22. Acciones que contribuyen a mejorar la calidad del proceso educativo Relevancia de Valores AGA: Clara Impacto Potencial: Menor Cumplimiento: Completo	Las actividades propuestas por este compromiso son claramente relevantes para los valores AGA, pero no para el problema que se busca atender. Por ello, el MRI no puede determinar un nivel de impacto potencial superior al menor.

Recomendaciones

En la elaboración de este plan de acción, el gobierno priorizó iniciativas para implementar leyes existentes y mejorar procesos administrativos internos. Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, destacaron la necesidad de contar con espacios que permitan a la ciudadanía expresar propuestas de políticas públicas y exigir respuestas a sus necesidades y críticas. En el próximo plan de acción, se deberá impulsar una participación más incluyente, que tome en cuenta, especialmente, a las comunidades indígenas.

A partir del 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave para el próximo ciclo de planeación de la AGA. Los gobiernos miembros de la AGA deberán responder a estas recomendaciones clave en sus informes de autoevaluación anuales. Tomando en cuenta los hallazgos del informe, los investigadores MRI presentan las siguientes recomendaciones clave:

Tabla 3: Cinco recomendaciones clave MRI

Fortalecer el proceso de gobierno abierto como iniciativa de Estado
Promover una participación más incluyente en el proceso de formulación del plan de acción
Elevar el nivel de ambición y mejorar la formulación de los compromisos
Delegar la responsabilidad de los compromisos principalmente a entidades de gobierno
Reforzar los esfuerzos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de gobierno abierto.

Requisitos de elegibilidad: Para participar en la AGA, los gobiernos deberán demostrar su compromiso con el gobierno abierto cumpliendo con los requisitos mínimos en las dimensiones clave del gobierno abierto. Los indicadores de terceros se utilizan para determinar los avances del país en cada una de las dimensiones. Para mayor información, consulte la sección IX sobre requisitos de elegibilidad al final de este informe o visite bit.ly/1929FI1

Asociación DOSES es una organización de la sociedad civil guatemalteca, que ha participado en ejercicios de auditoría y observación ciudadana en procesos electorales, impulsando una mayor participación en procesos comunicativos, propositivos y de rendición de cuentas haciendo valer el derecho de acceso a la información y la libertad de expresión.

I. Introducción

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

Guatemala comenzó su participación formal en 2011, cuando Rafael Espada, vicepresidente de la República declaró la intención de su país de participar en la iniciativa.¹

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

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

Guatemala desarrolló su tercer plan de acción entre mayo y agosto de 2016. El periodo de implementación del plan fue del 1 de septiembre de 2016 al 31 de agosto de 2018. Este informe abarca el proceso de desarrollo del plan y el primer año de implementación, desde el 1 de septiembre 2016 al 31 agosto de 2017. A partir del 2015, el MRI ahora también publica informes de fin de término que dan a conocer el estado final de los compromisos al cierre del periodo de dos años del plan de acción. En el informe de fin de término se evaluarán los avances realizados después del primer año de implementación en septiembre 2017. El Gobierno publicó su informe de autoevaluación el 30 de septiembre de 2017.

Para cumplir con los requisitos de la AGA, el MRI se asoció con Gustavo Berganza de Asociación DOSES, quien, con la asistencia de Edgar Rivera, llevó a cabo esta evaluación del desarrollo e implementación del tercer plan de acción de Guatemala. Con el objetivo de incorporar las opiniones de diversas partes interesadas, los investigadores del MRI llevaron a cabo una serie de entrevistas con varios actores interesados y participaron en las mesas técnicas mensuales organizadas por el punto de contacto a partir de junio de 2017.

Los investigadores participaron en tres reuniones: una, con un grupo de usuarios de datos abiertos en el Ministerio de Finanzas; una segunda en el Ministerio de Educación, con participación de entidades de sociedad civil y la tercera en el Ministerio de Finanzas con las organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas que se encuentran a cargo de los compromisos. En todos los casos se permitió a los actores interesados de organizaciones de la sociedad civil hacer comentarios y sugerencias.

El mandato del MRI es informar el diálogo sobre el desarrollo e implementación de futuros compromisos en cada uno de los países de la AGA. Los métodos y fuentes de información se detallan en la sección VI de este informe: Metodología y fuentes.

¹ <http://gobiernoabierto.gob.gt/gobierno-abierto-en-guatemala->

II. Contexto

El 14 de enero de 2016 tomó posesión un nuevo gobierno que apoyó la formulación del plan de acción e instruyó a las entidades del Estado facilitar su cumplimiento. En agosto de 2017, el clima político se deterioró debido a un antejuicio iniciado en contra del presidente de la República por el delito de financiamiento electoral ilícito y la decisión del mandatario de declarar non grato al director de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).

El 6 de septiembre de 2017, seis de las organizaciones de la sociedad civil que participaban en las Mesas Técnicas de Gobierno Abierto decidieron retirarse en protesta a la decisión del presidente de intentar expulsar al director de la CICIG.¹ Una serie de manifestaciones realizadas el 20 de septiembre de 2017 en la capital y en tres capitales provinciales exigieron la renuncia del presidente Jimmy Morales y de 107 diputados del Congreso de la República.²

2.1 Antecedentes

En 2016, Guatemala ocupaba la posición 136 en el ranking de corrupción elaborado por Transparency International, con una puntuación de 28 puntos, en una escala en donde 100 representa el máximo en cuanto a limpieza y 0 máximo de corrupción.³

El ranking del Center for Law and Democracy respecto al Índice de Derecho a la Información otorgó a Guatemala 94 de 150 puntos posibles. Este ranking busca analizar comparativamente las fortalezas de los marcos legales en materia de derecho de acceso a la información y muestra que las debilidades existentes en la Ley de Acceso a la Información se dan en los procedimientos que se exigen, el derecho de apelación cuando la autoridad se rehúsa a dar la información y la debilidad de las sanciones que se establecen. En un plano menor, aunque también relevante, está el tipo de información que la ley establece como ajena a la petición ciudadana.⁴

En cuanto a la organización ciudadana y participación cívica, la organización CIVICUS hace notar la persecución de organizaciones indígenas y de defensores de los derechos humanos. Solamente en la primera mitad de 2016 se registraron 86 ataques en contra de activistas.⁵

De acuerdo con otros indicadores, como el Open Government Index del Global Justice Program, Guatemala ocupa la posición número 70 entre 102 países evaluados, con un puntaje de 0.48 en apertura (siendo 1 el máximo).⁶ Para el Global Justice Program, un gobierno abierto es aquel que comparte información, empodera a la gente con herramientas para hacer que el gobierno rinda cuentas y estimula la participación ciudadana para discutir políticas públicas, lo cual es un componente necesario de un sistema de gobierno cimentado en el estado de derecho”.⁷

Debido a la percepción de impunidad prevaleciente en Guatemala, el gobierno gestionó ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) la instalación de un ente para apoyar las capacidades investigativas y persecutorias del Ministerio Público y que permitiera emprender casos judiciales para dismantelar estructuras delincuenciales. De esa forma, el 12 de diciembre de 2006, la ONU y el gobierno de Guatemala firmaron el “Acuerdo relativo a la creación de una Comisión Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)”, el cual fue ratificado por el Congreso de la República el 1 de agosto de 2007.⁸ La CICIG integró un equipo de expertos en investigación penal y en formulación de casos para apoyar a la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) del Ministerio Público. La CICIG tiene además la potestad de participar activamente en los juicios penales como querellante adhesivo. Las investigaciones realizadas por la CICIG, con el comisionado Iván Velásquez, nombrado por la ONU, y con la fiscal general Thelma Aldana al frente, fueron cruciales para acusar al expresidente Otto Pérez y a la ex vicepresidenta Roxana Baldetti y contribuyeron a que ambos renunciasen a sus cargos.

El tercer plan de acción de gobierno abierto se formuló en un contexto favorable, luego de una crisis política que culminó con la renuncia del presidente y la vicepresidenta y la elección por parte del Congreso de un nuevo binomio gobernante.⁹ El nuevo gobierno tomó posesión el 14 de enero de 2016.

Sin embargo, durante el inicio del segundo año del actual plan de acción se generó una nueva crisis política, cuando el 27 de agosto de 2016, el presidente Jimmy Morales declaró non grato a Iván Velásquez, responsable de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). En un mensaje en video, el presidente justificó su decisión argumentando que “el comisionado se excedió en sus funciones, porque se inmiscuyó en los asuntos internos que competen al Estado de Guatemala”. Agregó que el comisionado Velásquez “abusó de sus facultades al hacer publicaciones en medios de comunicación sobre acusaciones a ciudadanos guatemaltecos sin observar la garantía constitucional de la presunción de inocencia, derecho de inocencia y debido proceso”.¹⁰

Esto ocasionó que algunos sectores ciudadanos cuestionaran el compromiso del gobierno en la lucha contra la corrupción. La decisión de Morales fue revertida por la Corte de Constitucionalidad, que otorgó un amparo provisional el mismo día de la declaratoria de non grato. Posteriormente, el 29 de agosto de 2016 dio el amparo definitivo en contra esta decisión presidencial.

En septiembre de 2017 y en protesta por la declaratoria de non grato presentada al director de la CICIG, seis organizaciones de la sociedad civil decidieron retirarse de la Mesa Técnica del Gobierno Abierto.¹¹ De estas organizaciones, Acción Ciudadana y Guatecambia tienen asignada la responsabilidad de algunos compromisos del plan de acción. Este tema se discute en más detalle en la sección 3.4 de este informe.

Como se mencionó anteriormente, el gobierno realizó su autoevaluación del primer año en medio de la crisis política que enfrentó al presidente de la República con varios sectores de la sociedad civil que se movilaron para protestar contra él y pedir su renuncia.¹² En este sentido, vale la pena mencionar los temas que se han identificado como causa de la crisis política: la falta de transparencia en el actuar del presidente, la percepción de corrupción en los organismos del estado y la poca disposición gubernamental de rendir cuentas a la ciudadanía de sus actos.

En el actual plan de acción se incluyeron compromisos que facilitan el acceso a la información sobre cuentas del Estado, sobre información tributaria no prohibida por la Constitución, que estimulan la discusión sobre la formulación del Presupuesto General de la Nación. Otros compromisos brindan información sobre el desempeño presupuestario en el manejo de la salud y la educación pública, facilitan el acceso a servicios en línea por parte de instituciones del Estado e innovaciones tecnológicas para aumentar la transparencia del régimen de compras del Estado.

Sin embargo, el plan no incluyó compromisos sobre otros aspectos clave para la promoción de la participación ciudadana, la transparencia y la rendición de cuentas. Ejemplo de ello son las reformas constitucionales que garantizan la independencia judicial; las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, que promueven la democratización interna de los partidos; la transparencia y rendición de cuentas de los gastos de las campañas electorales y compromisos que institucionalicen la continuidad de la acción gubernamental en la lucha contra la corrupción.

Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

La crisis política de 2015 que llevó a la renuncia del presidente y la vicepresidenta y que se prolonga durante 2018 tiene que ver en gran parte con la demora y resistencia del Congreso de la República a reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Las protestas que se llevaron a cabo durante 2015 cuestionaron el sistema actual de elección de diputados por listas cerradas, la falta de democracia interna en los partidos y la opacidad en el financiamiento de los partidos políticos.

Los procesos presentados por corrupción durante 2015 y 2016 en contra de diputados del Congreso de la República discutieron la necesidad de implantar un nuevo sistema de elección, que permitiese elegir a los legisladores de manera directa y no por medio de listas. De esta manera, se podría descartar a legisladores que no cumplen con las expectativas de los electores y se podría ejercer una auditoría ciudadana de sus actuaciones. Sin embargo, las reformas propuestas en 2018 por el Congreso omiten ese punto.

Otro tema relevante es la postulación democrática de candidatos a todos los niveles y para la integración de las juntas directivas. Sin embargo, éste tampoco se aborda en la reforma que discutió la Comisión Electoral del Congreso y que se espera presentar a discusión al pleno durante 2018.

Finalmente, el tema de la transparencia y rendición de cuentas en el financiamiento de las campañas políticas, en vez de reforzarse se intentó debilitar. El 13 de septiembre de 2017, se presentó una reforma al Código Penal que eximía a los secretarios generales de los partidos de la responsabilidad en casos de financiamiento electoral ilícito.¹³ La reforma fue congelada dos días más tarde cuando el Congreso votó mayoritariamente por archivarla y no enviarla a firma al presidente para su sanción.

Lucha contra la corrupción

El tema del compromiso del ejecutivo en la lucha contra la corrupción se cuestionó cuando el presidente decidió declarar non grato al jefe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala sin dar fundamentos sólidos y apegados a derecho. Su decisión se produjo dos días después de que el Ministerio Público y la CICIG presentasen una solicitud de antejuicio en su contra por el delito de financiamiento electoral ilícito.

2.2 Ámbito del plan de acción con relación al contexto nacional

Lo acontecido en 2015 y en 2017 pone en evidencia la ausencia de mecanismos efectivos que permitan fiscalizar y exigir rendir cuentas a los partidos políticos por parte de la ciudadanía. No existen mecanismos legales que puedan ser utilizados por la ciudadanía para fiscalizar a la Presidencia de la República y al Congreso de la República. También se ha evidenciado la necesidad de extender el requerimiento de transparencia y rendición de cuentas a los partidos políticos. Por otra parte, la crisis de 2015 evidenció la corrupción prevalente en los tres organismos del estado y la necesidad de promover una reforma profunda en los organismos de fiscalización y de persecución penal.

La divulgación en enero de 2016 de los resultados de la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2014) mostró también que se produjo un aumento de la población en condiciones de pobreza, lo cual no fue tomado en cuenta en la formulación de los compromisos del presente plan de acción.¹⁴

Otro tema importante que no fue incorporado es la inseguridad que genera la falta de control por parte del gobierno de los centros penitenciarios, desde los cuales los privados de libertad continúan ordenando la comisión de delitos. Ocho de cada diez extorsiones se perpetran por instrucciones generadas desde los reclusorios.¹⁵

En este sentido, el plan manifiesta poca ambición para afrontar necesidades claves de la sociedad guatemalteca. Se necesitan compromisos que restrinjan las oportunidades de corrupción en los funcionarios; que fortalezcan la autonomía y la capacidad de los entes de fiscalización y de persecución penal para investigarlos y formular casos penales cuando haya corrupción, y que garanticen la independencia judicial para juzgarlos y obtener condenas.

Es necesario establecer compromisos que aborden de manera integral la reducción de la pobreza, y que impidan que el crimen organizado continúe operando desde los centros penales. Y adicionalmente, propugnar por una cultura de rendición de cuentas.

Por otro lado, la salida de las organizaciones de la sociedad civil de la Mesa Técnica ha afectado la implementación de los compromisos, especialmente en lo que se refiere al intercambio de información sobre cumplimiento entre el gobierno y dichas organizaciones.

-
- ¹ <http://www.icefi.org/comunicados/pronunciamento-alianza-para-el-gobierno-abierto>
- ² <http://www.estrategiaynegocios.net/lasclavesdeldia/1109882-330/guatemala-amaneci%C3%B3-en-paro-y-protestando>
- ³ https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016
- ⁴ http://www.rti-rating.org/country-data/scoring/?country_name=Guatemala
- ⁵ Civicus. Monitor. Guatemala. Recuperado el 18/10/2017 de <https://monitor.civicus.org/newsfeed/2016/11/01/association-Guatemala/>
- ⁶ World Justice Project (2015). Open Government Index. 2015 Report. Washington DC: World Justice Project, p.5.
- ⁷ Ibid., p4. Traducción libre del original en inglés.
- ⁸ <http://www.cicig.org/index.php?page=mandato>
- ⁹ Para una cronología de los hechos ver: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Guatemala14-15_IRM_Spanish_Final_0.pdf
- ¹⁰ <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/jimmy-morales-discurso-non-grato-ivan-velasquez-mensaje-video-palabras-explicacion-cicig>
- ¹¹ Las organizaciones que se retiraron fueron: Acción Ciudadana (AC), Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), Guatecambia, Red Ciudadana, Instituto de Relaciones Internacionales para la Paz (IRIPAZ) y Centro Internacional de Investigaciones para Derechos Humanos (CIIDH). A marzo de 2018, y según la información brindada por el punto de contacto durante el período pre-publicación de este informe, habían retornado a la Mesa Técnica Red Ciudadana, CIIDH, Acción Ciudadana y Guatecambia.
- ¹² elPeriódico. “Inician marchas ciudadanas para exigir antejuicio y renuncia del gobernante, diputados y funcionarios corruptos”, 20/09/2017. Recuperado el 28/12/2017 de: <https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/09/20/arranco-la-marcha-de-elparo20s-y-la-plaza-los-espera/>
- ¹³ <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/diputados-modifican-delito-de-financiamiento-electoral-ilicito>
- ¹⁴ <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbEl4wmuExoNR0oScpSHKyB.pdf>
- ¹⁵ “Pandillas llevan 12 años extorsionando desde las cárceles”, en *Prensa Libre*. Recuperado el 16/03/18 de <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/pandillas-llevan-12-aos-extorsionando-desde-las-carceles>
- ¹ <http://gobiernoabierto.gob.gt/autoevaluacion-medio-termino/>
- ² Constitución Política de la República de Guatemala. https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

III. Liderazgo y proceso multisectorial

El actual plan fue fruto de un proceso abierto en el que el presidente de la República convocó a la participación a través de una presentación pública. Se realizaron un total de cuatro foros de consulta abierta con organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos no organizados: tres foros regionales en localidades del interior del país y un foro en la capital. En el sitio web dedicado a gobierno abierto se puede acceder a las autoevaluaciones de desempeño realizadas por las entidades a cargo de los compromisos del plan.¹

3.1: Liderazgo

Esta subsección describe el liderazgo y contexto institucional de la AGA en Guatemala, la Tabla 3.1 resume su estructura y la narrativa a continuación proporciona detalles adicionales.

Tabla 3.1: Liderazgo de la AGA

1. Estructura	Sí	No
¿Existe un Punto de Contacto designado claramente al proceso de la AGA (una persona)?	X	
	Varias	Una
¿Se dirige la AGA por una sola institución o por varias?		X
	Sí	No
¿Se lidera la iniciativa de la AGA por el jefe de gobierno?	X	
2. Mandato legal	Sí	No
¿Se establece el compromiso del Gobierno con la AGA a través de un mandato oficial público?		X
¿Se establece el compromiso del Gobierno con la AGA a través de un mandato legalmente vinculante?		X
3. Continuidad y estabilidad	Sí	No
¿Hubo un cambio en la organización que lideró o estuvo involucrada en la AGA durante la implementación del plan de acción?		X
¿Hubo un cambio en el jefe de gobierno durante el desarrollo o la implementación del plan de acción?		X

El Gobierno de Guatemala es de tipo unitario, con separación en tres poderes y un organismo controlador de la ejecución presupuestaria: la Contraloría General de Cuentas de la Nación.²

La Presidencia de la República es la institución responsable de la participación del país en la AGA. La labor de coordinación, continuidad y seguimiento de los compromisos asumidos por las instituciones públicas y organizaciones de sociedad civil es una tarea delegada en el punto de contacto AGA.

El Ministerio de Finanzas Públicas, es la sede técnica de Gobierno Abierto y que bajo el principio de colaboración, brinda apoyo al punto de contacto AGA en el gobierno para implementar y fortalecer la iniciativa

Al momento de elaborar el tercer plan de acción, Guatemala no contaba con un mandato legal o administrativo que respaldara su participación en la AGA. Sin embargo, el 6 de marzo de 2018 se aprobó el Acuerdo Gubernativo 41-2018, que delega en la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia la implementación y participación del país en iniciativas relacionadas a gobierno abierto, transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción.

El personal dedicado a la AGA consta de tres funcionarios: el punto de contacto y dos asistentes. La única asignación presupuestaria asignada al proceso son los salarios de este equipo, cuyo monto anual asciende a Q540,000. Todas las demás actividades que requieren los compromisos carecen de presupuesto específico y las entidades de gobierno las asumen como parte de su presupuesto usual de operación.

El punto de contacto actual ha logrado dar continuidad a los compromisos asumidos por el gobierno y que los representantes de las diversas instituciones a cargo de cada compromiso asistan a las reuniones técnicas y reporten en tiempo el avance en los cumplimientos. Lo anterior a pesar de no contar con un mandato legal o administrativo que la respalde.

El nuevo plan de acción se benefició temporalmente del entusiasmo y la esperanza que generó la elección de un nuevo gobierno que tomó posesión el 14 de enero de 2016.³ Inicialmente, este nuevo gobierno se comprometió a apoyar la lucha contra la corrupción, a apoyar las reformas constitucionales necesarias para fortalecer la independencia judicial y a promover un paquete de reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Éstas últimas permitirían ampliar las posibilidades de participación ciudadana, la rendición de cuentas y la democratización interna de los partidos políticos. Como parte de esas promesas, el gobierno reasumió el compromiso de mantener la participación de Guatemala en la Alianza para el Gobierno Abierto y promover la formulación y el cumplimiento del presente plan de acción.⁴

Sin embargo, la posición del presidente de la República cambió a partir de agosto de 2017, cuando el Ministerio Público y la CICIG entablaron causa penal en contra de uno de sus hijos y del hermano mayor del mandatario. Ambos fueron acusados de simular un concurso para obtener un contrato de abastecimiento al Registro General de la Propiedad y de extender facturas a dicha institución por servicios no prestados.

3.2 Participación institucional

Esta sección describe cuáles instituciones gubernamentales participaron en el proceso de la AGA. La siguiente sección mencionará las organizaciones no gubernamentales que participaron.

Tabla 3.2 Participación en la AGA por institución gubernamental

¿Cómo participaron las instituciones?	Ministerios o secretarías, departamentos y agencias	Poder Legislativo	Poder Judicial (y organismos cuasi judiciales)	Otros organismos (constitucionales, independientes o autónomos)	Gobiernos subnacionales
Consultaron (Se invitó a estas instituciones a observar el desarrollo del plan de acción, pero no necesariamente estuvieron a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan)	12 ⁵	1	1 ⁶	47	0
Propusieron (Estas instituciones propusieron compromisos para ser incluidos en el plan de acción)	12	1	0	4	0
Implementaron (Estas instituciones están a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan de acción, independientemente de si propusieron los compromisos o no)	12	3	1	4	0

En Guatemala, la participación en la AGA incluyó a ministerios, secretarías y otras entidades del Poder Ejecutivo. El Congreso de la República asumió un compromiso. Del sector justicia participa como observador el Ministerio Público. Además, se contó con la participación activa de 4 instituciones autónomas, una de las cuales, la Universidad de San Carlos, se sumó al compromiso 2, pero posteriormente no reportó su ejecución.

La Tabla 3.2 detalla las instituciones que se involucraron en el proceso de la AGA.

3.3 Participación de la sociedad civil

Previo al proceso de consulta, el gobierno organizó una fase preparatoria para la que convocó a las organizaciones de la Mesa Técnica de Gobierno Abierto. Las reuniones en esta fase preliminar fueron mediante invitaciones directas a instituciones del gobierno y organizaciones de la sociedad civil que habían participado en el segundo plan de acción 2014-2016, así como a otras que estaban interesadas en formar parte de este nuevo proceso.

Como resultado, el 16 de mayo de 2016 fue aprobada la metodología para la creación del plan de acción 2016-2018, con el establecimiento de cinco ejes temáticos principales: acceso a la información pública y archivos institucionales, innovación tecnológica, participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia fiscal. Al día siguiente, el 17 de mayo, el presidente de la República lanzó la convocatoria abierta para la participación en el proceso.

En una primera etapa se realizaron actividades de socialización sobre el concepto de gobierno abierto con el apoyo de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Éstas consistieron principalmente en reuniones con funcionarios de gobierno, sociedad civil y academia, así como en la realización de un foro de gobierno abierto⁸. Además, se creó un espacio de consulta ciudadana en el portal de gobierno abierto: gobiernoabierto.transparencia.gob.gt.

Posteriormente se llevaron a cabo tres foros de consulta abierta sobre los cinco ejes temáticos del plan.⁹ Guatemala, Quezaltenango y Cobán fueron las ciudades sede de las actividades que contaron con una participación limitada, alcanzando a un poco más de 500 ciudadanos en total. Las organizaciones parte de la Red Coordinadora de la Sociedad Civil para el Gobierno Abierto –Guatecambia, Acción Ciudadana e ICEFI- formaron parte del equipo organizador de dichos eventos.

Los aportes de los ciudadanos fueron presentados en las rondas de mesas temáticas organizadas para abordar los ejes del plan.¹⁰ En ellas participaron representantes de instituciones de gobierno y organizaciones de la sociedad civil. Acción Ciudadana confirmó a los investigadores la presentación de esta información en la Mesa Técnica.¹¹ Para Guatecambia, el proceso pudo haber sido más claro si se hubiese establecido un repositorio de las propuestas con retroalimentación para cada una.¹²

Luego de dos rondas de trabajo, las mesas pasaron de 88 propuestas de compromiso a 33 que fueron presentadas a la Mesa Técnica de Gobierno Abierto para consideración.¹³

La Mesa Técnica realizó una validación de los compromisos que incluyó consultas con las instituciones responsables sobre su capacidad y disponibilidad para llevarlos adelante. En función de esto, se acordó por consenso la incorporación de 22 compromisos en el plan de acción. Finalmente, el 11 de agosto de 2016 quedó aprobado el plan de acción 2016-2018 durante la Mesa Técnica de Alto Nivel de Gobierno Abierto, en la que participó el presidente de la República, funcionarios de gobierno, cuerpo diplomático y sociedad civil.¹⁴

La actitud del gobierno fue receptiva a las propuestas de las organizaciones de la sociedad civil, que incidieron en la formulación de los compromisos y en la definición de sus hitos. En las mesas temáticas hubo participación de entidades de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y de organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo al punto de contacto del gobierno, el proceso desarrollado para el tercer plan de acción ha permitido fortalecer a la Mesa Técnica como espacio principal dentro del proceso AGA. Actualmente cuenta con la participación de más de 89 entidades, incluyendo instituciones públicas, gobiernos locales y organizaciones de sociedad civil.¹⁵

Durante el proceso de preparación y formulación no se contó con participación del sector privado empresarial.

Los países que participan en la AGA deben consultar ampliamente con el público durante el desarrollo, la implementación y la revisión del plan de acción. La Tabla 3.3 permite visualizar el rendimiento de Guatemala durante el plan de acción de 2016-2018.

Tabla 3.3: Proceso nacional de la AGA

Requisitos cumplidos: 7 of 7						
Antes	1. Disponibilidad de cronograma y proceso			2. Aviso previo		
	Cronograma y proceso disponibles antes de la consulta	Sí	No	Aviso previo a la consulta	Sí	No
		✓			✓	
	3. Divulgación			4. Múltiples canales		
	El Gobierno realizó actividades de divulgación y sensibilización	Sí	No	4a. Consultas realizadas en línea	Sí	No
		✓			✓	
				4b. Consultas realizadas en persona	Sí	No
					✓	
5. Documentación y retroalimentación						
Resumen de comentarios presentado				Sí	No	
				✓		
Durante	6. Foro regular					
	6a. ¿Existió un foro?	Sí	No	6b. ¿Se reunió regularmente?	Sí	No
		✓			✓	
Después	7. Informe de autoevaluación del Gobierno					
	7a. Publicación del informe anual	Sí	No	7b. Informe disponible en inglés o en idioma administrativo	Sí	No
		✓			✓	
	7c. Período de dos semanas de comentarios públicos sobre el informe	Sí	No	7d. Informe responde a las recomendaciones clave del MRI	Sí	No
		✓			✓	

Tabla 3.4: Nivel de participación pública

El MRI adaptó el Espectro de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para el uso de la AGA. La tabla a continuación muestra el nivel de influencia pública en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de la participación son acumulativas. En el marco del gobierno abierto, los países deben aspirar al nivel de ‘colaborar’.

Nivel de participación pública		Durante el desarrollo del plan de acción	Durante la implementación del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó poder de decisión al público.		
Colaborar	Hubo diálogo iterativo sobre la base de los aportes del público, y el público ayudó a fijar la agenda.	✓	
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público. ¹⁶		✓
Consultar	El público tuvo la posibilidad de realizar aportes.		
Informar	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.		
No se consultó	No se consultó		

3.4 Consultas durante la implementación

Como parte de su participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro regular multisectorial, ya sea una entidad existente o una de nueva creación, que permita la consulta permanente sobre la implementación del proceso de la AGA. Esta sección resume dicha información.

El punto de contacto promovió la instauración de una mesa técnica multisectorial, en la que se dio seguimiento a la implementación de los compromisos del plan de acción. En la mesa técnica se reúnen una vez por mes las entidades de gobierno participantes con organizaciones de la sociedad civil. También participan como observadores otras entidades del estado que no asumieron compromisos en el presente plan de acción. Este foro es específico para el proceso de la AGA y se permite participar a toda entidad estatal o de la sociedad civil que solicite ingreso.

En opinión de dos organizaciones de la sociedad civil, este espacio de participación se vería fortalecido si se establecieran mecanismos claros de gobernanza y toma de decisiones, especialmente considerando que la representación de las entidades públicas supera a las de las OSC.¹⁷ Cabe destacar, además, que en la composición de los participantes en el foro no se han establecido criterios para promover una representación equitativa en aspectos de género ni etnia. Tampoco existe un registro sistemático y actualizado de las minutas de las reuniones.¹⁸

A partir de su inicio de labores en junio, los investigadores del MRI han asistido a la totalidad de mesas técnicas de carácter general mensual y a la llamada “Del alto mando”, del 6 diciembre 2017. Los investigadores del MRI han sido observadores en las mesas de trabajo de innovación tecnológica, de usuarios de datos abiertos, y en 6 de las que reúnen a la sociedad civil con el punto de contacto.

A raíz de que el presidente de la República declaró non grato el 27 agosto 2017 al jefe de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)¹⁹, seis organizaciones de la sociedad civil enviaron una carta con fecha 1 septiembre 2017 al punto de contacto que comunica su decisión de retirarse temporalmente del proceso.²⁰

Las seis organizaciones de la sociedad civil se mantuvieron fuera de la discusión en mesas técnicas durante poco más de dos meses. Su retiro se produjo al tercer mes del segundo año en el proceso de cumplimiento.²¹ Al cierre de este informe, se mantenían fuera cuatro de ellas: Acción Ciudadana, Guatecambia, IRIPAZ e ICEFI. La salida de estas instituciones afectó el flujo de información respecto a los compromisos en que las dos primeras asumieron el papel de responsables de su cumplimiento. Acción Ciudadana y Guatecambia están a cargo del compromiso 3: “Evaluación de buenas prácticas de acceso a la información pública”. Guatecambia asumió, además, la responsabilidad de implementar algunas de las actividades del compromiso 11: “Diseño e implementación de un programa piloto de ideathons como mecanismos de colaboración y participación ciudadana a nivel municipal para el mejoramiento de servicios municipales”, del cual eran además responsables INFOM y ANAM. Guatecambia realizó los ideathons.

El impacto fue primordialmente en la imposibilidad de recibir información sobre el avance del proceso de cumplimiento en las mesas técnicas. Las cuatro organizaciones continuaron vinculadas al proceso mediante el envío de informes escritos al punto de contacto, cumplimiento de las metas establecidas y participación en grupos de trabajo.

3.5 Autoevaluación

Los Artículos de Gobernanza de la AGA definen como requisito que los países deben publicar un informe de autoevaluación tres meses después de cumplir el primer año de implementación. El informe de autoevaluación debe publicarse para recibir comentarios del público durante dos semanas. Esta sección evalúa el cumplimiento de este requisito, así como la calidad del informe.

El informe de autoevaluación estuvo a disposición de la ciudadanía para comentarios durante 22 días. El anuncio de colocación en línea y de recepción de comentarios se hizo por medio de la página web de gobierno abierto del gobierno y solamente generó dos interacciones de ciudadanos, ninguna de las cuales alude a los compromisos.

El informe reporta la realización de un seminario, realizado el 1 de septiembre 2017 con los participantes de la mesa técnica para evaluar el grado de avance en el cumplimiento de los compromisos. Aunque se reportan los aportes recabados por medio de un cuestionario, no hay un análisis acerca de éstos, ni sobre la retroalimentación recibida durante el tiempo que se abrió a comentarios el informe. Tampoco hay una valoración de la efectividad de los métodos utilizados para recabar comentarios.

La descripción del grado de avance de cada compromiso va acompañada de vínculos a los sitios web en los que pueden consultarse los medios de verificación, incluyendo registros de asistencia, ayudas de memoria, documentos metodológicos, fotografías de reuniones, videos, reglamentos, cronogramas, acuerdos ministeriales y datos estadísticos. Esta información está también disponible en la herramienta de mapeo de cumplimiento habilitada por el Gobierno a través del portal: gobiernoabierto.gob.gt/resultados.

La evaluación de medio término del plan de acción muestra que todos los compromisos programados para implementarse hasta el 30 de agosto de 2017 registraron algún grado de avance en el cumplimiento de sus metas. Los únicos compromisos con metas incumplidas fueron el número siete (Diseño e implementación del directorio de los servicios en línea) en la meta cuatro²² (Creación e implementación de una plataforma del directorio de servicios públicos) y el 14 (Mecanismos de rendición de cuentas en gobiernos locales) en la meta tres (Implementación de mecanismos y procedimientos para mejorar la rendición de cuentas en gobiernos locales).²³

3.6 Seguimiento a las recomendaciones previas del MRI

Tabla 3.5: Recomendaciones clave de los informes previos del MRI.

	Recomendación	¿Fue Abordada?	¿Fue integrada en el plan de acción?
1	Focalizar el plan de acción hacia menos reformas con un nivel más alto de ambición tomando en cuenta el marco de prioridades nacionales.	✓	✓
2	Consolidar un espacio de colaboración entre la sociedad civil y el gobierno para impulsar el proceso de la AGA.	✓	✓
3	Garantizar el cumplimiento de los estándares de transparencia, participación y colaboración en el proceso de cocreación e implementación del plan de acción.	✓	✓
4	Incrementar una cultura de denuncia por parte de los ciudadanos y funcionarios del Estado.	✓	✓
5	Fomentar y mantener los espacios de apertura, participación y colaboración a lo largo de los ciclos de co-creación e implementación de los Planes de Acción Nacional de Gobierno Abierto, para que más organizaciones de sociedad civil, entidades públicas y observadores se sumen.	✓	✓
6	Fomentar una cultura de medios de verificación e indicadores que evidencien el cumplimiento de los compromisos del plan de gobierno abierto	✓	✓

El gobierno atendió las recomendaciones hechas por el MRI en el informe de avance del plan anterior. El plan de acción actual contiene 22 compromisos, en comparación con los 48 del anterior. Los investigadores del MRI han constatado la gran diferencia entre el proceso de cocreación del anterior plan y el actual, en el que hubo participación activa de organizaciones de la sociedad civil y una actitud receptiva de parte de funcionarios gubernamentales para atender solicitudes y recomendaciones. El único momento en que menguó la participación fue cuando seis entidades de la sociedad civil decidieron suspender su participación en el proceso de implementación. No obstante, a pesar de que cinco de ellas se excluyeron de la mesa técnica, continúan dando sus aportes en las mesas temáticas.

En el presente plan se incluye un compromiso, el número 15, que permite a los ciudadanos ejercer su derecho de denuncia en el caso de atención a desastres. Las instituciones estatales a cargo de compromisos han incluido en su sitio botones que remiten a los medios de verificación que permiten ver el avance en el cumplimiento.

¹ <http://gobiernoabierto.gob.gt/autoevaluacion-medio-termino/>

² Constitución Política de la República de Guatemala. https://www.oas.org/juridico/mla/sp/gtm/sp_gtm-int-text-const.pdf

³ La persona punto de contacto fue nombrada por el presidente de la República. Los investigadores del MRI cuentan con una copia de la carta que formaliza ese nombramiento, de fecha 31 marzo 2017. La punto de contacto proporcionó una captura de pantalla de ese documento, que fue remitido a los investigadores del MRI en un correo electrónico con fecha 4 octubre 2017.

⁴ Ver: <http://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/mp-acusa-al-hijo-y-hermano-de-jimmy-morales>

⁵ Del Ejecutivo: Ministerios de gobierno: Educación (MINEDUC); Gobernación (MINGOB); Finanzas Públicas (MINFIN), Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Secretarías de gobierno: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT); Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN); Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia; Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT); Instituto Nacional de Administración Pública (INAP); Coordinadora Nacional de Reducción de Desastres (CONRED); Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM). Todas estas instituciones propusieron y participaron en la ejecución de los compromisos

⁶ Ministerio Público (MP). Solamente participa como observador. No tiene compromisos a su cargo.

⁷ Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM); Contraloría General de Cuentas (CGC); Universidad de San Carlos (USAC); Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH); Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). De estas instituciones, el PDH participa como proponente pero no como entidad ejecutora de compromisos. Las demás participaron en los tres tramos del proceso.

⁸ <https://www.laprensa-latina.com/la-oea-ofrece-capacitacion-y-cooperacion-para-el-gobierno-abierto-en-guatemala/>

⁹ <http://mingob.gob.gt/inician-foros-de-consulta-ciudadana-para-un-gobierno-abierto/>

¹⁰ Para más información sobre el proceso de devolución consulte la sección de desarrollo del plan de acción, disponible en: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/PAN_2016-2018_GUA_0.docx

¹¹ Opinión recibida de representantes de Acción Ciudadana durante la etapa pre-publicación de este informe.

¹² Opinión recibida de representantes de Guatecambia durante la etapa pre-publicación de este informe.

¹³ <http://gobiernoabierto.gob.gt/mesa-tecnica/>

¹⁴ <http://senacyt.concyt.gob.gt/portal/index.php/noticias/451-aprueban-plan-de-accion-nacional-de-gobierno-abierto-2016-2018>

¹⁵ Información brindada por el punto de contacto del Gobierno durante la etapa pre-publicación de este informe.

¹⁶ En el sitio gubernamental de gobierno abierto no hay medios de verificación sobre este tema. <http://gobiernoabierto.gob.gt>

¹⁷ Opinión recibida de representantes de Guatecambia y Acción Ciudadana durante la etapa pre-publicación de este informe.

¹⁸ No hay registro de las mesas técnicas de 2016, solo de 2017. <http://gobiernoabierto.gob.gt/programacion-de-mesas-tecnicas-de-gobierno-abierto-2017/>

¹⁹ Redacción, "Presidente Jimmy Morales declara "non grato" a Iván Velásquez y ordena su expulsión". Prensa Libre, 27 agosto 2017. <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/jimmy-morales-declara-non-grato-a-ivan-velasquez>

²⁰ <http://www.icefi.org/comunicados/pronunciamiento-alianza-para-el-gobierno-abierto>

²¹ Cuando se produjo el retiro de las cuatro OSC, el gobierno había terminado su informe de autoevaluación del primer año del proceso de cumplimiento.

²² El medio de verificación es una presentación con tres diapositivas. No está la plataforma que menciona el compromiso. <http://miit.gobiernoabierto.gob.gt/index.php/compromisos/7/metas-c7#m3>

²³ <http://gobiernoabierto.gob.gt/mecanismos-de-rendicion-de-cuentas-en-los-gobiernos-locales/>

IV. Compromisos

Todos los países miembros de la AGA desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos a dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción al compartir esfuerzos existentes para la apertura del gobierno, incluyendo estrategias específicas y programas existentes.

Los compromisos deben ser adecuados a las condiciones y problemática del país. Además, deberán ser relevantes a los valores de la AGA definidos en los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que fue firmada por todos los países participantes de la AGA.¹

¿En qué consiste un buen compromiso?

Reconociendo que alcanzar los compromisos de gobierno abierto implica un proceso de varios años, cuando sea posible los gobiernos deben establecer plazos e hitos para sus compromisos, en los que indiquen los resultados que se alcanzarán cada año. En este informe se detalla cada uno de los compromisos que el país incorporó en su plan de acción y se valora el primer año de implementación.

A continuación presentamos los indicadores que utiliza MRI para evaluar los compromisos:

- **Especificidad:** Esta variable evalúa en qué medida los compromisos o las acciones son específicas y medibles. Las opciones son:
 - **Alta:** El compromiso establece actividades claras y verificables y entregables medibles para alcanzar el objetivo del compromiso.
 - **Media:** El compromiso describe una actividad que es objetivamente verificable que incluye productos entregables, pero cuyos entregables no son claramente medibles o relevantes para lograr el cumplimiento del objetivo del compromiso.
 - **Baja:** El compromiso describe una actividad que puede ser considerada como verificable pero requiere interpretación adicional por parte del lector para identificar qué pretenden lograr las actividades y cuáles serían los productos entregables.
 - **Ninguna:** El compromiso no establece una actividad medible, productos, entregables ni hitos.
- **Relevancia:** Esta variable evalúa cada compromiso en cuanto a su relevancia a los valores de la AGA. Analizando el texto del compromiso, tal como está escrito en el plan de acción, a continuación se enlistan las preguntas necesarias para determinar la relevancia del compromiso frente a los valores de la AGA.
 - **Acceso a la información:** ¿El gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información que publica?
 - **Participación ciudadana:** ¿El gobierno creará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para influir en la toma de decisiones?
 - **Rendición de cuentas públicas:** ¿El gobierno creará o mejorará oportunidades para asegurar la rendición de cuentas por parte de sus funcionarios?

- **Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas:** ¿Se utilizarán innovaciones tecnológicas en combinación con alguno de los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?²

Impacto potencial: Esta variable evalúa el *impacto potencial* del compromiso basado en lo definido en el plan de acción, determinando lo siguiente:

- La problemática social, económica, política o ambiental;
- El status quo al inicio del plan de acción y
- El grado al que el compromiso, de ser implementado, impactaría el desempeño y abordaría la problemática.

Los **compromisos estelares** son aquellos que son considerados ejemplares para la AGA. Para poder recibir una estrella, los compromisos deberán cumplir con diversos requisitos:

- Debe ser suficientemente específico para que pueda hacerse un juicio sobre su impacto potencial. Los compromisos estelares deberán tener un nivel de especificidad “medio” o “alto”.
- El compromiso debe establecer de forma clara su relevancia respecto a los valores AGA. Deberá estar relacionado con al menos un valor de la AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas.
- De ser implementado, el compromiso tendría un impacto “transformador”.³
- El gobierno deberá lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso durante el periodo de implementación, por lo que el cumplimiento deberá haber sido calificado como “sustancial” o “completo”.

Con base en estos criterios, el plan de acción de Guatemala incluyó un compromiso estelar:

- Compromiso 18: Acciones para mejorar la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria
- Compromiso 20: Acciones para avanzar en transparencia tributaria

Finalmente, las gráficas de esta sección presentan una fracción de la gran cantidad de datos que el MRI recopila durante el proceso de revisión de avances. Para consultar los datos completos de Guatemala y de todos los países miembros de la AGA, consulte el Explorador de la AGA⁴.

Descripción general de los compromisos:

El plan de acción dividió los compromisos en cuatro áreas: 1. Acceso a la información pública; 2. Innovación tecnológica; 3. Participación ciudadana; 4. Rendición de cuentas; 5. Transparencia fiscal.

El plan de acción no sigue la estructura analítica propuesta por AGA, por lo cual fue necesario reorganizarlos. Algunos compromisos que sí responden a la estructura analítica no se ajustan a la definición que se da para cada área.

¹ Open Government Partnership: Articles of Governance, June 2012 (Updated March 2014 and April 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² IRM Procedures Manual. Available at: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3_July-2016.docx

³ El Panel Internacional de Expertos modificó este requisito en 2015. Para mayor información, visite: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

⁴ Explorador del Mecanismo de Revisión Independiente: bit.ly/1KE2WII

Compromiso I: Capacitación en acceso a la información pública y archivos institucionales

Texto del compromiso: Crear y desarrollar un plan de capacitación mandatorio para todos los servidores públicos.

Objetivo: Mejorar las capacidades de los funcionarios públicos para promover una cultura de transparencia en materia de acceso a la información pública y archivos institucionales.

Ambición: Conocimiento pleno de la LAIP (Ley de acceso a la información pública) y sensibilización de su contenido para servidores públicos.

Hitos:

1.1 Crear un programa permanente de capacitación en materia de acceso a la información y archivos institucionales, tanto en español, idiomas indígenas mayoritarios y para personas con discapacidad.

1.2 Implementar el programa de capacitación específico en esta materia.

Institución responsable: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Institución (es) de apoyo: Entidades que conforman la Mesa técnica de Gobierno Abierto, sujetos obligados interesados, Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH)

Fecha de inicio: enero 2017

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓		✓					✓			Sí			✓	

Contexto y objetivos

A pesar de que la Ley de Acceso a la Información Pública¹ fue aprobada por el Congreso de la República desde 2008, es común que la ciudadanía encuentre obstáculos para obtener información de parte de empleados públicos. Tanto el Ministerio Público como la Procuraduría de Derechos Humanos han reconocido la necesidad de mejorar el nivel de respuesta de los funcionarios, especialmente en el interior del país.² Por otro lado, de acuerdo con esta Procuraduría, 191 entidades públicas no contaban con Unidades de Información Pública (UIP) en 2016.³

Este compromiso aspira a formar a servidores públicos a través de difundir las obligaciones que genera la ley en su calidad de derecho humano. Además, incluye un aspecto relacionado con el manejo de archivos institucionales, específicamente la conservación de documentos públicos.

Este compromiso aspira a sentar las bases para una cultura de transparencia en materia de acceso a la información pública y archivos institucionales, primordialmente entre los funcionarios públicos. Si bien el compromiso aspira a mejorar el marco institucional, carece en su diseño de un componente público, más allá de realizar capacitaciones internas, que no indican como se reflejarán en la práctica para mejorar la calidad y cantidad de información disponible al público.

El compromiso tiene especificad media, pues si bien los hitos son relevantes para alcanzar el objetivo propuesto, no se detalla el tipo de formación que será ofrecida o los funcionarios que forman parte del grupo meta.

El impacto potencial es menor debido a que su grupo objetivo lo conforman primordialmente funcionarios públicos y no se establecen los mecanismos necesarios para comprobar si la realización de jornadas de capacitación resultará en la mejora de la calidad de la atención. Además, de acuerdo con el experto Silvio Gramajo, el alcance del INAP se limita a una sola sede en la ciudad de Guatemala, sin mayor proyección en el interior del país.⁴

Las estadísticas de la PDH antes referidas ponen en evidencia que existen otros factores institucionales que afectan la capacidad de los funcionarios públicos para cumplir con las obligaciones que establece la Ley de Acceso a la Información, más allá de la capacidad de los funcionarios. Por ejemplo, tal como señala el Instituto de Problemas Nacionales de la Universidad San Carlos, el modelo jerárquico de autoridad, ejercido especialmente en el nivel municipal, limita las posibilidades de que la información se vuelva pública.⁵

Cumplimiento

Este compromiso se encuentra a tiempo y su nivel de avance es sustancial.

La entidad a cargo, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) reporta que se crearon los contenidos para el Diplomado Acceso a la Información Pública y Archivos Institucionales, del cual se han graduado ya 120 personas.⁶ Adicionalmente, se han llevado a cabo talleres en la Secretaría Contra la Violencia Sexual, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional y el INAP.⁷ Los investigadores del MRI pudieron verificar el documento con el contenido del diplomado y el listado de participantes de la sesión realizada entre mayo y agosto de 2017, así como las fotografías de los tres talleres.⁸

Después del período de evaluación de este informe, el gobierno continuó con las actividades de capacitación con funcionarios del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS). Estas acciones serán evaluadas como parte del informe de fin de término del MRI.

Por otra parte, de acuerdo con Gabriela Ayerdi de Acción Ciudadana⁹, tanto la metodología como la implementación del compromiso no tomaron en cuenta a personas con discapacidad visual y auditiva, a pesar de que estos grupos se mencionaron en el compromiso como uno de los públicos meta.

Siguientes pasos

Este compromiso es relevante para abatir la tendencia a la opacidad que existe en el funcionariado guatemalteco. Por ello, los investigadores del MRI recomiendan incluirlo en el próximo plan de acción, dando pasos para institucionalizar los seminarios que brinda e integrar la asistencia como parte de las obligaciones de los servidores públicos. Es necesario, también, asegurar la participación de instituciones a nivel local y mejorar la cobertura geográfica.

Además, para verificar un cambio de actitud en los funcionarios, los investigadores recomiendan hacer una evaluación de cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información por parte de las oficinas de información pública. Esto permitirá establecer si facilitan lo solicitado por el público y si el personal a cargo asistió a las capacitaciones del INAP.

¹ Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto 57-2008 del Congreso de la República.
http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_gtm_acceso.pdf

² <https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/07/21/pdh-y-mp-fortaleceran-ley-de-acceso-a-la-informacion/>

³ <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/sin-datos-sobre-fideicomisos-comudes-y-ong>

⁴ Silvio Gramajo. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 13 de noviembre de 2017

⁵ <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/sin-datos-sobre-fideicomisos-comudes-y-ong>

⁶ Luis Abiche, coordinador de la Unidad de Transparencia, Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico (INAP). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 18 de diciembre de 2017.

⁷ <https://avancesgobainap.wixsite.com/inap/copia-de-l-eje-de-acceso-a-la-infor>

⁸ Ídem

⁹ Gabriela Ayerdi, (Acción Ciudadana). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 1 de diciembre de 2017.

Compromiso 2: Formar a la población educativa en acceso a la información pública

Texto del compromiso: Formar a la población educativa en materia de acceso a la información

Objetivo: Promover la formación de la población estudiantil y docente en materia de acceso a la información pública con el fin de fomentar una cultura de transparencia

Relevancia: Fortalecer la cultura de transparencia y rendición de cuentas a través de impulsar en la población estudiantil y docente, la inclusión de contenidos del derecho de acceso a la información, con pertinencia lingüística, así como de las personas con discapacidad

Hitos:

2.1 Incluir en todos los programas de formación docente que desarrolla el MINEDUC la temática del derecho de acceso a la información pública.

2.2 Incorporar en los pensum de estudios de las universidades, contenidos temáticos relacionados con la cultura de transparencia y el acceso a la información pública.

Institución responsable: Ministerio de Educación (MINEDUC), Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC)

Institución (es) de apoyo: Universidades, sociedad civil que participa en gobierno abierto y otras interesadas.

Fecha de inicio: enero 2017

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
2. Total			✓		✓					✓			No		✓		
2.1 Información Pública en Programas de Formación Docente			✓		✓					✓			Si			✓	
2.2. Incorporar temática a pensum de universidades			✓		✓					✓			No	✓			

Contexto y objetivos

La Ley de Acceso a la Información Pública en su artículo 50 establece que “las actividades educativas competentes incluirán el tema del derecho de acceso a la información pública en la currícula de estudios de los niveles primario, medio y superior”.¹

La ley entró en vigor en 2008 y en 2010 el Ministerio de Educación incluyó el tema en los procesos de transformación y renovación curricular en el Curriculum Nacional Base.²

Este compromiso plantea dar cumplimiento a esta ley y formar a maestros del sistema educativo estatal en acceso a la información pública y, además, incorporar esta materia en los pensum de las carreras impartidas por la Universidad de San Carlos. A pesar de hablar de universidades en general, su cumplimiento se restringió únicamente a la universidad estatal.

El plan de acción considera que el conocimiento de la ley por parte de los jóvenes contribuirá a la promoción de la cultura de transparencia. La lógica es que, si bien este grupo poblacional pudiese parecer alejado de los temas de transparencia y rendición de cuentas, la educación desde temprana edad permitirá la formación de ciudadanos informados que reconocen el acceso a la información como un derecho humano. Ello es relevante dada la gran cantidad de población joven, pues de acuerdo a datos del Instituto Nacional de Estadísticas, para 2015 la población entre 15 y 29 años de edad en Guatemala alcanzaba el 28.54%.³

En ese sentido, es pertinente también señalar que la Ley de Acceso a Información Pública reconoce el carnet estudiantil como documento válido de identificación al momento de realizar solicitudes de información, por lo que los estudiantes pueden con dicha identificación ejercer este derecho. Este documento es emitido por los centros educativos para estudiantes de todos los niveles, tanto públicos como privados.⁴

El compromiso tiene una especificidad media, ya que si bien establece dos hitos verificables, el nivel de detalle no permite entender claramente de qué forma se alcanzarán, ni cuál será el abordaje que se dará al tema dentro de los planes de estudio. Sin embargo, en el cronograma elaborado en 2016, que no forma oficialmente del plan de acción, se establecieron las metas previas para alcanzar la meta I, entre las que se identificaron los programas de formación docente en donde se abordaría la temática y la revisión conjunta con la USAC para su inclusión.⁵

El impacto potencial es calificado como menor debido a que la educación de maestros y estudiantes es relevante para alcanzar una ciudadanía informada que conoce los mecanismos disponibles para la fiscalización de las autoridades, pero no necesariamente resultará en mayores niveles de uso. Por otro lado, este compromiso se limita a dar cumplimiento a lo que exige la ley.

Cumplimiento

Este compromiso está atrasado y su nivel de cumplimiento es limitado.

El experto Silvio Gramajo considera que es importante su inclusión porque da cumplimiento a lo que pide la Ley de Acceso a la Información.⁶

El MINEDUC reporta que el tema de la Ley de Acceso a la Información ha sido incluido en la malla curricular de la Escuela de Formación de Profesores de Enseñanza Media (EFPEM). Dicha escuela, adscrita a la Universidad de San Carlos, reformuló el contenido del curso Educación y Legislación Educativa para incluir la capacitación en la Ley de Acceso a la Información entre sus contenidos.⁷

En relación a los niveles de educación pre primaria y primaria, el Ministerio de Educación informó que para el caso pre-primario se encuentra en el proceso de profesionalización (PADEP/D), mientras que en cuanto a la formación de la carrera de Bachillerato en Ciencias y Letras con orientación en Educación y sus especialidades, el tema se incluye en la etapa preparatoria y de especialización de la USAC.⁸ Los investigadores no tuvieron acceso a medios de verificación sobre esta información.

No hay evidencia de que esto se haya incluido en los pensum de formación de maestros de educación pre primaria y primaria.

Los nuevos contenidos se empezaron a impartir en el segundo semestre académico de 2017. Las fundaciones Carlos Novella y FUNDAZÚCAR⁹ que realizan seminarios para maestros, reportaron la realización de capacitaciones sobre este tema.

En el caso del hito referido a la incorporación de contenidos al pensum universitario que corresponde a la USAC, no se reportan avances y tampoco hay medios de verificación. A la fecha de cierre de este informe no se ha brindado explicación sobre el retraso a las mesas técnicas o al punto de contacto.

Después del cierre del periodo de evaluación de este informe, el gobierno continúa avanzando en la implementación de este compromiso. Estas actividades serán evaluadas en el informe de fin de término.

Siguientes pasos

Considerando que el ámbito de cumplimiento del compromiso es muy limitado, los investigadores MRI recomiendan integrarlo en el currículo nacional base para que abarque también al sistema educativo privado (colegios y universidades). Es recomendable, para estimular su uso temprano, que esta inclusión abarque la formación de profesores de educación pre y primaria. Su cumplimiento cabal es importante para estimular la generación de una cultura de transparencia y de acceso a la información.

¹ Ley de Acceso a la Información Pública: http://www.minfin.gob.gt/images/laip_mfp/docs/decreto_5708b.pdf

² <http://www.mineduc.gob.gt/DIGECUR/>

³ <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/03/29/PqrbKvoTCXA0f3A1TR7rlwL7R545pAZ4.pdf>

⁴ El carnet estudiantil no es un documento regulado por ley alguna. Por no tener carácter legal, su uso y alcances depende de cada establecimiento que lo emite.

⁵ Información recibida del Ministerio de Educación durante el período pre-publicación de este informe

⁶ Silvio Gramajo. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 13 de noviembre de 2017.

⁷ http://www.mineduc.gob.gt/compromisos/documents/Avances_2/respuesta_EFPEM_inclusión_LAIP_en_PADEP_compromiso_2_Gobierno_Abierto.pdf

⁸ Información recibida del Ministerio de Educación durante el período pre-publicación de este informe.

⁹ <https://goo.gl/aEttYl>

Compromiso 3: Evaluación de buenas prácticas de acceso a la información pública

Texto del compromiso: Ejecución de un programa de reconocimiento de buenas prácticas generadas e implementadas por las comisiones multidisciplinarias de cada institución.

Objetivo: Reconocer a los sujetos obligados que cumplan con estándares de calidad que generen buenas prácticas de acceso a la información pública.

Ambición: La percepción de las instituciones públicas hacia el cumplimiento de la Ley de Acceso de la Información Pública para eficientar los servicios públicos.

Hitos:

3.1 Definir la metodología para la evaluación y calificación de los sujetos obligados.

3.2 Crear un Comité encargado de la evaluación de las buenas prácticas que se establezcan

3.3 Implementar la metodología y calificación de los sujetos obligados con base en la identificación de buenas prácticas en los sujetos obligados.

3.4 Realizar evento público de premiación y divulgación de resultados.

Institución responsable: Acción Ciudadana, Guatecambia

Institución (es) de apoyo: Sujetos obligados, Procurador de los Derechos Humanos (PDH), organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto, Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) y otras interesadas, agencias de cooperación internacional

Fecha de inicio: septiembre 2016 **Fecha final:** abril 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
				✓	✓					✓			Si			✓	

Contexto y objetivos

Desde la entrada en vigencia de la Ley de Acceso a la Información el 21 de abril de 2009, los informes periódicos realizados por la Procuraduría de los Derechos Humanos han establecido deficiencias en su cumplimiento.¹ El Ministerio Público y la Procuraduría de Derechos Humanos han señalado la ocurrencia de incumplimiento de plazos y la negación de información.²

Durante el proceso de cocreación del plan de acción 2016-2018, se pensó que una manera de promover un cambio de actitud en las instituciones públicas era crear un programa que premiase las buenas prácticas como un estímulo positivo. De esa manera, se ideó establecer un concurso para otorgar premios anuales a las oficinas de acceso a la información que den cumplimiento a la ley de forma proactiva.

Debe hacerse notar que, en lugar vez de realizarse un programa de reconocimiento (exploratorio) como se plantea en el texto del compromiso, se diseñó un concurso (voluntario) de buenas prácticas.

El compromiso tiene una especificidad alta y un impacto potencial menor, ya que, si bien es un avance para promover la cultura de transparencia en la administración pública, el cambio en la práctica gubernamental será menor. Además, el compromiso no contempla replicar las prácticas que sean calificadas como exitosas o innovadoras o que éstas estuvieran a disposición de las entidades públicas a través de un banco de buenas prácticas, lo que permitiría aumentar su potencial.

Cumplimiento

El compromiso se desarrolla de acuerdo al cronograma propuesto, con un nivel de avance sustancial. En su implementación, el compromiso ha pasado de ser un programa de reconocimiento a un concurso, en el que las entidades públicas se presentan de manera voluntaria. De acuerdo con Gabriela Ayerdi de Acción Ciudadana, se diseñó la metodología para evaluar y definieron las bases para el concurso. En este sentido, su avance es sustancial, restando solamente para su cumplimiento la realización del concurso en sí.³

El portal de seguimiento a los compromisos da cuenta de la creación del comité de evaluación, la cual cuenta con la participación de tres expertos; sin embargo, no se muestra evidencia de la realización de actividades.⁴ Esto fue confirmado por el experto Silvio Gramajo, miembro del comité. Sobre los criterios de evaluación, Gramajo considera que la información debe entregarse de manera pronta, de una forma que sea accesible para quien la solicita y con el nivel necesario de especificidad que resuelva la duda implícita en la solicitud de acceso.⁵

La metodología definida para calificar a los concursantes define qué es buena práctica y establece tres categorías para valorarla: transparencia pasiva, transparencia activa y datos abiertos y cultura de transparencia.⁶ Tal como indica Gramajo, las valoraciones son de carácter general y no establecen directrices para atender las demandas específicas que puede plantear un solicitante a las entidades obligadas.

La supervisión y validación de avances para este compromiso se ha visto dificultada por la salida de la mesa técnica de Acción Ciudadana, organización responsable de la implementación.⁷ Además, el intercambio de información con el punto de contacto de gobierno ha sido limitado.

Acción Ciudadana y Guatecambia informaron a los investigadores del MRI que los compromisos en materia de acceso a información originalmente tenían como institución responsable a la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH). Sin embargo, luego de la salida de la PDH del proceso AGA, ambas organizaciones decidieron asumir la responsabilidad de la implementación de las actividades de este compromiso, a fin de garantizar que se llevara adelante la iniciativa.⁸

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI consideran importante completar la implementación del compromiso con la realización del concurso. Una vez realizado, se sugiere llevar a cabo un proceso de evaluación y determinar si es pertinente la realización de una próxima edición.

Adicionalmente, los investigadores del MRI recomiendan aprovechar esta experiencia y consolidar acciones en esta dirección y avanzar en el diseño y establecimiento de un mecanismo de evaluación de cumplimiento de las obligaciones de las oficinas de acceso a la información de aplicación general y obligatoria para todos los sujetos obligados por la ley.

Además, es aconsejable que en un futuro se considere no delegar todo el peso y la responsabilidad en la organización e implementación del compromiso a una organización de la sociedad civil, ya que de esta manera no se asegura un liderazgo sostenible, no se da suficiente fuerza institucional y pueden presentarse dificultades de cumplimiento, supervisión de avances y en la coordinación con el punto de contacto.

¹ <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/sin-datos-sobre-fideicomisos-comudes-y-ong>

² <https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/07/21/pdh-y-mp-fortaleceran-ley-de-acceso-a-la-informacion/>

³ <http://gobiernoabierto.gob.gt/evaluacion-de-buenas-practicas-de-acceso-a-la-informacion-publica/>

⁴ Ídem

⁵ Silvio Gramajo. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 13 de noviembre de 2017. Se realizó una segunda comunicación por vía telefónica el 2 de febrero de 2018 para precisar la información proporcionada.

⁶ <https://drive.google.com/file/d/0B23nILmX5J5ObWIZaVhRX3d4MIE/view>

⁷ El 1 de septiembre de 2017, Acción Ciudadana junto con otras cinco organizaciones comunicaron a la persona punto de contacto su decisión de suspender temporalmente su participación en la mesa técnica de gobierno abierto.

⁸ Información brindada por Guatecambia y Acción Ciudadana durante la etapa de pre-publicación de este informe.

Compromiso 4: Instalar una mesa multisectorial para discutir, elaborar y presentar un proyecto de ley para fortalecer el derecho de acceso de la información pública, archivos institucionales y la institución reguladora.

Texto del compromiso: Instalar una mesa multisectorial para la discusión, elaboración y presentación de un proyecto de ley para el fortalecimiento del derecho de Acceso a la Información Pública, Archivos Institucionales, así como de la Institución Reguladora

Objetivo: Fortalecer el derecho humano de acceso a la información pública y la existencia de un sistema de archivos institucionales.

Ambición: Generar propuestas que coadyuven a garantizar la celeridad en la consulta y la máxima publicidad de la información pública, promoviendo la transparencia en la administración pública.

Hito:

4.1 Instalación de una mesa técnica multisectorial para discutir, elaborar y presentar un proyecto de ley que fortalezca el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, el sistema de archivos institucionales, así como las capacidades de la institución reguladora.

Institución responsable: Congreso de la República/Comisión de Derechos Humanos

Institución (es) de apoyo: Organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto y otras que deseen participar

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: febrero 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
				✓	✓	✓				✓			Sí				✓

Contexto y objetivos

La Procuraduría de Derechos Humanos y el Ministerio Público han señalado que las oficinas de acceso a la información de las instituciones públicas niegan la entrega de documentos públicos o incumplen los plazos establecidos en la Ley para resolver las solicitudes que presentan los ciudadanos.¹

Por otro lado, actualmente, no existe una directriz que ordene la conservación de documentos ni se establece qué institución o instituciones deben estar a cargo de su resguardo.

El objetivo de este compromiso es dar celeridad a la entrega de materiales y sentar las bases para un sistema de archivos institucionales funcional. Para ello se propone la creación de una mesa técnica intersectorial con participación de la sociedad civil a fin de trabajar en reformas a la Ley de Acceso a la Información.

La especificidad del compromiso se califica como alta, ya que se presenta una actividad clara con un entregable definido: el proyecto de reforma de ley. Si bien esta reforma es un paso importante para mejorar los procesos relacionados al acceso a información, su impacto potencial se califica como menor, debido a que no contempla realizar las gestiones necesarias para lograr su aprobación por parte del Congreso de la República, más allá de su presentación formal.

Cumplimiento

El compromiso se cumplió totalmente y de acuerdo al cronograma establecido.

La mesa multisectorial logró un acuerdo y éste se tradujo en la elaboración de un proyecto de reformas a la Ley de Acceso a la Información. Los investigadores no pudieron verificar mayor información sobre la mesa y su conformación, debido a que los vínculos proporcionados como medios de verificación están rotos. El proyecto de reforma fue presentado el 29 de noviembre de 2016 y conocido por el Congreso como la iniciativa 5210.² La iniciativa fue enviada a la Comisión de Derechos Humanos para su dictamen.

A la fecha de cierre de este informe, el proyecto no había sido discutido ni siquiera en comisiones legislativas. En este sentido, el cumplimiento del compromiso es estrictamente formal. De acuerdo a la información recopilada por los investigadores del MRI, no hay todavía iniciativas para mover la discusión y aprobación de la ley en el Congreso de la República.

Red Ciudadana y Acción Ciudadana expresaron sus reservas en relación a la calidad del proceso desarrollado a través de la mesa –la cual no fue institucionalizada- y el alcance que la reforma tendrá para atender los vacíos identificados.³ Además, cuestionaron el hecho de que al mismo tiempo en el que se presentaron estas reformas, el Congreso discutía una iniciativa para establecer el pago de un impuesto para la reproducción de información pública.⁴

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan incluir una segunda etapa de este compromiso en el próximo plan de acción. La discusión y aprobación de esta Ley desde el Congreso de la República es fundamental para que Guatemala pueda avanzar y fortalecer el marco institucional que garantiza el derecho a información pública. Concretamente, está pendiente discutir la iniciativa de ley en las comisiones legislativas pertinentes, obtener el dictamen respectivo y someterla al pleno para que siga las tres lecturas necesarias para su aprobación.

Además, los investigadores del MRI recomiendan que este tipo de compromiso se armonice con las iniciativas de apertura legislativa que el Congreso está impulsando, de manera que tengan más fuerza y su implementación esté alineada con esfuerzos que en esta materia se estén promoviendo tanto en el Ejecutivo como en el Legislativo.

¹ <https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/07/21/pdh-y-mp-fortaleceran-ley-de-acceso-a-la-informacion/>

² <https://www.congreso.gob.gt/iniciativa-de-ley-detalle/?id=4800>

³ Opinión brindada por Red Ciudadana y Acción Ciudadana durante el período pre-publicación de este informe.

⁴ <http://www.prensalibre.com/guatemala/politica/iniciativa-impone-pago-para-acceso-a-la-informacion>

Compromiso 5: Datos Abiertos

Texto del compromiso: Integrar la información pública en formatos abiertos a través de un portal único y el logro de la aprobación de la política nacional de datos abiertos

Objetivo: Contar con un portal único que permita la publicación de datos en formatos abiertos y una Política Nacional de Datos Abiertos.

Relevancia: Mejorar la confianza y participación ciudadana que permita la democracia de la Información pública, que genere un mayor nivel de transparencia y rendición de cuentas promoviendo una comunicación activa con los ciudadanos.

Hitos:

5.1 Portal único de datos abierto.

5.2 Política nacional de datos abiertos

Institución responsable: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT), Vice Ministerio de Tecnología del Ministerio de Gobernación

Institución (es) de apoyo: Organismo Ejecutivo, Institución del Procurador de los Derechos Humanos y otras dependencias y Mesa Técnica de Innovación Tecnológica

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
5. Total			✓		✓	✓		✓			✓		Si		✓		
5.1 Portal único de datos abierto			✓		✓	✓		✓		✓			Si		✓		
5.2 Política nacional de datos abiertos			✓		✓						✓		Si			✓	

Contexto y objetivos

La Ley de Acceso a la Información se limita a definir cuál es la información que los sujetos obligados deben hacer pública, pero no establece el formato y el vehículo para divulgarla. En la actualidad, la información gubernamental se encuentra de forma dispersa, sin una fuente centralizada que pueda ser consultada por los ciudadanos, por lo que cada institución toma decisiones sobre los temas y los formatos en los que se presenta la información.

Para subsanar estas falencias, este compromiso propone desarrollar una política nacional de datos abiertos que establezca directrices sobre el tipo de información que debe darse y hacerla disponible en formato abierto. Como vehículo para difundirla de manera unificada, se propone la creación de un portal único de datos abiertos.

La especificidad del compromiso es media, ya que, si bien se establecen dos hitos claros, el texto no brinda mayor información sobre las áreas de alcance de la política ni sobre el portal. El impacto potencial es moderado. Contar con información en formato de datos abiertos facilitará la interconectabilidad con la interfaz de las OSC y la articulación de iniciativas de control social. Sin embargo, debe existir cierto nivel de especialidad técnica para poder hacer uso de los datos. Además, según el Informe Global sobre Tecnología de la Información del Foro Económico Mundial, únicamente 23.4% de la población en Guatemala hace uso de internet¹, herramienta indispensable para el aprovechamiento de los datos que facilitará el compromiso.

Uno de los principales problemas de este compromiso es su formulación, ya que carece de secuencia lógica en el establecimiento de sus metas. Los investigadores del MRI consideran que el proceso debió iniciar con una política nacional de datos abiertos para establecer las pautas para definir los contenidos del portal y luego acometer su diseño e implementación. Stuardo Rodríguez de Transparente.gt coincide con esto. En su opinión, debió instalarse la mesa, luego establecer la política de datos abiertos y por último implementar el portal de datos abiertos.²

Cumplimiento

De acuerdo con la herramienta de seguimiento del gobierno, el cumplimiento de este compromiso es limitado. Según la verificación realizada por los investigadores del MRI, el gobierno estableció una metodología y plan de trabajo para la implementación del compromiso. Avanzó, además, en el proceso de discusión colaborativa entre instituciones para establecer los contenidos del portal.

Según el Director de Informática de la SENACYT, los intercambios en la mesa han sido útiles para identificar posibles soluciones tecnológicas en el desarrollo del portal.³ No obstante, este compromiso se ha visto limitado por la dificultad de la SENACYT en recopilar los datos de las diferentes instituciones para alimentar el portal. Según una funcionaria de SENACYT, esto se debe a que la SENACYT depende del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONCYT), entidad consultiva sin funciones o potestades ejecutivas.

De acuerdo con la información disponible en la herramienta de seguimiento a la fecha de realización de este informe, el cronograma de implementación del compromiso de la herramienta de seguimiento sugirió retrasos en el lanzamiento del portal.⁴

Los días 19 y 20 de julio de 2017 se llevaron a cabo las Medas de Diálogo para la formulación de la Política y el portal, con participación de más de 100 personas y el apoyo técnico de la Organización de los Estados Americanos (OEA), la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos, y expertos de México y Guatemala.⁵

Fuera del período de revisión de este informe, el gobierno ha realizado actividades relacionadas a la Política de Datos Abiertos, las que se describen a continuación pero serán evaluadas en el informe de fin de término del MRI.

El Ministerio de Gobernación convocó a organizaciones de la sociedad y a instituciones de gobierno vinculadas con el tema de datos abiertos a dos talleres los días 4 y 15 de diciembre de 2017 para recibir insumos para la elaboración de la Política Nacional de Datos Abiertos. Los investigadores del MRI asistieron como observadores a ambas reuniones y constataron la participación activa de los asistentes. En la reunión participaron incluso las organizaciones de la sociedad civil que se retiraron de la mesa técnica el 1 de septiembre.

En comunicación personal con los investigadores del MRI el 30 de enero de 2018, Erick Reyes, consultor del Ministerio de Gobernación a cargo de coordinar el cumplimiento del compromiso, informó que se daría a conocer la sistematización de los aportes en febrero de 2018.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan que la responsabilidad de gestionar el portal de datos sea adoptada por una entidad con capacidad técnica suficiente y con el respaldo legal para requerir los datos a las entidades públicas, en los formatos, estándares y plazos que se definan.

Además, se recomienda aprovechar la experiencia previa y promover una mayor participación de la sociedad civil en los subsiguientes procesos de acompañamiento y perfeccionamiento del portal y en el monitoreo del cumplimiento de la política de datos abiertos.

Red Ciudadana considera que el tema de los datos abiertos puede no ser de naturaleza esencial para los ciudadanos, por lo que creen importante reforzar el papel de los intermediarios. A fin de superar las posibles limitantes que causa el acceso a internet, citan como ejemplo las capacitaciones brindadas a periodistas, en las que se identifican estrategias presenciales para llevar a sus comunidades la información que ellos analizan con los datos, tales como kioscos informativos en lengua indígena, cápsulas en radios, etc.⁶

En opinión de Acción Ciudadana, para avanzar en la implementación de este compromiso se podría identificar plataformas gratuitas de código abierto que existen en la región y podrían replicarse en Guatemala, incluyendo a algunas creadas como parte de la AGA en otros países. Consideran también necesario asegurar la idoneidad del personal responsable de la implementación y la capacidad de coordinación interinstitucional.⁷

Finalmente, en lo que resta del proceso de implementación del compromiso, los investigadores del MRI sugieren priorizar la elaboración de la política de datos abiertos, considerando los principios 5 y 6 de la Open Data Charter, que Guatemala ha suscrito.⁸ En ese sentido, se deben priorizar aquellos datos que son útiles para la mejora de la gestión pública, para el desarrollo incluyente y sostenible y para la rendición pública de cuentas, de manera que con su definición contribuya de manera sostenida y sistemática a la promoción de los datos abiertos en Guatemala.

Es aconsejable tomar en consideración el valor de contar con un repositorio único de información, porque – como se indicó antes – cada institución hace lo que está en sus posibilidades. De esa forma, la información se brinda de forma dispersa y sin estándares de publicación de datos. Además, hay una gran cantidad que no tiene que ver con publicidad activa y transparencia, sino con información que genera, obtiene y gestiona el gobierno y cuya publicación y reutilización puede ser muy relevante para la economía y para desarrollar nuevas áreas de negocio.

¹ <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/#indicatorId=INTERNETBANDWIDTHPERUSER>

² Stuardo Rodríguez (Transparente.gt). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 27 de noviembre de 2017.

³ Edgar Sabán, director de informática (SENACYT). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 23 de noviembre de 2017.

⁴ <http://gobiernoabierto.gob.gt/innovacion-tecnologica/>

⁵ Información brindada por el punto de contacto de gobierno durante la etapa pre-publicación de este informe.

⁶ Información brindada por Red Ciudadana durante la etapa pre-publicación de este informe.

⁷ Información brindada por Acción Ciudadana durante la etapa pre-publicación de este informe.

⁸ <https://opendatacharter.net/principles/>

Compromiso 6: Apoyo tecnológico para los ejes de gobierno abierto a través de la creación de una mesa técnica interinstitucional de innovación tecnológica

Texto del compromiso: *Unificar esfuerzos de las Instituciones involucradas en el cumplimiento de los compromisos del plan nacional de acción de gobierno abierto 2016 – 2018*

Objetivo: *Establecer un mecanismo de coordinación interinstitucional para el apoyo tecnológico en el cumplimiento de los compromisos del plan nacional de acción de gobierno abierto 2016 – 2018*

Ambición: *Optimización de las capacidades y recursos tecnológicos para la implementación del plan de acción nacional de gobierno abierto 2016 - 2018*

Institución responsable: Secretaría Nacional de Ciencia y Tecnología (SENACYT)

Institución (es) de apoyo: Organismo Ejecutivo y otras entidades interesadas, organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto y otras interesadas, universidades y otros actores interesados en participar

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		✓			Sin relevancia clara					✓			Si			✓	

Contexto y objetivos

El elemento tecnológico para el cumplimiento de los compromisos está desarrollado de manera heterogénea por las instituciones participantes en el plan de acción. El resultado es una variedad de herramientas que tienen niveles de funcionamiento y de facilidad de manejo dispares.

Este compromiso busca superar esas dificultades estableciendo una mesa técnica interinstitucional de innovación y tecnología. Ésta desarrollará un plan de acompañamiento a los compromisos para posteriormente evaluar el resultado del apoyo brindado.

La especificidad se califica como baja, ya que el texto del compromiso únicamente se refiere a las etapas del proceso de establecimiento de la mesa, la creación del plan y su evaluación, pero no detalla en qué consistirá el acompañamiento tecnológico.

Tal como señalan Silvio Gramajo y Mariana Córdón de Red Ciudadana, este compromiso es irrelevante a los valores de la AGA por referirse a procesos internos que son de por sí necesarios de realizarse cuando los equipos utilizados se vuelven obsoletos.¹

En la opinión del MRI, si bien este compromiso es instrumental para la implementación de otros compromisos, no representa una iniciativa que conlleve a reformas y acciones que mejoren el acceso a información, participación ciudadana o la rendición de cuentas públicas. Es una acción de apoyo operativo interno a las instituciones públicas en la implementación de sus compromisos. Por ello, su impacto potencial se califica como menor.

Cumplimiento

Este compromiso se ha realizado de acuerdo a los plazos establecidos en el plan de acción y su nivel de avance es sustancial.

El 24 de agosto de 2016 quedó constituida la Mesa Interinstitucional de Innovación Tecnológica con la participación de representantes de las instituciones responsables de compromisos a los que se dará acompañamiento.²

Para cada compromiso, se crearon un grupo de trabajo y un plan de implementación, disponibles en un sitio de Google de acceso público.³ Los investigadores del MRI pudieron verificar la realización de cuatro reuniones a través de listados de participantes, ayudas memoria y documentos de apoyo.⁴ En el listado de asistentes disponible se comprueba la limitada participación de organizaciones de la sociedad civil.

Sobre este último punto, Red Ciudadana cuestionó la falta de espacios para la participación de organizaciones de la sociedad civil, adicionales a las que formaron parte desde el inicio del trabajo de la mesa.⁵

Siguientes pasos

Edgar Sabán de SENACYT, recomienda asignarle el seguimiento de este compromiso a una institución con personal adecuado y presupuesto suficiente para promover la actualización tecnológica dentro de las entidades gubernamentales, ya que no se puede garantizar su sostenibilidad. Actualmente no existe una secretaría o ministerio de tecnología en la estructura del organismo ejecutivo, por lo que los investigadores del MRI recomiendan considerar la creación de una secretaría al interior de la Presidencia de la República que pueda liderar este proceso.

Adicionalmente, los investigadores del MRI sugieren tomar en consideración a organizaciones de la sociedad civil especializadas en temas tecnológicos, a fin de que apoyen los compromisos que incluyen el desarrollo de herramientas tecnológicas. Por su parte, Mariana Córdón propone hacer uso de la figura de voluntarios expertos en tecnología que tengan deseos de poner a prueba su conocimiento y colaborar en el mejoramiento tecnológico del manejo gubernamental.⁶

Finalmente, los investigadores del MRI no consideran que este compromiso por sí solo deba incluirse en próximos planes de acción. La recomendación es que la creación de estos grupos de trabajo se integre en las actividades de cada compromiso, según corresponda.

¹ Silvio Gramajo, experto en temas de transparencia, entrevista realizada por los investigadores del MRI el 13 de noviembre de 2017. Mariana Córdón (Red Ciudadana). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 23 de noviembre de 2017.

² <http://miit.gobiernoabierto.gob.gt/index.php/compromisos/6/blog-comp-6/14-compromiso-6/71-24-08-2016-c6>

³ <https://drive.google.com/drive/folders/0B5bPQXLWg8DeMWc4ZFRuZnVYNHc>

⁴ <http://miit.gobiernoabierto.gob.gt/compromisos/6/blog-comp-6>

⁵ Opinión recibida de Red Ciudadana durante la etapa pre-publicación de este informe.

⁶ Mariana Córdón (Red Ciudadana). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 23 de noviembre de 2017.

Compromiso 7: Diseño e implementación del directorio de servicios públicos en línea

Texto del compromiso: Se propone la creación de un portal que contenga la información y directorio de enlaces de los servicios públicos que presta la administración pública a la ciudadanía.

Objetivo: Centralizar la información y directorio de los servicios públicos que presta la administración pública en un solo portal.

Relevancia: El directorio de los servicios públicos en línea contribuye a fortalecer la participación ciudadana mediante la disponibilidad de la información de productos, trámites y servicios orientados a brindar un mejor servicio a la ciudadanía con procedimientos amigables y eficaces.

Hitos:

- 7.1 Recuperación y actualización de servicios públicos en línea institucionales y status del nivel de automatización
- 7.2 Descripción y clasificación de manera participativa y colaborativa los servicios públicos en línea
- 7.3 Creación e implementación de una plataforma del directorio de servicios públicos.
- 7.4 Capacitación de la utilización de la plataforma del directorio de servicios públicos

Institución responsable: SENACYT e INAP

Institución (es) de apoyo: Organismo Ejecutivo e instituciones públicas que deseen participar Mesa Técnica Interinstitucional de Innovación Tecnológica, organizaciones de la sociedad civil que participan en gobierno abierto, universidades y otros actores interesados

Fecha de inicio: octubre 2016

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		✓			✓			✓		✓			No		✓		

Contexto y objetivos

El gobierno de Guatemala actualmente carece de un inventario de los servicios que pueden ser solicitados en línea. Tampoco cuenta con un vehículo que centralice tal información.¹ La oferta gubernamental es dispersa y se emplea tiempo y esfuerzos para dilucidar si lo que se necesita está disponible en línea.

Con este compromiso se desea subsanar dichos problemas mediante el establecimiento de un portal en línea que unifique y haga accesibles al ciudadano todas las opciones de servicios gubernamentales a las que se puede acceder en línea en un solo sitio. La iniciativa es relevante al valor de acceso a la información. Expertos en el tema, como Mariana Córdón, consideran que la finalidad que persigue este compromiso es positiva y útil para la ciudadanía, pero insistió en que la plataforma debe diseñarse en formato de código abierto, ya que si se adopta cualquier otro sistema corre el riesgo de quedar obsoleto.

El modelo a utilizarse es el del Ministerio de Economía, que Córdón juzga como sencillo y fácil de utilizar. Agrega que el proceso de selección de la plataforma no fue del todo claro y que a petición de las organizaciones de la sociedad civil se realizaron reuniones sucesivas de evaluación.²

El compromiso es calificado como bajo en especificidad, ya que se describen las etapas del proceso de creación del portal sin mayor detalle. Por ejemplo, se establece que la descripción y clasificación de los servicios se hará de manera participativa, sin que se deje claro cómo y quiénes participarán en el proceso.

Respecto al impacto potencial, los investigadores consideran que para este compromiso es menor. Primero, porque se trata únicamente de la centralización de información que actualmente está disponible a través de diferentes portales. Segundo, debido a los bajos niveles de acceso a internet en Guatemala. De acuerdo con el Informe Global sobre Tecnología de la Información del Foro Económico Mundial, únicamente 23.4% de la población en Guatemala hace uso de internet.³

Stuardo Rodríguez de Transparente.gt considera que el portal no tendrá una gran demanda, por lo que deben hacerse esfuerzos para divulgar su existencia y uso.⁴

Cumplimiento

Tomando como base en las fechas propuestas, el compromiso se encuentra con retraso y con cumplimiento limitado.⁵

Edgar Sabán de SENACYT estima que no se podrá poner a funcionar el portal antes de diciembre de 2017. El retraso se dio al identificarse un portal preexistente que estaba a cargo de la Comisión Presidencial de Transparencia (COPRET) e inicialmente se pensó recuperarlo dado que actualmente la COPRET no es funcional. Sin embargo, en el proceso de identificación y gestión de traslado del portal no se pudo ubicar a la autoridad a cargo del dominio. Posteriormente, se decidió utilizar el portal "Así se hace", del Ministerio de Economía como referencia para desarrollar el proyecto.⁶

A la fecha de cierre de esta evaluación, se había avanzado únicamente en la definición de las instituciones que formarían parte del plan piloto, como establece el hito 2. Al respecto, Mariana Córdón explica que no hubo mayor participación de la sociedad civil en el cumplimiento, ya que la intención inicial era establecer un espacio de diálogo entre instituciones públicas.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan que la entidad a cargo de la administración del portal deberá realizar y mantener consultas con entidades de la sociedad civil especializadas en el tema de tecnología y datos abiertos, así como con asociaciones de comerciantes, pequeñas empresas y otros actores que se benefician del uso del portal. Esto permitirá un flujo constante de ideas para renovar el portal, mantenerlo funcional e identificar posibles vacíos en la información.

¹ Los responsables del compromiso solicitarán a las entidades que participarán inicialmente en el portal que sean éstas las que propongan los servicios que desean ofrecer en línea. Edgar Sabán, director de informática. (SENACYT). Comunicación vía correo electrónico, 23 enero 2018.

² Mariana Córdón (Red Ciudadana). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 23 de noviembre de 2017.

³ <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/#indicatorId=INTERNETBANDWIDTHPERUSER>

⁴ Stuardo Rodríguez (Transparente.gt). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 27 de noviembre de 2017.

⁵ <http://miit.gobiernoabierto.gob.gt/index.php/compromisos/7/metas-c7#m3>

⁶ Edgar Sabán, director de informática (SENACYT). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 23 de noviembre de 2017. El portal está en la URL <http://asisehace.gt/>

Compromiso 8: Inclusión e inmersión digital municipal

Texto del compromiso: Crear portales WEB de transparencia en un proyecto piloto de municipalidades.

Objetivo: Transparentar la gestión municipal y fortalecer el acceso a la información pública.

Ambición: Promover que las municipalidades tengan mayor transparencia y apertura hacia la participación ciudadana mediante sus portales WEB.

Hitos:

8.1 Planificación, selección y muestra del proyecto piloto de municipalidades.

8.2 Diseño de tecnologías y portales de transparencia.

8.3 Promoción en las municipalidades piloto de la homologación de los parámetros mínimos necesarios para la publicación de información pública.

8.4 Implementación de los portales de transparencia en las municipalidades del proyecto piloto.

8.5 Incorporar al portal GL del ministerio de Finanzas Públicas las municipalidades del proyecto piloto.

8.6 Evaluación del funcionamiento de los portales.

Institución responsable: SENACYT y ANAM como enlace municipal

Institución (es) de apoyo: INFOM, MINFIN, PDH, CONRED, SIT, Mesa Técnica de Innovación Tecnológica y otras instituciones interesadas

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: mayo 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
				✓	✓			✓		✓			Sí			✓	

Contexto y objetivos

En su artículo 10, la Ley de Acceso a la Información Pública ordena a las municipalidades establecer un portal en línea con información pública.¹ En el 2016, el 53 por ciento de las municipalidades no habían cumplido aún con ese mandato y carecían de un portal propio.² En este sentido, la ciudadanía no tiene posibilidad de acceder a datos públicos en la mayoría de las municipalidades del país, con lo cual se limita el acceso a la información y las posibilidades de una fiscalización y participación propositiva e informada.

Con este compromiso se aspira a dotar de portales en línea, tecnología y capacitación a cinco municipalidades que formarán parte de un proyecto piloto. El criterio para seleccionarlás fue carecer de portal y haber solicitado apoyo a la Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM) para implementarlo. La iniciativa es relevante al valor de acceso a la información.

La especificidad del compromiso es alta, pues sus hitos son objetivamente verificables. El impacto potencial es calificado como menor. Primero, el compromiso da cumplimiento a una exigencia de ley, por lo que no representa un cambio significativo en la práctica gubernamental. Segundo, únicamente 23.4% de la población en Guatemala hace uso de internet, lo que limita su potencial de uso, especialmente tomando en cuenta que los niveles son generalmente más bajos en la zona rural.³ Además, los investigadores del MRI consideran que la mera publicación de información no garantiza la adecuada rendición pública de cuentas o la participación ciudadana, contrario a lo que plantea el compromiso en su aspiración.

Cumplimiento

El nivel de avance de este compromiso es sustancial y su implementación se encuentra a tiempo.

A través de los medios de verificación, los investigadores del MRI pudieron comprobar la existencia de cuatro portales con diseño estandarizado, correspondientes a cuatro de las municipalidades participantes en el grupo piloto⁴. A la fecha de elaboración de este informe, los portales brindaban la información exigida por la Ley de Acceso a Información Pública generalmente en formato PDF. En el proceso de cumplimiento, los investigadores del MRI pudieron identificar problemas de coordinación entre las entidades responsables.

Luego del período que evalúa este informe, el gobierno continuó con la creación de portales para otras municipalidades. Los resultados obtenidos serán evaluados en el informe de fin de término.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan incluir este compromiso en el próximo plan de acción, con un alcance que permita cubrir a la totalidad de municipalidades que carecen de portal en línea. Además, recomiendan que en lo posible y, de acuerdo con su tipo, la información ofrecida sea en formato abierto y no en formato PDF como está disponible en la actualidad en las municipalidades participantes.

¹ http://www.minfin.gob.gt/images/laip_mfp/docs/decreto_5708b.pdf

² Edgar Sabán, jefe de Informática de SENACYT. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 23 de noviembre de 2017.

³ <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/#indicatorId=INTERNETBANDWIDTHPERUSER>

⁴ <https://avancesgobainap.wixsite.com/inap/copia-de-2-eje-de-innovacion-tecnol>

Compromiso 9: Diseño de la plataforma única para solicitudes de información pública

Texto del compromiso: Diseñar una plataforma única de solicitudes de información pública que incorpore a los sujetos obligados con el objetivo de facilitar y hacer eficiente el trámite y gestión de solicitudes de acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Relevancia: El diseño de esta plataforma permitirá establecer la base sobre la cual se desarrollará e implementará el portal único de solicitudes de información pública, el cual permitirá el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública, fomentando la transparencia y modernización de las instituciones en materia de datos abiertos. Asimismo, facilitará la participación y observancia ciudadana, así como la interacción con las instituciones a través de una herramienta tecnológica innovadora.

Hitos:

9.1 Diagnóstico de las plataformas existentes

9.2 Diseño de la plataforma del Portal Único de Solicitudes de Información Pública

9.3 Presentación del diseño final de la plataforma

Institución responsable: SENACYT e INAP

Institución (es) de apoyo: Organismo Ejecutivo e Instituciones Públicas que deseen participar Mesa Técnica Interinstitucional de Innovación Tecnológica, PDH, organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto, universidades y otros actores interesados

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: diciembre 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		✓			✓			✓	✓				No		✓		

Contexto y objetivos

En Guatemala, los procedimientos para solicitar información pública son heterogéneos, se establecen según los criterios y posibilidades de cada entidad o ministerio y no existe un sistema y formato estandarizado para tramitar e informar a los ciudadanos sobre el estado de sus solicitudes de información.¹

Para atender dicho vacío, este compromiso propone el diseño de una plataforma del Portal Único de Solicitudes de Información Pública que “dotará de seguridad y certidumbre a los solicitantes de información pública”.²

De acuerdo a lo planteado en su texto, el compromiso tiene un nivel menor de especificidad, ya que no detalla, por ejemplo, qué tipo de información podrá conocer el usuario sobre su solicitud. Su relevancia al valor de acceso a la información es clara, ya que en correspondencia a lo que establece la definición de AGA, el portal es un mecanismo que busca mejorar y facilitar el acceso a información.

El impacto potencial del compromiso es calificado como ninguno. Silvio Gramajo, experto en acceso a la información pública, coincide con esta afirmación, considerando que el texto del compromiso se queda en el diseño y no abarca la implementación del portal que provea de ese formato estandarizado y dé cuenta del curso de la solicitud hecha. Además, la iniciativa pretende la estandarización de un proceso que ya está disponible, aunque de forma heterogénea.

Finalmente, como se ha señalado en compromisos anteriores, únicamente 23.4% de la población en Guatemala hace uso de internet, por lo que no representa una herramienta adecuada para llegar masivamente a la población.³

Cumplimiento

Este compromiso se encuentra atrasado en función del cronograma propuesto y su nivel de avance es limitado.

El compromiso fue originalmente planteado por la Procuraduría de los Derechos Humanos, pero esta entidad se retiró ya que no había la posibilidad de obtener presupuesto para implementarlo. No obstante, dado que la Ley de Acceso a la Información le asigna el rol de entidad rectora, mantiene relación con INAP y SENACYT, que han trabajado los aspectos tecnológicos.

En ese sentido, comenta Edgar Sabán, la SENACYT adoptó este compromiso y se encargó de su cumplimiento. El compromiso, agrega, todavía se encuentra en la etapa de decidir el diseño, en función de la propuesta desarrollada por la Secretaría.⁴ La aprobación es responsabilidad de la Procuraduría de los Derechos Humanos. De acuerdo con Luis Abiche, INAP, PDH y Red Ciudadana serán las encargadas de presentar el portal.⁵ Sin embargo, Red Ciudadana informó a los investigadores del MRI que ya no participará en la implementación del compromiso.⁶

Siguientes pasos

Este compromiso consiste únicamente en el diseño del portal de solicitudes. Los investigadores del MRI recomiendan incluir en el próximo plan de acción la implementación del portal y definir la institución que lo administrará.

La organización Acción Ciudadana recomienda evaluar otras experiencias en este tema a nivel regional, para incorporar en la implementación del portal prácticas que hayan funcionado en otros países para aumentar el uso de la plataforma y lograr la coordinación institucional que este tipo de iniciativa requiere.⁷

¹ Edgar Sabán, jefe de Informática de SENACYT. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 23 de noviembre de 2017.

² https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/PAN%20_2016-2018_GUA.pdf

³ <http://reports.weforum.org/global-information-technology-report-2016/networked-readiness-index/#indicatorId=INTERNETBANDWIDTHPERUSER>

⁴ Medio de verificación: https://senacyt-my.sharepoint.com/:w:/r/personal/ga_senacyt_gob_gt/_layouts/15/WopiFrame.aspx?sourcedoc=%7Bc6fb9ba8-3de0-4fc0-aaaa-0a06889da896%7D&action=view

⁵ Luis Abiche, Coordinador de la Unidad de Transparencia, Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico (INAP). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 19 de diciembre de 2017.

⁶ Información brindada por Red Ciudadana en la etapa pre-publicación de este informe.

⁷ Opinión brindada por Acción Ciudadana durante la etapa pre-publicación de este informe.

Compromiso 10: Plan nacional de conectividad y banda ancha “Nación Digital”.

Texto del compromiso: Dotar de infraestructura tecnológica y contenidos académicos al 20% de los Establecimientos educativos del Sector Oficial en Guatemala.

Relevancia: Con la reducción de la brecha digital en el país, se pretende crear las condiciones socioculturales para armonizar la relación entre los gobernantes y los gobernados, utilizando las tecnologías de la información como instrumento clave en la participación ciudadana, innovación tecnológica y facilitación de canales de comunicación efectivos.

Ambición: Garantizar que 6,702 establecimientos educativos (20% del universo total) cuenten con conectividad, infraestructura, tecnología y contenidos para el fortalecimiento de la democracia de la información y se establezca una ruta para desarrollar los potenciales integrales de los estudiantes.

Hitos:

10.1 Implementar y monitorear un plan piloto en Patzún, Chimaltenango.

10.2 Implementación y seguimiento de mesas técnicas multidisciplinarias, integradas por actores interesados para fortalecer e implementar efectivamente el eje de educación.

10.3 Estudio de factibilidad sobre el 20% de las escuelas que serán beneficiadas

10.4 Capacitación a catedráticos en competencias digitales

10.5 Implementación del Plan Nacional de Conectividad y Banda Ancha “Nación Digital” Fase I-Eje de Educación

Institución responsable: Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), Ministerio de Comunicaciones (MICIVI)

Institución (es) de apoyo: Entidades del Organismo Ejecutivo, CONADI, ANAM e instituciones que deseen participar; organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto y otras interesadas; universidades, OEA, operadores de telecomunicaciones.

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: junio 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
Total			✓		Sin relevancia clara						✓		No		✓		

Contexto y objetivos

El informe de Competitividad Global 2017-2018 del Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) sitúa a Guatemala en el puesto 78 al 84 de 137 países analizados. Una variable determinante que muestra el rezago del país en competitividad es el hecho de que solamente hay 13.9 suscripciones a internet de banda ancha móvil por cada cien habitantes,¹ dato muy por debajo de la media mundial de 56,4 en el año 2017.

Ante esta realidad, este compromiso aspira a dotar a 6,702 establecimientos educativos del sistema estatal de conectividad, infraestructura, tecnología y contenidos difundidos por banda ancha. Este compromiso considera la importancia de brindar acceso a internet a los niños y maestros para el ejercicio de sus derechos ciudadanos.

La especificidad del compromiso es media, dado que no queda claro qué actores participarán en las mesas técnicas o el contenido de la capacitación que recibirán los maestros. Su texto no permite a los investigadores del MRI establecer clara relevancia al valor de acceso a la información.

Promover el acceso a internet es sin duda un paso positivo para mejorar el proceso educativo de la población escolar. El impacto potencial del compromiso se considera moderado. En este caso, y pese a que se puede establecer una vinculación con el segundo compromiso, no es posible asegurar que los beneficiarios recibirán la formación necesaria para tomar parte en procesos de participación ciudadana o acceso a información. Además, en función de lo planteado en el texto del compromiso, no es posible asegurar que las acciones propuestas armonizarán la relación entre gobernantes y gobernados.

Cumplimiento

Este compromiso presenta un nivel limitado de avance y su implementación está retrasada.

Este es el único compromiso de innovación tecnológica que propuso el gobierno, explica Stuardo Rodríguez de TransparenteGT. Sin embargo, no se explica el grado de avance.²

Los medios de verificación dan cuenta de la realización del plan piloto y de las mesas técnicas multidisciplinarias. Sin embargo, la evidencia únicamente permitió a los investigadores del MRI verificar la realización del plan piloto. Los documentos revisados dan cuenta del proceso de capacitación de maestros por parte de voluntarios, mas no del proceso de instalación del servicio de internet.

El resto de las actividades no han sido iniciadas, sin que a la fecha los investigadores hayan podido obtener una explicación de las razones. No fue posible obtener opiniones de las OSC sobre este compromiso.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI consideran importante continuar ampliando la oferta de banda ancha al mayor número de establecimientos posible. Para esto, se debe promover la colaboración con compañías de telecomunicaciones que operan actualmente en el país.

Si se decide incluir el compromiso en un próximo plan de acción, es necesario establecer acciones claramente relevantes a los valores AGA en las áreas de transparencia pública o participación ciudadana.

¹ “Rezago en banda ancha pesa en competitividad”. elPeriódico, 8 de diciembre 2017. <https://elperiodico.com.gt/inversion/2017/11/02/rezago-en-banda-ancha-pesa-en-competitividad/>

² Stuardo Rodríguez (Transparente.gt). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 27 de noviembre de 2017.

Compromiso 11: Diseño e implementación de un programa piloto de ideathones como mecanismos de colaboración y participación ciudadana a nivel municipal para el mejoramiento de servicios municipales

Texto del compromiso: Construir un plan piloto que fomente los espacios de colaboración, participación y corresponsabilidad ciudadana, basados en la metodología de "ideathon", en donde se recopilen insumos de la ciudadanía para mejorar los servicios públicos municipales y así promover el desarrollo a nivel local.

Relevancia: Fomentar la participación ciudadana como elemento clave en la colaboración para la adecuada gestión pública municipal a través de un plan piloto de ideathones que fortalecerá el acceso a la información pública, la participación ciudadana y la innovación para el mejoramiento de servicios públicos municipales.

Ambición: El involucramiento y corresponsabilidad de la ciudadanía en a través de la información recopilada en los ideathones la cual se analizará y se operacionalizará en indicadores y variables específicas de propuestas para mejorar los servicios públicos municipales. Además, permitirá institucionalizar buenas prácticas innovadoras para la generación de espacios de participación cívica y co-creación para la mejora de servicios públicos para el desarrollo local.

Hitos:

11.1 Selección de una muestra de municipalidades a formar parte del plan piloto de ideathones, basados en sus índices de participación ciudadana y acceso a la información pública

11.2 Diseño de metodología de ideathones y línea base para medición de impacto del proyecto.

11.3 Realización de Ideathones.

11.4 Sistematización y validación de la información recopilada en los Ideathones.

11.5 Presentación de propuestas de mejoras a servicios municipales a las municipalidades piloto.

11.6 Evaluación de la participación cívica, las estrategias de ejercicios colaborativos, el impacto en el acceso a la información pública y realizar recomendaciones para la continuidad del plan piloto.

Institución responsable: INFOM y ANAM

Institución (es) de apoyo: Municipalidades piloto y organizaciones de la sociedad civil que participen en gobierno abierto y otras interesadas

Fecha de inicio: septiembre 2016

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
				✓		✓				✓			Sí			✓	

Contexto y objetivos

El Código Municipal establece que los vecinos de una municipalidad tienen el derecho de “participar activa y voluntariamente en la formulación, planificación, ejecución y evaluación de las políticas públicas municipales y comunitarias”.¹ No obstante, esta participación es limitada: solamente el 9.3% de los vecinos asistió a una reunión convocada por la municipalidad y el 11.4% presentó una solicitud ante esa institución². Por ello, no se produce un flujo constante de propuestas o de exigencias de rendición de cuentas por parte de la ciudadanía hacia las corporaciones municipales.

El compromiso busca abordar el tema de la falta de participación por medio de la realización de un programa piloto de "ideathones" (maratones de ideas), es decir, reuniones abiertas de ciudadanos para recabar sugerencias con el objetivo de mejorar la oferta de servicios municipales.

La formulación del compromiso y sus hitos presenta un alto nivel de especificidad con actividades verificables. El impacto potencial es menor, debido a que únicamente se contempla recopilar, sistematizar y validar las propuestas presentadas por la ciudadanía en los ideathones. No está contemplado implementar alguna de estas propuestas, incluso como prueba piloto. Sin duda abrir espacios de participación para permitir a la ciudadanía expresar sus inquietudes y sus sugerencias sobre temas y problemas a sus autoridades municipales es un paso en la dirección correcta, pero en función de cómo se plantea en el compromiso, sus resultados poco podrían cambiar la práctica gubernamental.

Cumplimiento

El nivel de cumplimiento al cierre de este informe se califica como sustancial y a tiempo.

Al final del primer año del plan de acción, los investigadores MRI del obtuvieron evidencia de la suscripción de acuerdos con ocho municipalidades que participarían en el plan piloto.³ A la vez, se estableció la metodología e indicadores de línea base.⁴

Los medios de verificación muestran, además, que se realizaron los ideathones en todas las municipalidades del piloto, aunque con escasa participación ciudadana.⁵ Adicionalmente, Guatemalá señaló que percibieron un limitado interés de parte de las administraciones municipales por apoyar las actividades.⁶

Los investigadores del MRI tuvieron acceso a los informes de cada actividad que muestran las áreas que la ciudadanía considera prioritarias. Entre los temas que los participantes presentaron se encuentra el garantizar el abastecimiento continuo de agua potable, mantener un buen servicio de alumbrado público, implementar áreas verdes y de recreación, dar mantenimiento a calles y contar con un plan eficaz para el manejo de basura y aguas servidas.

Este compromiso fue completado en fecha posterior al cierre de este informe. La evaluación de cumplimiento se incluirá en el informe de fin de término de este plan.

Siguientes pasos

El compromiso es relevante al proponer mecanismos para abatir la falta de participación ciudadana en las labores de propuesta, discusión y fiscalización de la gestión municipal. Los investigadores del MRI recomiendan incluirlo en el próximo plan de acción, ampliando su cobertura al total de municipalidades del país.

A fin de mejorar su potencial, es necesario contemplar la implementación de aquellas iniciativas que se consideren viables, al menos en etapa piloto. Adicionalmente, se recomienda la creación de un banco o base que permita tener acceso a las propuestas presentadas, de forma que las municipalidades tengan la posibilidad de adaptarlas a sus contextos específicos, si así lo desean.

Por otro lado, los investigadores recomiendan procurar construir muestras estadísticas que permitan establecer representatividad de los participantes ya sea con respecto a la población total del municipio o a los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

¹ Código Municipal, Decreto 12-2002 del Congreso de la República, artículo 7, inciso f.

https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/codigo_municipal.pdf

² Dinora Azpuru, y Elizabeth Zechmeister. 2015. Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas 2014. (Guatemala: USAID, 2015), 81-83.

https://www.vanderbilt.edu/lapop/guatemala/AB2014_Guatemala_Country_Report_V4_Print_2_W_041515.pdf

³ Las municipalidades participantes son: Villa Nueva, Jalapa, San Lucas Sacatepequez, Totonicapán, Jacaltenango, Cobán, Mixto y Quezaltenango.

⁴ <http://www.infom.gob.gt/gobiernoabierto/#Participaci>

⁵ Desagregación de participantes:

http://www.infom.gob.gt/gobiernoabierto/gobOpen/compromiso11/Texto/Desagregacion_de_participantes.xlsx

Para valorar el impacto que tiene la participación en las ideathones, y ante la carencia de datos de un padrón actualizado de ciudadanos registrados como electores, los investigadores del MRI tomaron como referencia las estadísticas de votos emitidos en las papeletas de presidente y vicepresidente durante las elecciones del 6 de septiembre de 2015. En Villa Nueva se reportaron 121,767 votos emitidos; en Santa Cruz Naranjo, 7,012; en Jalapa, 45,423; en Cobán, 70,419; en San Lucas Sacatepéquez, 11,082. Fuente: Tribunal Supremo Electoral. Memoria Electoral 2015. <https://www.tse.org.gt/images/memoriaselec/me2015.pdf>

⁶ Opinión brindada por Guatecambia durante la etapa pre-publicación de este informe.

Compromiso 12: Crear e institucionalizar mecanismos de opinión ciudadana para los proyectos de ley

Texto del compromiso: Institucionalizar los mecanismos dentro del Congreso de la República que permitan la participación ciudadana para que se le dé a conocer, se discuta y se opine sobre los proyectos de ley que se presentan.

Objetivo: Institucionalizar y crear los mecanismos para la discusión constructiva y participativa de la ciudadanía, con respecto a los Proyectos de Ley que se presentan al Congreso de la República para su aprobación.

Relevancia: Fortalecer el derecho humano al acceso a la información pública y a la participación ciudadana a través de mecanismos que permitan a los ciudadanos conocer los proyectos de ley previo a su aprobación en el Pleno del Congreso y brindar un espacio para exponer sus opiniones, posturas y propuestas sobre cada tema, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas.

Hitos:

- 12.1 Diseño de los mecanismos de participación ciudadana en los proyectos de ley
- 12.2 Sensibilización y socialización de los mecanismos de participación ciudadana con los Bloques Legislativos y con la ciudadanía
- 12.3 Implementación de mecanismos
- 12.4 Institucionalización de mecanismos

Institución responsable: Congreso de la República

Institución (es) de apoyo: Organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto y otras interesadas

Fecha de inicio: abril 2017

Fecha final: noviembre 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		✓			✓	✓		✓		✓			Sí			✓	

Contexto y objetivos

La participación ciudadana en la discusión de proyectos de ley en curso en el Congreso de la República se da primordialmente con las entidades de la sociedad civil como intermediarios. Los ciudadanos no organizados generalmente carecen de herramientas o espacios para expresar su opinión a las comisiones de trabajo que analizan las propuestas de modificaciones a leyes existentes o las iniciativas para crear nuevas.

Este compromiso aspira a crear mecanismos que incorporen la opinión del ciudadano no organizado a la discusión de reformas y propuestas de nueva legislación. Esto se logrará por medio de un módulo en el portal web del Congreso de la República, el cual mostrará los proyectos de ley vigentes o en trámite y permitirá a cualquier usuario agregar comentarios. Los hitos contemplan la realización de actividades de sensibilización con los bloques legislativos y con la ciudadanía, la implementación y posterior institucionalización de dichos mecanismos participativos. Sin embargo, dada la manera como se enuncian los hitos, no puede otorgarse mucha especificidad en cuanto a las herramientas y procedimientos que pueden cristalizar los hitos.

El compromiso es relevante a los valores de acceso a la información y participación ciudadana, al hacer disponibles de manera fácil proyectos de ley que están en discusión en el Congreso y al proporcionar una herramienta para realizar comentarios y hacer sugerencias. El impacto potencial de la iniciativa se considera menor, ya que el rol de la ciudadanía continúa siendo de consulta, pues el mecanismo no prevé retorno al ciudadano sobre sus aportaciones o comentarios y su existencia no garantiza que con ella se pueda incidir en la formulación de leyes que le afectan.

Cumplimiento

Al cumplirse el primer año del plan, el cumplimiento es sustancial y el compromiso está en tiempo.¹

El mecanismo instaurado consistió en colocar en el portal del Congreso de la República un vínculo para emitir opiniones, aportar sugerencias a reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos y al proyecto que instituye una Ley de Parques. En el primer caso, se registran cuatro participantes² y en el segundo únicamente uno.³ Para los investigadores MRI esta baja participación puede deberse a dos factores: desinterés de la ciudadanía en participar y/o falta de una adecuada divulgación y promoción de esta herramienta.

Los investigadores del MRI exploraron la plataforma y verificaron que, pese a que los archivos se presentan en formato PDF, es posible hacer comentarios. Para Mariana Córdón de Red Ciudadana, sería preferible hacer la publicación en formato Word.

Por otro lado, para hacer comentarios en el proyecto de ley, el ciudadano necesita realizar un proceso de registro que requiere de un correo electrónico, lo que se implica barrera adicional a la participación y se pierde el anonimato. Los investigadores del MRI constataron que el mecanismo no divulga las opiniones vertidas por los ciudadanos usuarios, lo que impide la interacción. Únicamente se hace constar el número de comentarios recibidos.

En los medios de verificación no hay evidencia de que los comentarios ciudadanos sean leídos, sistematizados y procesados para ser tomados en consideración por los legisladores. Por ello, no se puede establecer si hay incidencia ciudadana en la formulación de los proyectos de ley.

En lo relativo al hito cuatro sobre la institucionalización de este mecanismo, no existe evidencia concluyente de que se haya cumplido.⁴

Siguientes pasos

Dada la importancia y ambición de este compromiso, los investigadores del MRI recomiendan incluirlo en el próximo plan de acción. Es necesario realizar una campaña para promover la utilización del mecanismo y que el mecanismo de acceso para opinar sea amigable y fácil, que facilite la interacción y tenga reglas claras de transparencia y devolución. Esto permitirá que más personas comenten los diferentes proyectos de ley. Tal como afirma Mariana Córdón, experta de Red Ciudadana, es necesario institucionalizar el hito y definir cómo se tomará en cuenta la opinión ciudadana, a fin de garantizar una verdadera incidencia.⁵

Los investigadores del MRI recomiendan también eliminar la necesidad de registrarse para hacer uso de la plataforma e identificar buenas prácticas de otros países en materia de legislación colaborativa.⁶

¹ El Plan de acción 2016-2018 en notas al pie de las páginas 88 y 89 establece que las fechas originales de cumplimiento de los hitos “fueron modificadas con aprobación de la Mesa Técnica de Gobierno Abierto realizada el 15 de diciembre de 2016”. No indica cuáles fueron las fechas originales.
https://drive.google.com/file/d/0B_4ZUVqGd5yLVGFTR0ZubktzWFU/view

² <http://congreso.opinionciudadana.gt/topic/591c77c8f1083bf92ca83818>

³ <http://congreso.opinionciudadana.gt/topic/59795ebe89183c830a9d0e2b>

⁴ Durante la mesa técnica realizada el 18 de enero de 2018, los investigadores del MRI le preguntaron a la señora Lilian Lima, encargada del cumplimiento de este compromiso acerca de la institucionalización. La señora Lima no dio una respuesta concluyente. Los investigadores del MRI le hicieron ver que la vía para institucionalizarlo era la emisión de una ley, de un acuerdo o de una orden interna emanada de autoridad competente.

⁵ Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 23 de noviembre de 2017.

⁶ Para un ejemplo puede consultarse <https://beta.openparldata.org/good-practices/?lang=es>

Compromiso 13: Divulgar la temática de gobierno abierto como mecanismo de participación ciudadana

Texto del compromiso: Diseñar e implementar estrategias de divulgación y sensibilización para que la ciudadanía conozca sobre los mecanismos de participación ciudadana a través del gobierno abierto.

Relevancia: Se promueven mecanismos para la participación ciudadana mediante la divulgación de los principios y valores de OGP, mejorando la transparencia a través de la auditoría social.

Ambición: Incrementar el conocimiento sobre la temática de gobierno abierto a través de sus tres principios fundamentales de transparencia, participación ciudadana y colaboración.

Hitos:

13.1 Diseño de estrategias para divulgación y sensibilización de gobierno abierto, incluyendo aspectos lingüísticos

13.2 Implementación de las estrategias de divulgación y sensibilización de gobierno abierto

Institución responsable: Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, Punto de Contacto de Gobierno para la AGA y Guatecivica

Institución (es) de apoyo: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Secretaría Ejecutiva de la Presidencia, ANAM, INFOM, Municipalidades, PDH, USAC, RENAP, organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto y otras interesadas

Fecha de inicio: septiembre 2016 **Fecha final:** junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
		✓			✓					✓			Sí		✓		

Contexto y objetivos

Éste es el tercer plan de acción que formula el gobierno de Guatemala y es el primero en el que se ha abierto la posibilidad de participación a la ciudadanía tanto organizada como no organizada. No obstante esta apertura, el gobierno abierto no es un tema conocido por el público en general y no es relevante dentro de la agenda mediática informativa. Éstas posiblemente sean variables que incidan en la limitada participación que existe para apoyar el cumplimiento del plan de acción.

La finalidad de este compromiso es crear e implementar una estrategia de divulgación que permita a la ciudadanía conocer los mecanismos de participación ciudadana que existen en el marco del proceso de la AGA. Por ello, es relevante como una herramienta de acceso a la información.

El compromiso tiene una especificidad baja. No es claro en cuanto a las estrategias que serán utilizadas, a los medios para la implementación de la campaña o a que alude cuando se refiere a aspectos lingüísticos. Su impacto potencial se considera menor, ya que el poner a disposición de la población información acerca de la temática de gobierno abierto, no es condición suficiente para aumentar los niveles de participación. Para alcanzar este fin sería necesario, por ejemplo, realizar procesos de capacitación ciudadana, y asegurar que las oportunidades de participación se adapten a las características de la población.

Gerardo Jiménez, editor general del diario Prensa Libre, expresó que en los medios informativos hay desconocimiento del tema de gobierno abierto porque las noticias que dan las entidades participantes son ocasionales. De acuerdo con Jiménez, no ha habido un esfuerzo sistemático de informar a la ciudadanía acerca de qué es el gobierno abierto y qué beneficios tiene este modelo de gobierno para el desarrollo del país. Lo que el gobierno difunde, comenta, lo hace de manera desordenada y poco sistemática.¹

Cumplimiento

A la fecha, el cumplimiento de este compromiso ha sido limitado y en tiempo.

La Secretaría de Comunicación Social desarrolló un video informativo específico sobre gobierno abierto y produjo cinco más en los que el tema es mencionado de manera tangencial. Estos videos fueron divulgados en el canal del gobierno y han sido publicados en YouTube.² Al 10 de diciembre de 2017, el video específico registra 355 visitas, mientras que los otros varían entre 670 y 3706 visitas.

En consulta con personal de la Secretaría de Comunicación Social de la Presidencia, se informó que han hecho divulgación por otros medios como el canal del Congreso y en la televisión comercial. No obstante, no hay forma de comprobarlo porque no se encuentra información vinculada en los medios de verificación.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan incorporar este compromiso en el próximo plan de acción, pero haciendo un abordaje estratégico de los procesos de comunicación. Es necesario establecer claramente los mensajes claves a divulgar, incluir una variedad de medios adecuada –incluyendo dialectos locales– y una frecuencia de difusión precisa.

¹ Gerardo Jiménez, editor general, diario Prensa Libre. Entrevista telefónica realizada por los investigadores del MRI el 8 de noviembre de 2017.

² <https://youtu.be/I0Wlu0MCj8E>
<https://youtu.be/i8C6WPvGArg>
<https://youtu.be/S-ICcbgJnM0>
<https://youtu.be/GX4Wgv4a238>
<https://youtu.be/l6VR-kyIINk>
<https://youtu.be/4vYDFyISOy0>

Compromiso 14: Mecanismos de rendición de cuentas en los gobiernos locales

Texto del compromiso: Acuerdos entre la Contraloría General de Cuentas (CGC) y las municipalidades para el diseño y operación de herramientas y procedimientos estandarizados y de fácil comprensión para la rendición de cuentas de los gobiernos locales.

Objetivo: Implementar herramientas y procedimientos estandarizados para mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos locales, para promover la transparencia en el manejo de los recursos públicos en cada municipio del país.

Ambición: Fortalecer la rendición de cuentas de los gobiernos locales mediante herramientas estándar que favorezcan la transparencia en la gestión municipal y la participación ciudadana en el seguimiento a los resultados, así como el fortalecimiento a los procesos de auditoría social, en beneficio de la ciudadanía.

Hitos:

14.1 Suscripción de convenios con los gobiernos locales que decidan participar en este compromiso

14.2 Diseño de mecanismos y procedimientos para mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos locales

14.3 Implementación de mecanismos y procedimientos para mejorar la rendición de cuentas en los gobiernos locales

Institución responsable: Contraloría General de Cuentas (CGC)

Institución (es) de apoyo: Municipalidades del país, Instituto Nacional de Fomento Municipal (INFOM), Asociación Nacional de Municipalidades (ANAM), Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)/(DAAFIM) Dirección de Asistencia a la Administración Financiera Municipal

Fecha de inicio: septiembre 2016

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
			✓		✓					✓			No			✓	

Contexto y objetivos

La presentación de informes de ejecución presupuestaria por parte de las municipalidades se realiza de forma heterogénea, lo cual genera con frecuencia reparos y multas por parte de la Contraloría General de Cuentas. Por ejemplo, mientras que algunas municipalidades presentan cuadros con la información mínima para dar cumplimiento a su obligación, otras remiten informes extensos, según los criterios particulares de cada una. Esta falta de estandarización dificulta contar con información consolidada para efectos de análisis por parte de la Contraloría, así como para la labor fiscalizadora ciudadana.¹

El objetivo del compromiso es diseñar y promover la adopción de mecanismos y procedimientos estandarizados sobre la información que deben dar las municipalidades a diversas entidades públicas, así como a la ciudadanía, y el formato en que deben presentarla, bajo el marco legal vigente.

La especificidad del compromiso y sus hitos es media, pues no está claramente definido en qué consisten los mecanismos y procedimiento que busca adoptar. En ese sentido, tal como plantea el texto del compromiso, no es posible establecer si éstos se adaptan a la definición de AGA del valor de rendición de cuentas.

En relación a su impacto potencial, el compromiso se califica como menor. Con la divulgación de información se facilita la labor de fiscalización; sin embargo, no será posible que dicha labor logre promover cambios en la práctica gubernamental a nivel local. Esto debido a que no se establecen los procedimientos necesarios para permitir a la población presentar cuestionamientos y que estos sean resueltos por los funcionarios responsables.

Cumplimiento

El cumplimiento de compromiso es sustancial, pero con retraso en la implementación de los hitos.

La Contraloría General de Cuentas reporta la realización de tres talleres² en los que se suscribieron cartas de entendimiento con 211 municipalidades.³ De acuerdo con el modelo de carta, las municipalidades se comprometieron a la adopción e implementación del manual y el formato, mientras que Acción Ciudadana será responsable de la capacitación del personal.⁴ Los investigadores del MRI tuvieron acceso al listado de municipalidades que han suscrito las cartas de entendimiento. No obstante, estos convenios parecieran expresar una declaración de intenciones, más que la implementación de “herramientas y procedimientos estandarizados para mejorar la rendición de cuentas de los gobiernos locales”, como indica el objetivo principal. De acuerdo a la Contraloría, esto se debe a que al momento de la firma no se contaba con las herramientas estandarizadas, las que continúan en proceso de desarrollo.⁵

El Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), estuvo a cargo de la elaboración del manual de procedimientos. De acuerdo con Jorge Lavarreda, investigador de esta organización, el manual fue presentado a la Contraloría, pero esta entidad no ha divulgado ni aprobado el proyecto.⁶ La evidencia a la que tuvieron acceso los investigadores del MRI da cuenta de la presentación e indica que el documento se encuentra en proceso de revisión interna por parte de la Contraloría. Por esta misma razón todavía no es posible verificar su contenido.⁷

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan incorporar este compromiso en el siguiente plan de acción. La puesta a disposición de la ciudadanía de información pronta y clara sobre el uso de fondos públicos, resultados y cumplimiento de los planes de trabajo de la totalidad de municipalidades del país debe ser el paso siguiente. Los investigadores recomiendan incorporar el aspecto de rendición de cuentas según la definición de la AGA, es decir, el establecimiento de mecanismos que permitan a la ciudadanía expresar sus inquietudes y cuestionamientos sobre la información brindada por los gobiernos locales, asegurando la respuesta y acciones concretas para corregir las faltas al manual.

Adicionalmente, debe considerarse la creación de un sistema que permita dar seguimiento a la implementación del manual por parte de las municipalidades suscriptoras de las cartas de entendimiento.

¹ Información brindada por el punto de contacto de gobierno durante la etapa pre-publicación de este informe.

²http://www.contraloria.gob.gt/gobierno%20abierto_primer%20taller.html
http://www.contraloria.gob.gt/gobierno%20abierto_segundo%20taller.html
http://www.contraloria.gob.gt/gobierno%20abierto_tercer%20taller.html
http://www.contraloria.gob.gt/gobierno%20abierto_cuarto%20taller.html

³ https://drive.google.com/file/d/0Bz_EB5PbjduZa3ZHWEd5ZG9BaGM/view

⁴

<http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/gobierno%20abierto/I%20TALLER%20REGION%20CENTRAL/4.%20Modelo%20de%20Carta%20de%20Entendimiento.pdf>

⁵ Información brindada por el punto de contacto de gobierno durante la etapa pre-publicación de este informe.

⁶ Jorge Lavarreda (Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Entrevista realizada por investigadores del MRI el 24 de noviembre de 2017.

⁷<http://www.contraloria.gob.gt/imagenes/gobierno%20abierto/AVANCES%20META%203%20COMPROMISO%20I4%20AL%2028-09-17.docx>

Compromiso 15: Transparentar las acciones en la gestión integral para la reducción del riesgo a desastres

Nota editorial: por brevedad el texto del compromiso se presenta de forma resumida en este informe. La versión completa está disponible en: <http://bit.ly/2GSxkDR>

Texto del compromiso: Divulgar el manejo transparente de los gastos y recursos utilizados en la gestión integral para la reducción del riesgo a desastres.

Relevancia: Mejorar la rendición de cuentas a través de la implementación y aplicación de mecanismos, formatos abiertos, estadísticas e indicadores que permitan transparentar la asignación y uso de los recursos destinados a la “Gestión Integral para la Reducción del Riesgo a Desastres” y la apertura de espacios para la auditoría social, valorando la participación de la sociedad civil y fomentando la participación ciudadana.

Ambición: Ofrecer información oportuna y accesible a la ciudadanía que permita transparentar las acciones y recursos destinados a la gestión integral para la reducción del riesgo a desastres.

Institución responsable: Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED)

Institución (es) de apoyo: ANAM, INFOM, PDH e Instituciones que conforman el Sistema CONRED, organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto y otras interesadas

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
15. Total			✓		✓	✓					✓		No			✓	
15.1 Asignación presupuestaria y recursos				✓	✓						✓		Sí			✓	
15.2 Protocolo para ayuda humanitaria			✓		Sin relevancia clara					✓			Sí			✓	
15.3 Informe de recursos y ayuda humanitaria				✓	✓						✓		Sí			✓	
15.4 Publicación de estadísticas				✓	✓					✓			Sí			✓	
15.5 Espacios para auditoría social			✓		✓	✓					✓		Sí		✓		
15.6 Mecanismo de denuncias			✓			✓					✓		No		✓		

Contexto y objetivos

Cuando se producen fenómenos naturales o situaciones de emergencia social suele hacerse la declaratoria del estado de calamidad. Este instrumento permite a las instituciones a cargo del manejo de la emergencia excusarse de utilizar la ley de compras para adquirir bienes y servicios. Con esto, se busca facilitar la pronta atención de las necesidades que se genera con el rompimiento de la normalidad funcional. Sin embargo, la ausencia de requisitos puede también facilitar prácticas opacas y permeables a la corrupción.

El objetivo de este compromiso es transparentar los gastos y recursos utilizados en la gestión de la reducción del riesgo de desastres por medio de la publicación de los recursos asignados a CONRED para atención humanitaria en desastres. Además, como comenta el experto Silvio Gramajo, existen estándares internacionales que establecen la publicidad del manejo de desastres. Con este compromiso, indica, se le da una lógica cuantitativa a la prevención y manejo de emergencias.¹

Si bien el compromiso en su totalidad es relevante a los valores AGA, uno de sus hitos no lo es. El Protocolo de solicitud de ayuda humanitaria es sin duda una herramienta importante, pero no es claro en el texto del compromiso si se trata de una actividad interna de actualización o qué implica su socialización. Por ello, el MRI no puede determinar si como resultado habrá información divulgada, si habrán espacios de participación o si conlleva un mecanismo de rendición de cuentas.

La especificidad del compromiso es media. Se presentan actividades objetivamente verificables, pero en algunos hitos hacen falta detalles que permitan entender cómo se pretende alcanzar lo propuesto. Tal es el caso de los espacios de promoción de auditoría social y el mecanismo de quejas y denuncias.

El nivel de especificidad tiene implicaciones sobre el impacto potencial, el cual se considera moderado. Esta iniciativa pone a CONRED a tono con los requerimientos de transparencia y acceso a información sobre la ejecución de su presupuesto para atender emergencias humanitarias. El compromiso incluye hitos que promoverán el involucramiento de la ciudadanía, pero no queda claro si éste permitirá una incidencia real sobre las decisiones de política pública en la materia.

Por otro lado, el uso de una página web para la presentación de denuncias disminuye su potencial. Primero, porque como se ha mencionado en este informe únicamente el 27% de la población en Guatemala cuenta con acceso a internet; y segundo, porque generalmente son las comunidades más empobrecidas quienes se ven mayormente afectadas por los desastres y generalmente sus niveles de acceso a internet son limitados.

En la opinión de Silvia Márquez, asesora del Ministerio de Finanzas, el compromiso está mal formulado porque la información relevante se produce únicamente al ocurrir una calamidad.² De esa manera, la información disponible al límite establecido para su implementación alude solamente al presupuesto de funcionamiento de la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (CONRED) durante 2015.

Cumplimiento

El compromiso tiene cumplimiento sustancial y está retrasado respecto al cronograma propuesto.

El grado de avance por metas es dispar. En el caso de la asignación presupuestaria y los recursos para atención de emergencias, la evaluación está sujeta a la declaración de estado de calamidad, por lo que dado que no se presentó ninguna situación que lo amerite, es justificable la ausencia de información.³

El hito relacionado al Protocolo de Solicitud Oficial de Recursos fue cumplido hasta donde se puede interpretar el compromiso. El Protocolo fue actualizado y se socializó con alcaldes y sus representantes.⁴ Una organización de sociedad civil manifestó que habría sido pertinente la socialización con sociedad civil y grupos ciudadanos que dan seguimiento a recursos destinados a desastres naturales.⁵ Los investigadores del MRI revisaron el documento y no encontraron algún paso o información relativa a procedimientos a tomar en cuenta para el acceso a información. Sin embargo, sí consta en la evidencia la realización de un taller regional con municipalidades en los que se abordó la rendición de cuentas municipal y el observatorio ciudadano.

CONRED cumplió con la publicación de informes en formato PDF de entregas de ayuda humanitaria. Los informes detallan la cantidad y el volumen entregado, mas no su valor presupuestado.⁶ Además, han sido publicadas las estadísticas de personas atendidas y daños materiales que se produjeron en emergencias atendidas durante 2015, pero en formato PDF, no en formato abierto.⁷ No existen estadísticas de 2016 ni 2017.

En relación con los espacios de participación ciudadana, pese a que se presentan ayudas de memoria de reuniones realizadas con organizaciones internacionales y entidades de gobierno, la evidencia no demuestra que hayan existido acercamientos con organizaciones de la sociedad civil o espacios para la participación ciudadana, pues no hay fotografías de los eventos ni listados de asistencia.⁸

Finalmente, para acceder al mecanismo seguro de denuncias que señala el hito seis, es necesario crear un usuario y contraseña, con lo cual se dificulta el acceso de forma masiva y se pierde la condición de anonimato.⁹ Tal como se mencionó en la sección anterior, las características de la población hacen impráctico este mecanismo de denuncia como herramienta para promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas.

Acción ciudadana señaló a los investigadores del MRI, la importancia de que se establezcan los protocolos de seguimiento a la denuncia ciudadana, a fin de asegurar el correcto funcionamiento del mecanismo y garantizar la respuesta oportuna.¹⁰

Siguientes pasos

A fin de hacer funcional este compromiso, los investigadores del MRI recomiendan:

- Presentar la información en formato abierto con el objetivo de facilitar la reutilización y análisis por parte de los ciudadanos.
- Asegurar que los espacios de participación ciudadana se enfoquen en las organizaciones de la sociedad civil y comunitarias, con mecanismos que permitan la incidencia real.
- Eliminar el requisito de registro del mecanismo de denuncias, a fin de asegurar el anonimato. Es necesario también identificar otros posibles medios –buzones de denuncia, por ejemplo- que faciliten un acceso más amplio para la población.
- Explorar opciones de multicanalidad, por ejemplo, el WhatsApp de emergencias o el uso de plataformas como <https://www.ushahidi.com/>

¹Silvio Gramajo, experto en acceso a la información pública. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 13 de noviembre de 2017.

²Silvia Márquez, asesora (Ministerio de Finanzas). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 8 de diciembre de 2017.

³ Medios de verificación en: http://conred.gob.gt/site/informacion_publica/gobierno_abierto20162018/NOTAFINANCIERODG-7-2016.pdf

⁴Medios de verificación en: <https://goo.gl/mN2tFh>; <https://goo.gl/5LEurY>; <https://goo.gl/fvef5V>; <https://goo.gl/MVeeCT>; <https://goo.gl/x9G3Vd>

⁵ Opinión brindada por Acción Ciudadana durante la etapa pre-publicación de este informe.

⁶Medios de verificación: <https://goo.gl/AoG8LC>; <https://goo.gl/cyXbzD>; <https://goo.gl/vfqHQv>; <https://goo.gl/TRTD5k>; <https://goo.gl/TESVqX>; <https://goo.gl/gbjoQ8>; <https://goo.gl/P79M2K>; <https://goo.gl/UoBkG9>; <https://goo.gl/vYVK2M>; <https://goo.gl/ko9R8G>; <https://goo.gl/vhKqfX>; <https://goo.gl/ivxAHd>

⁷ Medios de verificación en: <https://goo.gl/ucp4vP>; <https://goo.gl/YtsLZH>; <https://goo.gl/GGXAtd>; <https://goo.gl/HNkQha>; <https://goo.gl/9I4CWd>

⁸Medios de verificación en: <https://goo.gl/D5Xsc0>; <https://goo.gl/vSoixk>; <https://goo.gl/6GCLc9>; <https://goo.gl/nLjiC5>; <https://goo.gl/K1I8W3>; <https://goo.gl/ZgMfVM>; <https://goo.gl/VQsuDp>; <https://goo.gl/XESqM>

⁹ Medio de verificación en: <http://conredapp.conred.org.gt:8888/APLICACIONES/Quejas.nsf/Queja?OpenForm>

¹⁰ Opinión brindada por Acción Ciudadana durante la etapa pre-publicación de este informe.

Compromiso 16: Acciones para avanzar hacia un proceso presupuestario abierto y participativo

Nota editorial: por brevedad el texto del compromiso se presenta de forma resumida en este informe. La versión completa está disponible en: <http://bit.ly/2GSxkDR>

Texto del compromiso: Se propicia la participación ciudadana a través de foros de presupuesto abierto y otras etapas clave del proceso presupuestario, con el propósito contribuir a la transparencia fiscal.

Objetivo: Propiciar canales de participación ciudadana en etapas clave del proceso presupuestario.

Relevancia: El ejercicio público de foros de presupuesto abierto, la presentación pública de la propuesta de inversión, así como la presentación del informe de auditoría de la liquidación del presupuesto del año anterior propician que la población además de tener acceso a la información, participe y contribuya en retroalimentar aspectos clave del presupuesto.

En ese sentido, este compromiso contribuye al fortalecimiento de los valores de gobierno abierto de transparencia fiscal, rendición de cuentas, participación ciudadana y acceso a la información pública.

Ambición: Se busca que las organizaciones de la sociedad civil y la ciudadanía en general conozcan y aporten recomendaciones sobre aspectos relevantes durante el proceso presupuestario, mediante mecanismos que sugieren los estándares internacionales, en particular aquellos contenidos en los principios de participación pública en la política fiscal de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT por sus siglas en inglés).

Institución responsable: Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) Contraloría General de Cuentas (CGC), Congreso de la República de Guatemala

Institución (es) de apoyo: Ministerios de Estado, Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (CONADUR), Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y otras entidades públicas

Fecha de inicio: septiembre 2016 **Fecha final:** julio 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
16. Total				✓	✓	✓					✓		No				✓
16.1 Foros de presupuesto abierto				✓	✓	✓					✓		No				✓
16.2 Normas de gobierno abierto en la iniciativa de ley del presupuesto				✓	✓					✓			No				✓
16.3 CONADUR presenta propuesta de inversión				✓	✓	✓					✓		No				✓
16.4 OSC en Mesas técnicas de discusión				✓		✓					✓		Si				✓
16.5 CGC publica resultados de auditoría y liquidación				✓	✓						✓		Si				✓

Contexto y objetivos

Desde la restauración del régimen constitucional en 1986, el proceso de formulación del presupuesto general de la nación ha sido excluyente en sus etapas decisivas de discusión de planes y obras de alcance nacional y en la revisión que lleva a cabo el Congreso de la República en la Comisión de Finanzas previa a su aprobación en el pleno.

Este compromiso aspira a dar transparencia y propiciar la participación ciudadana en la formulación de los ingresos y gastos públicos y facilitar el acceso y comprensión de los informes de liquidación presupuestaria que realiza la Contraloría General de Cuentas. Los primeros dos aspectos se abordan con la realización de foros de presupuesto abierto y mesas técnicas en el proceso de discusión del presupuesto. El tercer aspecto se afronta con informes que debe publicar la Contraloría General de Cuentas en formatos bajo principios de gobierno abierto.

El compromiso tiene una especificidad alta, al establecer hitos objetivamente verificables con entregables claros. Es clara su relevancia a los valores de acceso a información y participación ciudadana.

El impacto potencial es moderado. Los investigadores del MRI consideran que el compromiso representa un paso significativo para brindar a la ciudadanía los elementos necesarios para contribuir a la definición y fiscalización del presupuesto general de la nación. Sin embargo, no se define la forma en que las contribuciones ciudadanas serán consideradas o resultarán en modificaciones de los elementos del presupuesto. En consecuencia, la práctica de gobierno persiste en informar y consultar a ciudadanos sobre aspectos presupuestarios. Esto refleja la tendencia de mejora que Guatemala ha tenido en sus evaluaciones de la encuesta de presupuesto abierto. De 2015 a 2017, el país ha mejorado su puntuación de 10/100 a 30/100 respecto a la participación pública en el presupuesto.¹ No obstante, continúa indicando que Guatemala proporciona pocas oportunidades para que el público participe en el proceso presupuestario.

Cumplimiento

Al cierre de este informe, el compromiso ha sido completado.

El Ministerio de Finanzas reporta la realización de 16 talleres de presupuesto abierto, con la participación de 31 entidades de gobierno y más de “1850 personas provenientes de diferentes instituciones públicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento, medios de comunicación, cooperación internacional, entre otros”.²

El decreto 50-2016 del Congreso de la República que contiene el presupuesto 2017 y que estará vigente también para 2018, incluye los principios de gobierno abierto que persigue el hito dos.³

Sobre el hito 3, los investigadores del MRI pudieron verificar la realización de la presentación de la propuesta de inversión por parte de CONADUR y cuentan con fotografías de la actividad.⁴

En relación al hito 4, los expertos de ICEFI indicaron que organizaciones de la sociedad civil participaron en la discusión en la Comisión de Finanzas del Congreso. Esto se dio en 2016 y nuevamente en 2017.

Finalmente, en relación a la publicación de los informes de auditoría de la Contraloría de Cuentas, se ha dado cumplimiento a la presentación, aunque no en formato abierto.⁵

Resultados preliminares

El proceso de formulación del presupuesto ha incrementado su transparencia, aunque no la participación ciudadana. Ricardo Barrientos y Carlos Melgar, expertos del Instituto Centro Americano de Estudios Fiscales (ICEFI) anotan la opacidad del proceso participativo, indicando que no fue posible saber cuáles de los aportes recogidos en los foros y en los talleres de presupuesto abierto fueron incorporados en el proyecto final. Señalan que el Ministerio de Finanzas publicó las fichas técnicas de la discusión “Presupuesto Multianual 2018-2022, Ruta País 5 años”, en fecha posterior a la definición de los techos presupuestarios indicativos para el presupuesto 2018. Por ello, representaron una referencia histórica y documental de los talleres de presupuesto abierto, pero no resultaron oportunos como elementos de análisis para incidir en la toma de decisiones.⁶

El experto Carlos Mendoza, quien fue director de evaluación fiscal del Ministerio de Finanzas y responsable de los compromisos de gobierno abierto, considera que el ejercicio fue abierto, pero no participativo. La visión original que orientó el compromiso era promover un diálogo amplio de temas nacionales por medio de la formulación del presupuesto. Sin embargo esto no se dio, comentó.⁷ Otro defecto que señala Mendoza es el hecho de que los ministros llegaban al taller de presupuesto abierto con peticiones de ampliación de gasto, sin conocer previamente las restricciones que había en cuanto a techos presupuestarios.

En este taller en el que los ministros participaron, Jorge Lavarreda, experto del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN), coincide con Melgar en señalar el desconocimiento por parte de los ministros de los techos presupuestarios existentes.⁸ Lavarreda indica que no se permitió la participación de la sociedad civil. El valor de los foros y talleres de presupuesto abierto fue casi exclusivamente de acceso a información de primera mano, indica.

El Ministerio de Finanzas, por su parte, informó que los espacios de participación ciudadana durante los talleres consistieron en tres bloques de preguntas para cada taller, en los que la sociedad civil pudo hacer aportes. Además, se creó el sitio <http://presupuestoabierto.org>, en el que se podían hacer comentarios y completar una encuesta ciudadana. Destacan también la institucionalización del proceso de Presupuesto Abierto mediante la emisión del Acuerdo Ministerial No. 194-2017.⁹

Adicionalmente, el MINFIN explica que en el caso de los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE), las observaciones recibidas se han incorporado tanto en una propuesta de normativa como en el proyecto de presupuesto, en cuanto a las iniciativas de inversión incluidas. Sin embargo, indican que esto se vio afectado por la no aprobación del presupuesto en 2018.¹⁰

En relación al Decreto 50-2016, los expertos del ICEFI indican que las normas de transparencia incluidas en el presupuesto 2017 son en efecto útiles y necesarias, pero no son novedosas porque ya se habían empezado a implementar con anterioridad. Adicionalmente, consideran que no existió una evaluación objetiva sobre el cumplimiento o incumplimiento de las normas de transparencia en al menos el ejercicio fiscal anterior, lo que habría permitido determinar su permanencia o supresión por otras de mayor claridad.¹¹

Según los expertos de ICEFI, la presentación de la propuesta de inversión de CONADUR debió haber incluido más eventos y brindar un mejor espacio para la colaboración, participación y retroalimentación sobre las prioridades inicialmente definidas.

Por último, sobre las discusiones al interior de la Comisión de Finanzas, indican que no es posible verificar el uso que la Comisión dio a los aportes, al igual que en los talleres de presupuesto abierto.

Siguientes pasos

Los investigadores recomiendan completar el compromiso en el plazo restante del plan de acción. Asimismo, se sugiere institucionalizarlo por el gobierno y el congreso, de manera que permita la participación efectiva de la sociedad civil.

Es recomendable atender la sugerencia de los expertos respecto a que los participantes en los talleres –ministros y sociedad civil– deben conocer de antemano los techos presupuestarios para participar en la discusión con propuestas realistas y factibles.

Dado que el MINFIN depende de información macroeconómica y fiscal que brindan otras entidades para establecer el escenario que sustentarán en la definición de techos presupuestarios, los investigadores MRI recomiendan al MINFIN anticipar retrasos y establecer mecanismos internos que permitan producir esta información con tiempo, o que se pueda producir en tiempo real y rastrear oportunamente.

En relación a la devolución del proceso de participación ciudadana, es importante que se consideren acciones de seguimiento a las propuestas de las OSC y otros actores, a través de informes que detallen cómo fueron consideradas dichas propuestas. Sobre las solicitudes por parte de los ministros de recursos adicionales al techo que se hagan en la actividad de presupuesto abierto, sería importante que se sustentaran con los instrumentos de planificación correspondientes, a fin de asegurar que estén alineadas al logro de resultados.

Además, para Acción Ciudadana es importante que estos ejercicios también se realicen al interior del país y no únicamente en la capital.¹²

En cuanto a la publicación de los informes de ejecución presupuestaria, la Contraloría General de Cuentas, tal como indican los expertos, debe utilizar un formato de datos abiertos.

¹ <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/guatemala-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>

² Medios de verificación: <https://goo.gl/zzcuzF><https://goo.gl/T9T8A3><https://goo.gl/C1qQog><https://goo.gl/ecDFtK>
<https://goo.gl/oEdXMb> <https://goo.gl/Pb63YF><https://goo.gl/8NJ9XT><https://goo.gl/B8WZCj><https://goo.gl/fSsxLh>
<https://goo.gl/KPGrst>

³ Ver el capítulo 3, “Transparencia y Calidad del Gasto” del Decreto 59-2016 del Congreso de la República incluido en el medio de verificación:
http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/preprobado2017/decreto%2050_2016.pdf

⁴ Medio de verificación en <https://goo.gl/QtnykU>; <https://goo.gl/kUtlAT>; <https://goo.gl/yWxXkj>;
<https://goo.gl/7MyEoW>; <https://goo.gl/93ui8I>; <https://goo.gl/hYv3EL>

⁵ <https://goo.gl/4z8hgp>

³ Ricardo Barrientos y Carlos Melgar (ICEFI). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 9 de noviembre de 2017.

⁴ Carlos Mendoza. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 15 de noviembre de 2017.

⁵ Jorge Lavarreda (CIEN). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 24 de noviembre de 2017.

⁹ Información brindada por el punto de contacto de gobierno durante la etapa pre-publicación de este informe. El Acuerdo Ministerial está disponible en:
http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/16/acuerdoministerial94-2017.pdf

¹⁰ Información brindada por el Ministerio de Finanzas a través del punto de contacto durante la etapa pre-publicación de este informe.

¹¹ Opinión recibida del ICEFI durante la etapa pre-publicación de este informe.

¹² Opinión recibida de Acción Ciudadana durante la etapa pre-publicación de este informe.

Compromiso 17: Acciones para avanzar en el cumplimiento del código y manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional (FMI)

Nota editorial: por brevedad el texto del compromiso se presenta de forma resumida en este informe. La versión completa está disponible en: <http://bit.ly/2GSxkDR>

Texto del compromiso: Se busca que en el corto y mediano plazo, el país avance en el cumplimiento de los estándares contenidos en el Código y Manual de Transparencia Fiscal del FMI, de tal manera que pueda brindarse a la población mayor conocimiento de las finanzas públicas.

Objetivo: Avanzar en el cumplimiento de los estándares que el Código y Manual de Transparencia Fiscal del FMI establecen, con el propósito que la ciudadanía conozca la situación de las finanzas públicas del país.

Relevancia: La adopción de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional y de la normativa del Código y Manual de Transparencia Fiscal de dicho organismo, contribuirán a mejorar las buenas prácticas en materia de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas y acceso a la información en Guatemala.

Institución responsable: Ministerio de Finanzas Públicas

Institución (es) de apoyo: Secretaría General de la Presidencia de la República, Fondo Monetario Internacional, organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto y otros interesados

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
17. Total			✓		✓	✓				✓			No		✓		
17.1 Informe de evaluación por FMI, plan de trabajo y mecanismo de colaboración con OSC				✓	✓	✓				✓			No		✓		
17.2 Agregado Inclusión en el presupuesto de un estudio sobre Riesgos Fiscales				✓	✓					✓			Sí				✓
17.3 Guías para la ley del presupuesto				✓	✓					✓			Sí		✓		
17.4 Estudio de desafíos para la consolidación de sistemas contables			✓		Sin relevancia clara					✓			Si		✓		
17.5 Consolidación del sector público no financiero				✓	Sin relevancia clara					✓			Si				✓
17.6 Consolidación del Sector Público no financiero a nivel sectorial				✓	Sin relevancia clara					✓			Si		✓		
17.7 Agenda de transparencia fiscal	✓				✓						✓		Si			✓	

Contexto y objetivos

Esta iniciativa da seguimiento a las acciones iniciadas por el Ministerio de Finanzas dentro del plan de acción 2014-2016 de la AGA, específicamente al compromiso II "Cumplimiento Pleno del Nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional".¹ Una de las acciones de dicho compromiso, y como establece el acuerdo ministerial 169-2015, fue gestionar ante el FMI la aplicación de la correspondiente Evaluación de la Transparencia Fiscal (FTA por sus siglas en inglés).²

Dicha evaluación fue realizada en 2016, y entre las conclusiones y recomendaciones generales mencionó la necesidad de una reforma de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) tanto para elevar los ingresos como para contribuir al combate contra la corrupción y la mejora de la transparencia y la eficiencia fiscal podrían contribuir a aumentar la credibilidad del gobierno.

En ese marco, las OSC propusieron al Ministerio de Finanzas este compromiso para atender esas recomendaciones y adoptar normas internacionales contenidas en el nuevo Código y Manual de Transparencia Fiscal del FMI.³

Como primer paso, se propuso la divulgación del informe del FMI y, en colaboración con la sociedad civil, el establecimiento de mecanismos para implementar las recomendaciones. Como segundo hito, se definió incluir como parte del proyecto de Presupuesto General de la Nación de 2017 un informe sobre riesgos fiscales que pueden afectar la sostenibilidad de las finanzas públicas al momento de presentarse contingencias.

El tercer hito reitera en la Ley Orgánica del Presupuesto, decreto 101-97 del Congreso de la República, la obligación de divulgar la información que debe publicitar de oficio. Los hitos cuatro, cinco y seis están integrados y proponen un proceso que llevará, en primer lugar, realizar un estudio para aclarar la contabilidad del sector público no financiero (hito 4). Seguidamente, unificar en uno solo los tres sistemas de contabilidad integrada (SICOIN Central, SICOIN Descentralizadas y SICOIN gobiernos locales) que registran la ejecución del presupuesto (hito 5) en cuanto a transferencias corrientes y transferencias de capital.

El hito 6 profundiza en la consolidación de los 3 SICOIN al consolidar el resto de transferencias y operaciones interinstitucionales que restan para integrar funcionalmente la contabilidad de las entidades del estado. El hito 7 propone etapas para emitir el nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio de Finanzas Públicas que dará vida la Dirección de Transparencia.⁴

La formulación del compromiso tiene especificidad media. Su relevancia es clara al valor de acceso a información y participación ciudadana. En relación al impacto potencial, el compromiso en su globalidad se califica como menor. Si bien la creación de una nueva dirección de transparencia es una reforma importante, el principal enfoque de las actividades es dar seguimiento y cumplimiento a recomendaciones del FMI, sin una distinción clara del problema público que este compromiso busca atender. El mero cumplimiento de recomendaciones es una acción positiva, mas no ambiciosa.

Las posibilidades de participación de la ciudadanía y fiscalización son limitadas, debido al nivel de especialización de la información y porque varios de los procesos que se proponen serán al interno del Ministerio de Finanzas.

De acuerdo a representantes del ICEFI, la implementación de este compromiso busca dotar al país de las herramientas para garantizar una gestión efectiva y responsable de las finanzas públicas. Indican, además, que el desempeño del país en procesos de evaluación como los del FMI inciden en la posición que el país alcanza en rankings internacionales como el Índice de Presupuesto Abierto, el Índice de Competitividad Global, etc.⁵

Cumplimiento

El compromiso se encuentra retrasado y con nivel de avance limitado.

Hay un notable grado de avance en la apropiación de la idea de transparencia y rendición de cuentas por parte de los mandos medios del Ministerio de Finanzas. Aunque la persona responsable de dar seguimiento a los compromisos renunció el 16 de septiembre de 2017⁶, se ha mantenido el interés de cumplir las metas establecidas en este compromiso. Lo anterior denota la existencia de un equipo de trabajo que respalda el avance de este compromiso, y que los cambios funcionales de los asignados como responsables en este caso no han interrumpido el compromiso.

El hito uno se encuentra con avance limitado⁷ al no haberse convocado para la fecha establecida al taller programado con sociedad civil.⁸ En los medios de verificación solo se encuentran los índices en los que es calificado el país internacionalmente, pero no hay evidencia para los otros dos sub-hitos. El plazo para cumplir las metas es agosto, que es el cierre de temporal que abarca esta evaluación. El gobierno cumplió únicamente con hacer público el reporte del FMI.⁹ De acuerdo al ICEFI, a la fecha tampoco se ha elaborado el plan de trabajo que debe establecer metas de implementación para garantizar avances en el cumplimiento de las recomendaciones contenidas en dicho informe.¹⁰

El hito dos fue cumplido a tiempo y en su totalidad al haberse incluido en el presupuesto de 2017 aprobado por el Congreso el apartado sobre riesgos fiscales. En cuanto a medios de verificación, el vínculo disponible en el portal oficial de gobierno abierto del gobierno remite al portal del MINFIN, lo cual implica que el ciudadano no tiene acceso por la vía del portal oficial de la AGA. Los vínculos que aquí se reportan son los que proporcionó el punto de contacto y son diferentes a los consignados para acceso general.¹¹ El acceso, en consecuencia, no es fácil para el ciudadano no especializado en este tema.

El hito tres tiene al final del primer año un cumplimiento limitado¹², situación que confirma Carlos Melgar, investigador de ICEFI.¹³ Como medios de verificación, se exponen documentos de ayuda memoria, lo cual implica un cumplimiento más formal que sustantivo.

Los hitos cuatro, cinco y seis están vinculados. El hito cuatro, que alude al estudio que identifica las dificultades para consolidar los diferentes sistemas contables que utiliza MINFIN, tiene un cumplimiento limitado.¹⁴ Únicamente se cumplió en tiempo con la consolidación del sector público no financiero, el hito cinco¹⁵. El hito seis, relativo a la consolidación del sector público no financiero, tiene un cumplimiento limitado y, además, ya rebasó su fecha límite.¹⁶

De acuerdo con Carlos Melgar, el diagnóstico propuesto para el hito cuatro podría ser vital para reforzar las acciones que ya se realizan en el marco del hito 5, y también puede contribuir a identificar y superar las barreras para el cumplimiento del hito 6. Podría, ejemplo, hacer un análisis sobre por qué no ha sido posible completar el enlace de la USAC al SIAF.¹⁷ Carlos Mendoza confirma que esto se debe al atraso del MINFIN en su manual de contabilidad que data del 2002.¹⁸ Silvia Márquez y José Antonio Menéndez, funcionarios del MINFIN responsables de dar seguimiento a este compromiso, estiman que la meta seis no se cumplirá tampoco en 2017. Por otra parte, Márquez indicó que el diagnóstico enunciado en el hito cuatro está incompleto porque debería incluir a la Universidad de San Carlos.¹⁹ El hito cuatro da como evidencia de cumplimiento listados de participantes, pero no demuestra que haya en curso estudio alguno.

El hito siete, la agenda de transparencia fiscal, tiene un avance sustancial.²⁰ Sin embargo, indica Carlos Mendoza, el reglamento orgánico interno que deberá instituir la dirección de transparencia se pospuso sine día.²¹ La creación de esta dirección es el punto total del compromiso.

Este compromiso es, como mencionan los asesores ministeriales Márquez y Menéndez, un proceso escalonado que al cumplirse mejorará la transparencia.²² El nivel de complejidad que implica adoptar las recomendaciones, a través de acciones técnicas y legales, requerirá tiempo adicional a los dos años de este plan de acción.²³

El compromiso es relevante para conocer del manejo de las cuentas nacionales, afirma Jorge Lavarreda, investigador del CIEN.²⁴

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI consideran que una vez se incorporen al Reglamento Orgánico Interno (ROI) del MINFIN las reformas a la Ley de Contrataciones del Estado, deben redoblar esfuerzos para cumplir el compromiso y lograr la implementación del Reglamento, superar los obstáculos que impiden la instauración de la dirección general de transparencia y lograr la consolidación total de los tres sistemas de contabilidad existentes.

Dado que la transparencia en la ejecución del presupuesto puede funcionar como un freno a la corrupción y dar herramientas para una rendición de cuentas efectiva, los investigadores del MRI sugieren incluir este compromiso en el siguiente plan de acción. De esta forma se podrán implementar las recomendaciones de la evaluación del FMI que estén pendientes al final del ciclo del actual plan.

Los investigadores del MRI recomiendan, además, formular los hitos del compromiso de manera más precisa y establecer medios de verificación adecuados para cada actividad. Recomendamos también dar acceso a través del portal de gobierno abierto y mediante cualquier navegador, ya que los investigadores experimentaron fallos en su visualización.

¹ Plan de Acción 2014-2016:

<https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20de%20Gobierno%20Abierto%20Guatemala%202014-2016%202829-6-2014%29.pdf>

² http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/acuerdominl69_150715.pdf

³ <https://www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf>

⁴ Silvia Márquez y José Antonio Menéndez, consultores (Ministerio de Finanzas Públicas). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 8 de diciembre de 2017.

⁵ Opinión brindada por el ICEFI durante el período pre-publicación de este informe.

⁶ Carlos Mendoza, "Ser funcionario en tiempos de crisis política (renuncia de Carlos Mendoza), *Plaza Pública* 16 de septiembre 2017.: <https://www.plazapublica.com.gt/content/ser-funcionario-publico-en-tiempos-de-crisis-politica-renuncia-de-carlos-mendoza>

⁷ El medio de verificación no comprueba la convocatoria. Remite a información general de entidades internacionales acerca de Guatemala: <https://goo.gl/pfoWiz>

⁸ Jorge Lavarreda, investigador de CIEN reveló que el 24 de noviembre, fecha de la entrevista que sostuvo con los investigadores del MRI recién había recibido la invitación para participar en el taller.

⁹ Medio de verificación: El vínculo ofrecido por MINFIN no es funcional en el navegador Safari. Los investigadores del MRI obtuvieron el Manual de Transparencia Fiscal del FMI utilizando el navegador Chrome: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/transparencia/guatemala_transparencia_fiscal.pdf

¹⁰ Opinión recibida del ICEFI durante el período pre-publicación de este informe.

¹¹ Medio de verificación: <http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/presua2017/documentos/08-30-2016%20Riesgos%20Fiscales.pdf>

¹² Medios de verificación:

http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_presupuesto/presupuesto_circulares/2017/oficio_circular_1dtp.pdf http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/nota_tecnica_C_173LOP.docx

¹³ Carlos Melgar, investigador de ICEFI. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 9 de noviembre de 2017.

¹⁴ Medio de verificación: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/Equipos_Técnico_para_Consolidación_SPF.pdf

¹⁵ Medios de verificación: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/Equipos_Técnico_para_Consolidación_SPF.pdf

http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/Plan de Trabajo para la Consolidación SPNF.docx

[http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/ayuda de memoria \(matriz de transaccion\).docx](http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/ayuda de memoria (matriz de transaccion).docx)

[http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/ayuda de memoria \(matriz de SPNF\).docx](http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/ayuda de memoria (matriz de SPNF).docx)

http://www.minfin.gob.gt/index.php?option=com_content&view=article&id=3281&Itemid=195

¹⁶ Medios de verificación: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/Equipos Técnico para Consolidación SPF.pdf

http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/17_4_1a.pdf

¹⁷ Opinión recibida del ICEFI durante la etapa pre-publicación de este informe.

¹⁸ Carlos Mendoza, ex director de Evaluación Fiscal (MINFIN). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 15/11/2017.

¹⁹ Silvia Márquez y José Antonio Menéndez, consultores (Ministerio de Finanzas Públicas). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 8 de diciembre de 2017.

²⁰ Medio de verificación: http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/grupo de trabajo c-17 agenda transparencia.docx; http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/17/ayuda memoria propuesta proyecto ROI.pdf

²¹ Carlos Mendoza, *ibid*.

²² Silvia Márquez y José Antonio Menéndez, consultores (Ministerio de Finanzas Públicas). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 8 de diciembre de 2017.

²³ Opinión recibida del punto de contacto durante el período pre-publicación de este informe

²⁴ Jorge Lavarreda, investigador (CIEN). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 24 de noviembre de 2017.

★ **Compromiso 18: Acciones para mejorar la disponibilidad y calidad de la información presupuestaria.**

Nota editorial: por brevedad el texto del compromiso se presenta de forma resumida en este informe. La versión completa está disponible en: <http://bit.ly/2GSxkDR>

Texto del compromiso: Revisar y actualizar los 8 documentos de presupuesto, y mejorar el Portal de Transparencia Fiscal, así como los subsistemas que integran el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).

Relevancia: La mejora en la calidad, contenido y publicación oportuna de los documentos presupuestarios contribuirá a que el país sea mejor evaluado a través del Índice de Presupuesto Abierto, y, consiguientemente, la población podrá contar con información presupuestaria disponible en la página de internet y Portal de Transparencia Fiscal del MINFIN. Por tanto, este compromiso coadyuva a promover las buenas prácticas en materia de transparencia fiscal, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Ambición: Los ciudadanos y toda persona en general cuentan con información oportuna en materia de presupuesto, lo que les permite incrementar su conocimiento acerca de los alcances y limitaciones de las finanzas públicas, así como fortalecer sus capacidades para la realización de auditoría social. Por otro lado, al mejorar la información presupuestaria Guatemala podrá incrementar su puntaje en el Índice de Presupuesto Abierto.

Institución responsable: Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN)

Institución (es) de apoyo: Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: julio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
18. Total				✓	✓	✓		✓				✓	Sí			✓	
18.1 Comité de Datos abiertos				✓	✓	✓						✓	Sí				✓
18.2 Portal de transparencia fiscal				✓	✓	✓		✓			✓		No			✓	
18.3 Espacio de diálogo con OSC				✓		✓						✓	Sí		✓		
18.4 Documentos índice de Presupuesto Abierto				✓	✓	✓					✓		Sí			✓	
18.5 Publicación de Informes para monitorear préstamos y donaciones				✓	✓						✓		Sí				✓

Nota editorial: Este compromiso es estelar, pues es medible, claramente relevante para los valores de la AGA, tiene impacto potencial transformador y fue sustantiva o completamente implementado.

Contexto y objetivos

El Índice de Presupuesto Abierto de 2016 (OBS por sus siglas en inglés) señaló retrasos o falta de cumplimiento por parte del gobierno guatemalteco en la publicación de los documentos que toma en consideración el International Budget Partnership.¹ Además, la información disponible en el portal de MINFIN acerca del presupuesto nacional es de difícil consulta, por su formato y por carecer de interfaz efectiva de búsqueda.

El compromiso propone solventar estos problemas mediante la modernización del portal de transparencia fiscal, de manera los documentos claves para el OBS estén disponibles en formato de datos abiertos. Establece un procedimiento participativo que implica la integración de entidades de la sociedad civil en un comité de datos abiertos.

Entre las funciones que tendrá este comité, y la participación de las OSC en general, se encuentran: apoyar el proceso de revisión del portal de transparencia fiscal; brindar retroalimentación sobre los planes del MINFIN para mejorar el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF) y sus componentes; brindar insumos para la mejora de los documentos presupuestarios, entre otros.

El compromiso tiene una especificidad alta y su impacto potencial es transformador, pues está orientado a atender las debilidades señaladas en el informe del Índice de Presupuesto Abierto de 2015², en las áreas de publicación de información, participación del público y vigilancia. En este sentido, el compromiso a través de los hitos 1 y 3 se enfoca en abrir espacios participativos y canales de retroalimentación del público. El Índice señala que la principal debilidad del país es la falta de oportunidades para que los ciudadanos se involucren en el proceso presupuestario, por lo que de cumplirse en su totalidad el establecimiento del comité de datos abiertos y el espacio de diálogo con las OSC, el compromiso transformaría la práctica gubernamental para la apertura del proceso presupuestario.

Cumplimiento

El compromiso 18 tiene un nivel de cumplimiento sustancial y está a tiempo.³

Se cumplió con el hito uno el 27 de enero de 2017, al establecer un comité de usuarios integrado por representantes de la sociedad civil interesados en el tema presupuestario y en tecnologías de acceso a la información.⁴ De acuerdo al MINFIN, el buen funcionamiento de este comité ha permitido que se sometan a consideración otros temas de interés para el Ministerio, además de los que se planten en el plan de acción.⁵

De acuerdo a representantes del ICEFI, hace falta un instrumento legal que respalde la creación de este Comité y que determine las reglas básicas para su funcionamiento. Esta ausencia, indican, podría poner en riesgo la continuidad de la iniciativa ante a un cambio de autoridades en el Ministerio.⁶

En la opinión de Jorge Lavarreda, consultor de CIEN, no se ha avanzado significativamente en el establecimiento del portal de transparencia que establece el hito dos.⁷ A su juicio, el portal – que existe desde hace 10 años pero no ha sido actualizado⁸- resulta aún menos funcional que los del Sistema de Contabilidad Integrado (SICOIN). Carlos Mendoza, ex director de Evaluación Fiscal del MINFIN, opina que el poco avance se produce debido a la gran carga de trabajo que tiene la Dirección de Tecnologías de la Información del MINFIN.⁹ Durante el primer año del plan de acción no se implementó el plan de rediseño, no se validó con los usuarios del portal de transparencia fiscal y tampoco se publicaron los resultados de la retroalimentación.

El establecimiento de un espacio de diálogo para recibir retroalimentación sobre eventuales cambios al Sistema Integrado de Administración Financiera se reporta en nivel de inicio. De acuerdo con Silvia Márquez y José Antonio Menéndez, consultores del MINFIN, todavía está en etapa de diseño. Los técnicos del MINFIN están en proceso de analizar los siguientes pasos para avanzar a una versión más avanzada del SIAF. Por esa razón, no se ha cumplido el compromiso de dar participación a la sociedad civil en la discusión de las modificaciones.¹⁰

El hito cuatro alude a un proceso de revisión de documentos para cumplir con el Índice de Presupuesto abierto, lo cual tiene cumplimiento sustancial. Carlos Melgar de ICEFI, anota que se inició la revisión de los documentos que evalúa el Índice y se definió el órgano que dirigiría este proceso –el comité de usuarios. Sin embargo, al final del período que abarca este informe no se había concretado ningún cambio o mejora al contenido de esos documentos.¹¹

En cuanto a la publicación de documentos, indica Carlos Mendoza, solamente se ha fallado en la publicación del informe de medio año. Melgar, por su parte, indica que también debe incluirse como fallo el documento preliminar exigido por OBS, que debiera ser hecho público antes de presentar el presupuesto del año siguiente, en este caso, el de 2017.

El ministerio cumplió con la institucionalización establecida en este compromiso, al emitir el acuerdo ministerial 194-2017, que establece la publicación anual de los ocho documentos exigidos por el OBS.¹² Los consultores de ICEFI y CIEN resaltaron positivamente este aspecto.

En el caso de la difusión de informes para monitorear préstamos y donaciones, Carlos Melgar y Jorge Lavarreda confirman el cumplimiento. Melgar anotó que la información requerida se encuentra disponible en el portal de SEGEPLAN. Sin embargo, los investigadores del MRI comprobaron que esta no es localizable fácilmente en la web, lo cual dificulta su revisión por parte del público no especializado.

Las OSC consultadas para este reporte resaltaron la apertura del MINFIN en la participación que se les dio, lo cual incidió en transparentar la información presupuestaria. Las OSC encomiaron el interés mostrado del MINFIN en ajustarse a los requisitos que exige Open Budget Initiative.

El comité de usuarios, como pudieron comprobar los investigadores del MRI en una de sus sesiones¹³, es un espacio participativo en el que la sociedad civil puede dialogar franca y abiertamente con los técnicos medios del MINFIN sobre posibilidades de mejora en la publicación de información presupuestaria. Los datos disponibles son más numerosos y comparativamente de mejor calidad a lo preexistente a la formulación del compromiso. Los investigadores del MRI valoran positivamente la apertura del MINFIN al diálogo y su buena disposición del MINFIN para aceptar las recomendaciones de las OSC.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan al MINFIN continuar el diálogo generado en el comité de usuarios, a fin de desarrollar innovaciones tecnológicas que permitan acceder de manera más fácil a la información que ofrece. Este diálogo permitirá también depurar y priorizar temas que son relevantes tanto para los estándares internacionales como para la rendición de cuentas.

Por otro lado, los investigadores del MRI consideran importante que le MINFIN realice capacitaciones para ciudadanos interesados en estos temas y que no cuentan con formación especializada. De esta forma se podrá ampliar el alcance del compromiso.

¹ <https://www.internationalbudget.org/opening-budgets/open-budget-initiative/open-budget-survey/country-info/?country=gt>

² <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2015-CS-Guatemala-Spanish.pdf>

³ Debido al gran número de medios de verificación, los investigadores del MRI han optado por consignar la dirección del sitio matriz, en el que se puede revisar cada meta y las 9 sub metas:
<http://gobiernoabierto.gob.gt/acciones-para-mejorar-la-disponibilidad-y-calidad-de-la-informacion-presupuestaria/>

⁴ Ayuda Memoria de la reunión de establecimiento del Comité de Usuarios de Datos Abiertos
<https://goo.gl/NEZq40>

⁵ Opinión recibida del Ministerio de Finanzas durante el período pre-publicación de este informe.

⁶ Opinión recibida del ICEFI durante la etapa pre-publicación de este informe.

⁷ Jorge Lavarreda, consultor (CIEN). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 24 de noviembre de 2017.

⁸ Información brindada por el ICEFI durante el período pre-publicación de este informe.

⁹ Carlos Mendoza, ex director de Evaluación Fiscal (MINFIN). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 15 de noviembre de 2015.

¹⁰ Silvia Márquez y José Antonio Menéndez, consultores (Ministerio de Finanzas Públicas). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 8 de diciembre de 2017.

¹¹ Información brindada por el ICEFI durante la etapa pre-publicación de este informe.

¹² http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/18/acuerdoministerial94-2017.pdf

¹³ Sesión del Comité de usuarios de datos abiertos del MINFIN, realizada el 14 de julio de 2018, en el salón mayor del Ministerio de Finanzas Públicas.

Compromiso 19: Acciones para avanzar hacia un régimen de contrataciones abiertas

Nota editorial: por brevedad el texto del compromiso se presenta de forma resumida en este informe. La versión completa está disponible en: <http://bit.ly/2GSxkDR>

Texto del compromiso: Estandarizar los formatos para las distintas modalidades de adquisiciones del Estado, e implementar la subasta electrónica inversa y el Registro General de Adquisiciones del Estado.

Objetivo: Implementar las disposiciones y procedimientos que actualizan los módulos de Guatecompras, de conformidad a las reformas de la Ley de Contrataciones del Estado y evaluar la conveniencia de adoptar el Estándar de Datos Abiertos para las Contrataciones Abiertas, garantizando la transparencia y la rendición de cuentas.

Relevancia: La transparencia del sistema de contrataciones públicas y la implementación del Registro General de Adquisiciones del Estado por parte del Ministerio de Finanzas Públicas, contribuye a tener mejor información sobre los proveedores y contratistas que pueden negociar, así como acerca de su experiencia, capacidad técnica y financiera, por lo que puede conocerse de antemano si se encuentran habilitados o no para ser contratados. Dicha información contribuye a la transparencia fiscal, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Institución responsable: Ministerio de Finanzas Públicas - MINFIN

Institución (es) de apoyo: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP)

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
19. Total				✓	✓			✓			✓		Sí		✓		
19.1 Módulos Guatecompras				✓				✓			✓		Sí		✓		
19.2 Adquisiciones del Estado por compra y bien o servicio				✓	Sin relevancia clara					✓			Sí		✓		
19.3 Subasta electrónica inversa				✓	✓			✓			✓		Sí				✓
19.4 Plataforma electrónica de registro general de adquisiciones				✓	✓			✓			✓		Sí		✓		
19.5 Capacitación sobre registro de adquisiciones del Estado				✓	✓						✓		Sí		✓		
19.6 Evaluar y Publicar la conveniencia de adoptar Open Contracting				✓	✓					✓			Sí		✓		

Contexto y objetivos

Los casos judiciales presentados en 2015 y 2016 por el Ministerio Público (MP) y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) pusieron en evidencia las debilidades de la Ley de Contrataciones del estado y promovieron su modificación.¹ Las reformas a la ley persiguen hacer más abierto el proceso de adquisición de bienes y servicios, sin embargo no se han presentado muchos avances en este sentido.

El compromiso desea solventar los problemas que impiden acercarse a un régimen de contrataciones abiertas mediante la actualización de los módulos de Guatecompras, el portal de adquisiciones y contrataciones del Estado. Además, pretende evaluar la conveniencia de adoptar el Estándar de Datos Abiertos para las Contrataciones Abiertas.

El compromiso tiene una especificidad alta en su formulación y en las metas que establece para solventarlo. Es relevante al valor de acceso a información y tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas, pues se basa principalmente en mejoras y ampliación de los contenidos del portal oficial estatal.

Carlos Melgar del ICEFI califica este compromiso como un avance para transparentar de manera más real los procesos de compras que han sido poco transparentes y facilitadores de corrupción.²

El impacto potencial del compromiso es calificado como moderado. Si bien contribuirá a reducir sobrevaloraciones y corrupción en el régimen de contrataciones del estado, sus actividades se limitan a brindar información y, en el caso de las contrataciones abiertas, únicamente se evaluará la conveniencia de adoptar estándares internacionales. No se establece, por ejemplo, un mecanismo de denuncias ciudadanas ante casos de corrupción, ni procedimientos para atenderlas.

Cumplimiento

El compromiso establece seis hitos de los cuales solamente uno, el módulo de subasta electrónica inversa, ha sido cumplido a cabalidad.³ El resto de hitos presentan un nivel limitado de avance.⁴

Carlos Melgar de ICEFI indica que en la actualización de los módulos de Guatecompras no hay avance sustancial. En cuanto a la estandarización de formatos para las adquisiciones del estado, solamente se dio inicio al proceso de cumplimiento, mientras que en el diseño e implementación de la subasta inversa, ésta fue efectivamente establecida, pero solamente ha sido utilizada en dos ocasiones, según funcionarios del MINFIN.⁵ La implementación de la plataforma del registro de adquisiciones del estado, agrega Melgar, solamente se ha iniciado.

El hito cinco, que contempla capacitar a funcionarios y a la sociedad civil sobre el uso del registro de adquisiciones del estado no ha dado inicio. El último hito, respecto al análisis para adoptar un sistema de contrataciones abiertas se reporta como iniciado y no se ha producido el informe de evaluación esperado. La última reunión reportada para analizar la posibilidad de adoptar el estándar Open Contracting se realizó el 28 de abril de 2017.⁶

De acuerdo a Jorge Lavarreda del Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, este compromiso vio comprometido su cumplimiento ante la salida del Director de Normativa de Contrataciones del Estado, responsable de vigilar el cumplimiento de las reglas para adquisiciones.⁷ Sin embargo, el MINFIN argumenta que el retraso se debe a dos factores, primero, los plazos que establecen las dos reformas a la Ley de Contrataciones del Estado (Decretos 9-2015 y 46-2016)⁸; y segundo, al hecho de que el sistema Guatecompras pasa de ser utilizado únicamente para la publicación de eventos de compras, a convertirse en un sistema transaccional en el que pueda verificarse información en todo el ciclo de contrataciones. Esto, agregan, implica cambios que tomarán más tiempo que el establecido en el plan de acción y que permitirán cumplir los estándares que exige la Open Contracting Partnership.⁹

Al analizar el grado de avance, los investigadores del MRI consideran que la salida del responsable de la dirección de normativa de contrataciones del estado en efecto pudo haber incidido en la demora de cumplimiento.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan al MINFIN retomar el cumplimiento de este compromiso en lo que resta del período que abarca el presente plan de acción. Los expertos consultados coinciden en afirmar que debe trabajarse en divulgar la nueva ley de compras y capacitar a los encargados de compras sobre la subasta inversa, ya que si no ha sido utilizada es por temor y desconocimiento.

La meta seis, referente a la evaluación para adoptar el Open Contracting, debe incluirse en el próximo plan de acción y el gobierno debe implementar este estándar en las adquisiciones del estado.

¹ Comisión Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), Noveno Informe de Labores

de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), 24 de noviembre de 2016.
http://www.cicig.org/uploads/img/2016/others/COM_087_20161124_INFORME_ANUAL_2016.pdf

² Carlos Melgar, investigador de ICEFI. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 9 de noviembre de 2017.

³ Medios de verificación de la meta 3: <http://www.guatecompras.gt/concursos/consultaConAvanz.aspx>

<http://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados/comunicados-2016/3105-70-minfin-implementa-primera-subasta-electronica-inversa?highlight=WylzdVJhc3RhliwiaW52ZXJzYSIsInNlYmFzdGEgaW52Z XJzYSJd>

<http://www.guatecompras.gt/concursos/consultaDetalleCon.aspx?nog=5290163&o=4>

⁴ Medios de verificación de las metas 1, 2, 4 y 6: <http://gobiernoabierto.gob.gt/acciones-para-avanzar-hacia-un-regimen-de-contrataciones-abiertas/>

⁵ Silvia Márquez y José Antonio Menéndez, consultores (Ministerio de Finanzas Públicas). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 8 de diciembre de 2017.

⁶ Medio de verificación de la meta 6:

http://www.minfin.gob.gt/images/archivos/gobierno_abierto/19/am5reunionopencontracting.docx

⁷ Jorge Lavarreda, consultor (CIEN). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 24 de noviembre de 2017.

⁸ Decreto 9-2015 disponible en:

http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/decreto9_081215.pdf; Decreto 46-2016 disponible en: http://www.minfin.gob.gt/images/downloads/leyes_acuerdos/decreto46_2016.pdf

⁹ Información brindada durante la etapa pre-publicación de este informe.

★ Compromiso 20: Acciones para avanzar en transparencia tributaria

Nota editorial: por brevedad el texto del compromiso se presenta de forma resumida en este informe. La versión completa está disponible en: <http://bit.ly/2GSxkDR>

Texto del compromiso: Realizar acciones tendentes a impulsar la transparencia tributaria y los mecanismos para modernizar el registro de contribuyentes.

Objetivo: Impulsar acciones de transparencia tributaria estableciendo mecanismos que faciliten el acceso a la información tributaria, la modernización del registro de contribuyentes, la publicación de los resultados institucionales de la SAT que se van alcanzando de acuerdo a las metas previstas en su plan de trabajo 2016-2020, así como dar continuidad a los esfuerzos en el cumplimiento de estándares internacionales en materia tributaria.

Ambición: Con la realización efectiva de las actividades previstas en este compromiso se verán incrementadas las capacidades de la ciudadanía para evaluar el desempeño y recuperación de la administración tributaria guatemalteca, incluyendo su cumplimiento frente a compromisos internacionales para permitir el intercambio de información tributaria con otros países, así como acceder a estudios o estadísticas preparados por la entidad.

Institución responsable: Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Finanzas Públicas, Dirección de Análisis y Política Fiscal (DAPF)

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: junio 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
20. Total			✓		✓	✓						✓	No			✓	
20.1 Convenio MINFIN- SAT			✓		Sin relevancia clara					✓			Sí				✓
20.2 Estadísticas tributarias e información de la SAT			✓		✓	✓						✓	Sí				✓
20.3 Publicación de estudios sobre evasión fiscal			✓		✓							✓	No			✓	
20.4 Institucionalización de rendición de cuentas			✓		✓							✓	Sí				✓
20.5 Estándares de transparencia tributaria de OCDE			✓		✓							✓	Sí			✓	
20.6 Actualización de registro de contribuyentes			✓		✓							✓	No			✓	

Nota editorial: Este compromiso es estelar, pues es medible, claramente relevante para los valores de la AGA, tiene impacto potencial transformador y fue sustantiva o completamente implementado.

Contexto y objetivos

Uno de los casos clave en la crisis política que vivió Guatemala en 2015 fue el denominado “La Línea”, en el que funcionarios de alto nivel formaban parte de una estructura criminal que “capturó” a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).¹ Este caso hizo que tomara relevancia la necesidad de reformar la ley orgánica de la Superintendencia, a fin de evitar que hechos como éste se repitieran.

Este compromiso busca promover la transparencia y acceso a información, así como la promoción de estándares internacionales en materia tributaria. Pese a lo indicado en el párrafo anterior, no es claro en el plan cuál es el problema específico que se busca atender, pues se indica únicamente que la ciudadanía no tiene información sobre la SAT.

La iniciativa propone la firma de un convenio interinstitucional que facilite al MINFIN el acceso a la información estadística y financiera de la SAT. El segundo paso consiste en dar acceso a información en poder de la SAT en formatos de datos abiertos y que su difusión no sea prohibida por la ley. Esta información incluirá estadísticas tributarias, estudios sobre evasión fiscal e información sobre los avances del país en el cumplimiento del Estándar del Foro Global de Transparencia Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Además, se buscará la institucionalización de un ejercicio de rendición de cuentas y se tomarán medidas para la actualización y simplificación de los procesos para la inscripción y/o actualización de los contribuyentes. Cabe destacar que desde la definición de rendición de cuentas públicas (*accountability*) según AGA, el ejercicio al que hace referencia este compromiso es un ejercicio de transparencia, mas no implica un mecanismo mediante el cual haya una exigencia de responsabilidad frente al incumplimiento del funcionario público o una respuesta del funcionario público ante las exigencias de la ciudadanía respecto a dicha rendición de cuentas.

La formulación del compromiso tiene una especificidad media ya que, aunque presenta actividades verificables, no es claro el problema específico que aborda. Es claramente relevante al valor de acceso a información. En relación a su impacto potencial, el compromiso se califica como transformador, debido a que permitirá por primera vez contar con información relacionada a temas de recaudación y evasión fiscal, publicada de oficio por la SAT. Con esto, se eliminará la opacidad que permitió –en parte– la “captura” de la institución en 2015.

Cumplimiento

La implementación del compromiso se califica como sustancial, aunque su implementación está fuera de los plazos establecidos.

La SAT y el MINFIN suscribieron el acuerdo de intercambio de información que establece el hito uno.² En la opinión de Carlos Melgar del ICEFI, esta suscripción es poco significativa, ya que solo formaliza una relación entre ambas instituciones y no se informa sobre los logros alcanzados.

En relación a la publicación de estadística tributarias e información de la SAT, los investigadores del MRI consideran que existen ambigüedades en su formulación, ya que es la misma SAT quien decidirá qué información puede y debe publicarse. Los reportes de ingresos tributarios y el listado de entes exentos sí se divulgaron, así como los informes de meta de recaudación y cumplimiento.³ Por otra parte, Carlos Melgar afirma que nunca se convocó a la sociedad civil para escuchar sus necesidades y sugerencias.⁴

Carlos Mendoza indica que anteriormente no se contaba con acceso inmediato de los técnicos del MINFIN a las estadísticas de la SAT y esto se facilitó con la firma del convenio interinstitucional.

El hito tres relativo a la divulgación de estudios e informes tributarios por parte de la SAT sobre evasión fiscal tiene un cumplimiento sustancial. Melgar indica, no obstante, que el único avance es la publicación del listado de procesos iniciados por la intendencia jurídica de la SAT por evasión de impuestos.⁵

Para el hito cuatro, el gobierno presenta como medio de verificación de cumplimiento los informes circunstanciados del Superintendente de Administración Tributaria, que incluyen las metas establecidas en el Plan Operativo Anual, los resultados obtenidos; los indicadores sobre el cumplimiento tributario y la evasión, el indicador sobre el nivel del cumplimiento voluntario de los contribuyentes; los indicadores de la implementación del Plan de Recaudación, Control y Fiscalización; entre otros.⁶

El hito cinco tiene avance sustancial. Por un lado, el gobierno cumplió con uno de los objetivos del compromiso de mejorar la calificación de la OCDE en los estándares de transparencia tributaria. De acuerdo al informe del Foro Global sobre Transparencia e Intercambio de Información Tributaria, el país subió dos categorías gracias a la autorización de levantar el secreto bancario con fines fiscales y la ratificación de la Convención Multilateral de Intercambio de Información.⁷ Sin embargo, no existe evidencia de que se haya institucionalizado un mecanismo de información y divulgación sobre los avances del país en dicho estándar, tal como figura en el texto del hito.

Para Melgar dichos mecanismos deberían permitir al ciudadano conocer las responsabilidades de Guatemala frente al estándar de la OCDE, las acciones realizadas desde 2009 para su cumplimiento, los desafíos pendientes, etc. Sin embargo, consideran que a la fecha no existe evidencia clara, ni en el sub-portal de gobierno abierto de la SAT, para verificar algún avance.⁸

Este hito es un requerimiento de los convenios de intercambio de información tributaria firmados por el gobierno con la OCDE, el Departamento del Tesoro de Estados Unidos y entidades tributarias de varios países, apunta Jorge Cajas⁹.

El hito seis no tiene medio de verificación, no obstante los investigadores del MRI recibieron información acerca de notarios que dan cuenta de la existencia del mecanismo que propone para registrar el traspaso electrónico de vehículos automotores. El superintendente de administración tributaria, Juan Francisco Solórzano Foppa, informó que ésta es una herramienta a la cual no se le ha dado uso y que actualmente se encuentra en proceso de revisión.¹⁰

Con respecto al grado de avance global en el cumplimiento del compromiso, Carlos Mendoza indica que el funcionario a cargo, Abel Cruz, intendente de recaudación y gestión, participó en la formulación del compromiso, pero no le dio seguimiento. Esto, indica Mendoza, ha incidido en el nivel de cumplimiento del compromiso.

El superintendente de administración tributaria manifestó no estar al tanto de los compromisos asumidos por su institución y reiteró que éstos eran responsabilidad del señor Cruz, el intendente de recaudación.

El compromiso permite el acceso pronto del MINFIN a los datos estadísticos de la SAT. Anteriormente, era necesario realizar una gestión y esperar su aprobación para obtener la información solicitada. No obstante, el acceso a usuarios externos no es fácil. Como comenta Jorge Cajas, investigador en temas presupuestarios, “si bien la SAT ha sido muy transparente, hay mucha información que uno no la busca porque no sabe cómo hacerlo”¹¹. Además, agrega, el formato es PDF, no un formato abierto. Los informes financieros están disponibles en formato Excel.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan completar el compromiso durante el tiempo que resta del presente plan de acción y volverlo a formular, de una manera más precisa, en el próximo plan. La nueva formulación debe indicar explícitamente el tipo de información que debe proporcionar la SAT.

Si bien la Constitución de la República prohíbe hacer pública la información sobre tributación personal, identificando al contribuyente, los investigadores del MRI consideran que esto no debería ser un obstáculo para que la SAT brinde más estadísticas para entender la magnitud de la recaudación y las insuficiencias que ocasiona la evasión y la concesión de exenciones.

Adicionalmente, los investigadores del MRI consideran necesario presentar la información en formato de datos abiertos; asegurar la adecuada visibilidad de la página web y facilitar a los ciudadanos manuales o vídeos sobre su uso con el objetivo de promover un mejor aprovechamiento de la información.

¹ <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=587&cntnt01returnid=67>

² El vínculo conduce a los medios de verificación para las 6 metas y submetas del compromiso 20:
<http://gobiernoabierto.gob.gt/acciones-para-avanzar-en-transparencia-tributaria/>

³ Información recibida de la SAT durante el período pre-publicación de este informe. Medio de verificación:
<https://portal.sat.gob.gt/portal/meta-de-recaudacion-y-cumplimiento/#1506901809579-6fa8b517-48c0>

⁴ Carlos Melgar, consultor (ICEFI). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 9 de noviembre de 2017.

⁵ https://portal.sat.gob.gt/portal/wp-admin/admin-ajax.php?juwpfisadmin=false&action=wpfd&task=file.download&wpfd_category_id=1623&wpfd_file_id=18638&token=02b7534bc87201ba512165c00387dc55&preview=1

⁶ Información recibida de la SAT durante el período pre-publicación de este informe. Medios de verificación:
<https://portal.sat.gob.gt/portal/transparencia-fiscal-gobernanza-sat/articulo-23-informe-circunstanciado/>

⁷ <https://elperiodico.com.gt/inversion/2017/06/29/guatemala-mejora-calificacion-ante-el-foro-global-de-la-ocde/>

⁸ Opinión recibida del ICEFI durante el período pre-publicación de este informe.

⁹ Jorge Cajas, Asociación de Investigadores del Presupuesto. Entrevista realizada por investigadores del MRI el 18 de diciembre de 2018.

⁴ La información fue dada durante una visita realizada por Gustavo Berganza, investigador del MRI, al superintendente de administración tributaria el 6 de diciembre de 2017.

¹¹ Jorge Cajas, Asociación de Investigadores del Presupuesto. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 18 de diciembre 2017.

Compromiso 21: Avances en la implementación del modelo de primer nivel de atención de salud

Nota editorial: por brevedad el texto del compromiso se presenta de forma resumida en este informe. La versión completa está disponible en: <http://bit.ly/2GSxkDR>

Texto del compromiso: Conocer el proceso de planeación e implementación del modelo de atención de primer nivel de salud, con énfasis en el ordenamiento territorial, brechas de recursos, financiamiento y reorganización presupuestaria y del recurso humano.

Objetivo: Analizar y fortalecer la propuesta del modelo de atención del primer nivel de salud que busca implementar el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.

Ambición: Con la implementación efectiva del modelo de atención del primer nivel de salud, se estará protegiendo la salud y la nutrición en los ámbitos individual, familiar y comunitario, a partir de la comunicación educativa, la vigilancia de la salud, diagnóstico temprano, el tratamiento efectivo y la referencia oportuna. Es un importante esfuerzo de acciones preventivas que podrían abonar al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con el propósito de garantizar el derecho al disfrute de toda una gama de facilidades, bienes, servicios y condiciones necesarias para alcanzar el más alto nivel posible de salud.

Institución responsable: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS)

Institución (es) de apoyo: Organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto y otras interesadas

Fecha de inicio: agosto 2016

Fecha final: diciembre 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
21. Total			✓		✓					✓			No			✓	
21.1 Publicación de resultados de la reorganización territorial			✓		✓						✓		Sí			✓	
21.2 Publicar las brechas físicas y financieras entre las necesidades y lo existente en servicios			✓		✓					✓			Sí				✓
21.3 Hoja de ruta para costear inversión			✓		Sin relevancia clara					✓			No		✓		

Contexto y objetivos

El sistema de atención primaria de salud del MSPAS se encuentra debilitado. Continuamente y, debido a la brecha en los recursos, se registran carencias de medicamentos, insumos y alimentación, con lo cual ha aumentado la percepción de abandono de los centros de salud y de un déficit de atención eficaz a una demanda creciente en los hospitales nacionales.¹

Para solventar el problema, se propone mejorar las capacidades de puestos y centros de salud del primer nivel de atención. Como paso previo, el MSPAS plantea este compromiso a través del cual divulgará la reorganización territorial de sus servicios de atención; publicará las brechas financieras y de materiales para atender las demandas de servicios de salud; diseñará una hoja de ruta y reorganizará el presupuesto del ministerio darle énfasis al nivel primario de atención.

El compromiso y sus metas tienen especificidad media, principalmente porque no se especifican los medios en los que se publicará la información y si se considerarán las características de la población que hace uso de ese nivel de atención de salud. Su relevancia es clara al valor de acceso a información.

La experta Karin Slowing afirma que el único impacto del compromiso consiste en ofrecer información más accesible para los no expertos. Sin embargo, indica, el compromiso y sus metas no cambian el status quo del modelo de atención con el que funciona el Ministerio de Salud.² En este sentido, los investigadores del MRI califican el impacto potencial como menor, ya que si bien la publicación de información permitirá identificar los vacíos en el sistema de atención primaria y la hoja de ruta establecerá acciones para abordar dichos vacíos, en poco cambiará el estado actual del sistema de salud.

Adicionalmente, el compromiso no toma en cuenta el componente de participación ciudadana, no estimula a los usuarios de los servicios a expresar sus opiniones ni a manifestar sus necesidades.

Cumplimiento

El grado global de cumplimiento del compromiso es sustancial pero fuera de tiempo. Éste fue formulado y asumido por la anterior ministra de Salud, Lucrecia Hernández Mack.³

El hito uno tiene un avance sustancial. Se muestra con claridad cómo se han agrupado los servicios existentes de acuerdo a la nueva división geográfica establecida por el MSPAS.⁴ Eliú Mazariegos, coordinador del Primer Nivel de la dirección general del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS) indica que, con este compromiso, cualquier persona puede acceder a la red del MSPAS y buscar información acerca de cómo está constituida la red de salud. Al reprogramarse la división geográfica se tiene una referencia para asignar personal en número suficiente para cubrirla.⁵

Jorge Lavarreda, consultor de CIEN, hizo notar que los mapas que ofrece esta meta no están disponibles en el medio de verificación.⁶

El hito 2 se completó totalmente y consiste en un inventario de necesidades y costos en todos los centros de atención del MSPAS⁷ que, según Edgardo Victorino López de León, gerente general administrativo del MSPAS, es una herramienta que permite orientar los recursos de manera puntual hacia donde más se necesitan.⁸

La hoja de ruta para el costeo y la reestructuración del presupuesto, el hito 3, se inició pero el producto presentado no consta en el medio de verificación.⁹ Durante la presentación de avances de este compromiso, en la mesa técnica del 21 de septiembre de 2017, los investigadores del MRI presenciaron el cuestionamiento que hizo Jorge Lavarreda de CIEN. Lavarreda objetó que los resultados presentados por Mazariegos fuesen definidos como hoja de ruta. Después de ese intercambio, la meta quedó sin medios de verificación.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI consideran que el MSPAS debe completar las metas incumplidas en el tiempo que resta del presente plan de acción. Además, recomiendan formular en el próximo compromiso la reestructuración del presupuesto del ministerio, de manera que permita reforzar el sistema de atención primaria al que alude el presente compromiso y dar acceso a la información sobre la readecuación presupuestaria necesaria y el curso de su ejecución.

Si el sistema del inventario de necesidades y costos lo permite, se podrían hacer esfuerzos para geolocalizar en mapas interactivos el inventario de necesidades y costos en los centros de atención de salud con el objetivo de transformar la gestión de insumos de la atención primaria, atender las carencias de insumos con rapidez y hacer más transparente la gestión de estos centros.

Los investigadores del MRI recomiendan incorporar un componente que tome en consideración la valoración de la población. Como indica la experta Karin Slowing, la mejora en el sistema de salud estatal se dará cuando las metas de gobierno abierto se acompañen de una política institucional que transforme la información en acción. Para el caso, esta acción podría reflejarse en mayor auditoría ciudadana de la calidad de los servicios de salud.

¹ <http://www.prensalibre.com/ciudades/guatemala/ministerio-tiene-abandonados-a-los-centros-de-salud>

²Karin Slowing, consultora en salud y desarrollo humano, ex secretaria de planificación y programación de la Presidencia. Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 11 de diciembre de 2017.

³ Lucrecia Hernández Mack y su equipo de trabajo renunciaron el 27 de agosto de 2017 como consecuencia de la crisis política que se dio en el país a raíz de la decisión del presidente Jimmy Morales de expulsar a Iván Velásquez, quien encabeza la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). <https://elperiodico.com.gt/nacion/2017/08/27/urgente-ministra-y-vice-ministros-de-salud-publica-presentan-renuncia-al-presidente-jimmy-morales/>

⁴Medio de verificación <http://www.mspas.gob.gt/index.php/transparencia/gobierno-abierto/reorganizacion-territorial>

⁵ Bernardo Eliú Mazariegos, coordinador del Primer Nivel de la dirección general del Sistema Integral de Atención en Salud (MSPAS). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 23 de octubre de 2017.

⁶ Jorge Lavarreda, consultor (CIEN). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 24 de noviembre de 2017.

⁷ Medio de verificación <http://www.mspas.gob.gt/index.php/transparencia/gobierno-abierto/brechas-fisicas-y-financieras>

⁸Edgardo Victorino López de León, gerente general administrativo (MSPAS). Entrevista realizada por los investigadores del MRI el 23 de octubre de 2017.

⁹ Meta 3 medio de verificación <http://www.mspas.gob.gt/index.php/transparencia/gobierno-abierto/hoja-de-ruta>

Compromiso 22: Acciones que contribuyen a mejorar la calidad del proceso educativo

Nota editorial: por brevedad el texto del compromiso se presenta de forma resumida en este informe. La versión completa está disponible en: <http://bit.ly/2GSxkDR>

Texto del compromiso: Mejorar la disponibilidad del Ministerio de Educación para que los alumnos cuenten con los insumos para el proceso de enseñanza aprendizaje, así como disminuir el costo del fracaso escolar.

Objetivo: Proveer en tiempo a los alumnos los insumos necesarios en el proceso de enseñanza-aprendizaje (alimentación y útiles escolares), así como disminuir el fracaso escolar.

Ambición: Con la realización de las actividades previstas por parte del Ministerio de Educación se mejorarían las condiciones para un efectivo proceso de aprendizaje de los alumnos y se abonaría para alcanzar la aspiración contenida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que la consecución de una educación de calidad es la base para mejorar la vida de las personas y el desarrollo sostenible. Este aspecto es relevante, ya que por medio de la educación las personas adquieren las condiciones y capacidades necesarias para vivir en la sociedad.

Hitos:

22.1 Para asegurar la entrega oportuna de la alimentación escolar y los útiles escolares a inicio de año elaborar y publicar lo siguiente:

- Inventario escuelas sin Organización de Padres de Familia (OPF)
- Publicación en el portal del Sistema Nacional de Indicadores Educativos, sobre el avance de la entrega de alimentos en cada escuela con o sin OPF.
- Conformar una mesa técnica entre el MINEDUC, MINFIN, sociedad civil para abordar problemas de fondo de este tema.

22.2 Publicar información relacionada con las siguientes actividades que buscan disminuir el fracaso escolar en el 1er grado de primaria:

- Entrega de útiles escolares y materiales y recursos de enseñanza
- Registro de reuniones con padres de familia
- Registro de riesgo escolar

Institución responsable: Ministerio de Educación (MINEDUC)

Institución (es) de apoyo: Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), organizaciones de sociedad civil que participan en gobierno abierto y otras interesadas.

Fecha de inicio: septiembre 2016

Fecha final: agosto 2017

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
22.Total			✓		✓	✓				✓			Sí				✓
22.1 Información sobre entrega de alimentos y útiles			✓		✓	✓				✓			Sí				✓
22.2 Información sobre prevención del fracaso escolar			✓		✓	✓				✓			Sí				✓

Contexto y objetivos

Actualmente los alumnos de nivel primario no cuentan con alimentación y útiles escolares desde el inicio de año escolar. Esta situación contribuye a la deserción y repitencia escolar, generando adicionalmente un alto costo al sistema educativo nacional.¹

El compromiso parte de la siguiente premisa: si un niño no logra aprobar el primer año de primaria, esto tiene un impacto negativo en su permanencia en el sistema escolar². En ese sentido, busca abordar dos variables en el fracaso escolar en el primer año: la asistencia a clases sin haber sido alimentado y la escasa atención del maestro y los padres de familia al rendimiento de los niños, medido en función de sus calificaciones. La iniciativa propone más interacción entre los maestros y los padres de familia para evaluar el desempeño de los niños y atajar a tiempo posibles causas que llevan a la deserción escolar o a perder el año y mejorar entrega de materiales educativos e insumos para el programa de alimentación escolar.

Las entidades de la sociedad civil consultadas³ opinan que este compromiso es importante pues se construye en función de estas dos variables y porque se centra en el primer grado de primaria, que es fundamental para prever si el niño o niña podrá culminar el nivel primario de educación. Dichas entidades manifestaron que el aspecto de proveer de alimentación escolar es vital para el aprendizaje, pues el 45.6% de niños entre 6 y 9 años padece de desnutrición crónica.⁴

Para los investigadores del MRI, la redacción de este compromiso dificulta su evaluación, ya que no es claro cómo las actividades propuestas en el hito contribuirán al alcance del objetivo planteado. El texto, objetivo y ambición parecen referirse al proceso de entrega en sí, mientras que los hitos se relacionan con la promoción del acceso a información. Por ello, la especificidad se califica como media.

En función de lo anterior, además, la ambigüedad y la falta de claridad en la teoría de cambio de este compromiso no permite al MRI valorar un impacto potencial distinto a menor. Si bien hacer visible un problema, en este caso inventarios y entrega de alimentación y materiales escolares, permitirá al gobierno saber cómo mejorar la entrega de estos insumos, no es posible determinar en qué medida esto será potencialmente transformador para el objetivo final que tiene el compromiso, que es la reducción del fracaso escolar.

Cumplimiento

El compromiso se cumplió totalmente y a tiempo en lo que atañe al año escolar 2017. La información sobre realización de mesas técnicas, estadísticas de entrega de insumos a escuelas con y sin organizaciones de padres de familia y los registros de reuniones de maestros con padres de familia están agrupados en el sitio de gobierno abierto del Ministerio de Educación, en la sección Avance de Compromisos.⁵

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), entidad que propuso el compromiso y que acompañó su cumplimiento, coinciden con el Ministerio de Educación en que este se concretó totalmente. Al mismo tiempo, señala que durante la implementación se hizo énfasis en la necesidad de institucionalizar este proceso, a fin de garantizar que la información disponible sea utilizada para fortalecer las políticas públicas en materia educativa. Sin embargo, no existe evidencia de que dicha institucionalización haya sido realizada.⁶

Verónica Spross de Empresarios por la Educación, una iniciativa apoyada por integrantes del CACIF, el importante colectivo empresarial de Guatemala, opinó en entrevista realizada el 23 de octubre de 2017, que había un avance real con este compromiso. Es la primera vez, expresó, que el Ministerio de Educación cumple con entregar a tiempo los insumos para alimentación y materiales educativos. La señora Spross coincidió con el señor Maldonado en la relevancia de este compromiso para prevenir el fracaso escolar en primer año de educación primaria.

Como resultado del compromiso, se instauró la iniciativa Comprometidos con Primero⁷, que da prioridad a esfuerzos en términos de atención al educando, provisión de útiles escolares, cumplimiento estricto del programa de alimentación escolar y una mayor implicación de padres y maestros con el objetivo de lograr que los niños que ingresan a primer grado del ciclo primario de educación puedan ser promovidos al siguiente grado.

Siguientes pasos

Los investigadores consideran que este compromiso es pertinente a la realidad educativa de Guatemala y puede tener un impacto positivo en mejorar las posibilidades de aprendizaje y éxito escolar de los alumnos de primer grado. Por ello, recomiendan que se incluya dentro del próximo plan de acción.

Sin embargo, es necesario asegurar la coherencia entre los hitos del compromiso y el planteamiento del objetivo, a fin de permitir una correcta evaluación de su impacto potencial.

¹ Román, Marcela. (2013). "Factores asociados al abandono y la deserción escolar en América Latina: una mirada en conjunto". *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*. Vol. 11, No. 2. Recuperado el 5/12/2017 de: <http://www.redalyc.org/html/551/55127024002/>

² Jeannette Bran Cibrián de Cacacho, Directora General de Participación Comunitaria y Servicios de Apoyo, Ministerio de Educación Pública. Entrevista realizada el 15/10/2017.

³ Los expertos de entidades de la sociedad civil que se consultaron para este compromiso fueron Enrique Maldonado, investigador en temas de educación del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), y Verónica Spross, de Empresarios por la Educación. La entrevista con el señor Maldonado se realizó el 19/10/2017 y la de la señora Spross el 22/10/2017.

⁴ Ministerio de Educación, Secretaría de Seguridad Alimentaria (SESAN). (2008) *Tercer Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado del Sector Oficial de la República de Guatemala*. Recuperado el 5/12/2017 de: <http://coin.fao.org/coin-static/cms/media/3/12647162397340/censopesotalladesnutricion.pdf>

⁵ Todos los medios de verificación del cumplimiento de este compromiso fueron agrupados en el siguiente vínculo: http://www.mineduc.gob.gt/compromisos/?p=avances_compromiso_22.asp

⁶ Opinión recibida del ICEFI durante el periodo pre-publicación de este informe.

⁷ http://www.mineduc.gob.gt/portal/documents/estrategias/Estrategia_Comprometidos_con_Primer.pdf

V. Recomendaciones generales

En esta sección se deberá informar el desarrollo del siguiente plan de acción y orientar el cumplimiento del plan de acción actual. Se divide en dos secciones: 1) las prioridades de la sociedad civil y del gobierno que se identificaron durante la elaboración de este informe y 2) las recomendaciones del MRI.

5.1 Prioridades de las partes interesadas

El gobierno manifestó como prioritarios los compromisos que le permiten instaurar herramientas para implementar leyes existentes y mejorar procesos administrativos internos.

Por su parte, las organizaciones de la sociedad civil y los expertos individuales hacen énfasis en los compromisos que faciliten el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

La preocupación traducida en los aportes durante la formulación de los compromisos y en las discusiones en las mesas técnicas fue establecer mecanismos para hacer públicos los documentos en poder del gobierno. Además, se identificó la necesidad de establecer estrategias que permitan a la ciudadanía expresar sus propuestas de políticas públicas y exigir a los funcionarios respuesta a sus necesidades y críticas.

Para el próximo plan, el gobierno expresa la intención de continuar procesos iniciados en compromisos del presente plan y crear institucionalidad para dar sostenibilidad a los avances logrados en el presente plan de acción. Las organizaciones de la sociedad civil exigen la incorporación de compromisos más incluyentes y que atiendan las demandas de la ciudadanía. Además, expresan su interés en que el impacto y calidad de los compromisos sea medido en línea con los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Para los investigadores del MRI y desde la perspectiva de las OSC, es importante priorizar la participación de representantes de grupos indígenas, a fin de que sus intereses y necesidades sean también abordadas en el próximo plan de acción.

5.2 Recomendaciones clave del MRI

1. Fortalecer el proceso de gobierno abierto como iniciativa de Estado

Los investigadores del MRI consideran importante establecer un mandato vinculante en relación a la agenda de gobierno abierto en el país. De esa forma la labor en esta área no estará sujeta a la voluntad o intereses del gobierno en turno. Esto tendrá un impacto también en la participación de la sociedad civil que, como se explicó en puntos anteriores, ha llegado a retirarse de las mesas de trabajo por la percepción de falta de compromiso real por parte de las autoridades. Para las OSC es importante contar con mecanismos institucionalizados para exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos en la iniciativa.

La participación y seguimiento por parte de las entidades de gobierno ha sido, en gran medida, el resultado del efectivo trabajo de coordinación interno liderado por el punto de contacto de gobierno abierto en Guatemala. Contar con un mandato vinculante permitirá no solo fortalecer la buena labor realizada hasta hoy, sino que también garantizará que se continúe avanzando, independientemente del funcionario que lidere el proceso.

Finalmente, si bien hay un ejercicio valioso en las mesas técnicas donde se discuten los avances de los compromisos, el MRI sugiere establecer un espacio colaborativo más reducido y ejecutivo que pueda conducir el proceso de desarrollo e implementación de futuros planes de acción. Los nuevos estándares de cocreación y participación de la AGA establecen criterios que deben observarse en estos espacios. Entre ellos el MRI recomienda a Guatemala priorizar:

- El establecimiento de un foro multisectorial como brazo ejecutivo y rotativo.
- La selección transparente de representantes de sociedad civil en el foro multisectorial.
- El desarrollo de “reglas del juego” o un mandato claro respecto al alcance, gobernanza, funciones y toma de decisiones dentro del foro multisectorial y su relación al espacio más amplio de las mesas técnicas.
- El gobierno continúe divulgando y poniendo a disposición pública las decisiones que se toman en las mesas técnicas y en el foro multisectorial, en el futuro.

2. Promover una participación más incluyente en el proceso de formulación del plan de acción

Los investigadores MRI recomiendan que las actividades de formulación del plan de acción procuren una participación más incluyente. Para ello sugiere adoptar las siguientes medidas:

- Ampliar la divulgación y asignar período suficiente de tiempo que permita informar a la ciudadanía y generar interés en participar.
- Ampliar el alcance de la participación en términos geográficos y de participación ciudadana.
- Asignar más tiempo a los ejercicios previos de sensibilización y fortalecimiento de capacidades para que la participación sea enfocada dentro del alcance de la AGA y los valores que se promueven desde la AGA con los planes de acción.
- Considerar las características particulares de la población rural, por ejemplo la diversidad de idiomas o el acceso a los medios en los que se lanza la convocatoria a participar.
- Mediar expectativas del proceso de consulta y comunicar oportunamente a los participantes las decisiones que se toman respecto a cómo se utilizaron sus aportes y como se reflejan en los compromisos que se adopten.

3. Elevar el nivel de ambición y mejorar la formulación de los compromisos

Los planes de acción no son una fórmula para solucionar todos los problemas estructurales sociales, económicos, políticos del país. Sin embargo, son un medio para impulsar reformas transformadoras a través de las cuales la apertura puede contribuir a mejorar los problemas. En ese sentido, el MRI recomienda que el siguiente proceso de consulta incluya una etapa de diagnóstico que permita identificar los problemas y las áreas de oportunidad donde el plan de acción de gobierno abierto pueda contribuir. Adicionalmente, en el diseño de los compromisos el MRI recomienda que:

- En la realización de experiencias piloto es necesario que sean adecuadamente evaluadas y acompañadas de un plan para ser posteriormente replicadas.
- Afinar la teoría de cambio de los compromisos. En varios compromisos el MRI encontró una desconexión entre las actividades propuestas y el objetivo planteado por el compromiso. Aún mas, en varios compromisos no se reflejaba claramente la lógica de intervención y de cambio que vinculaba el objetivo del compromiso con el problema planteado.
- Delimitar claramente el problema público y la contribución del compromiso a ese problema.
- Definir parámetros más específicos de cumplimiento tales como la población meta, objeto de la acción y los medios de verificación.
- Plantear la línea base y el cambio en la práctica gubernamental que se espera lograr con el compromiso.

Los investigadores del MRI recomiendan asegurar que los medios de verificación propuestos para cada meta sean accesibles, pertinentes y que se actualicen constantemente en la página de gobierno abierto de Guatemala.

4. Delegar la responsabilidad principal de cumplimiento de los compromisos a las entidades de gobierno sin renunciar al acompañamiento de las OSC

Algunos de los compromisos incluidos en este plan de acción asignan la responsabilidad principal de implementación y seguimiento a organizaciones de la sociedad civil. Para los investigadores del MRI, esto tiene impacto directo sobre la implementación por parte de las entidades del gobierno, ya que por su naturaleza las OSC se rigen por marcos jurídicos que no están sujetos a la competencia de la administración pública. Esto afecta la sostenibilidad de las actividades, las líneas de información y supervisión a los que están sujetos los demás compromisos. Si bien el acompañamiento de sociedad civil es vital para el proceso, es importante notar que la responsabilidad de la función pública recae sobre las instituciones y funcionarios con las competencias para ejercer esa responsabilidad, los recursos suficientes y el deber de reportar sobre las mismas al público.

Como se describió en la sección de contexto, la salida de las OSC de las mesas de trabajo complicó el intercambio de información sobre el avance de los compromisos entre las organizaciones y el punto de contacto de gobierno. Esta situación pudo haberse evitado si el proceso hubiese sido liderado por una entidad de gobierno con el acompañamiento de las OSC.

5. Reforzar los esfuerzos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de gobierno abierto.

Ambos actores están invirtiendo tiempo y recursos en consolidar una agenda de gobierno abierto desde sus respectivas competencias. Existen para el país reformas potencialmente ambiciosas que deben llevarse en un esfuerzo conjunto, como el caso del acceso a la información pública y el fortalecimiento del marco institucional para velar por el cumplimiento de la normativa en este ámbito. En las reformas electorales también hay oportunidad para consolidar agendas comunes entre ambos poderes.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

1	Fortalecer el proceso de gobierno abierto como iniciativa de Estado
2	Promover una participación más incluyente en el proceso de formulación del plan de acción
3	Elevar el nivel de la ambición y mejorar la formulación de los compromisos
4	Delegar la responsabilidad de los compromisos principalmente a entidades de gobierno
5	Reforzar los esfuerzos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de gobierno abierto.

VI. Metodología y fuentes

El informe de avances del MRI es elaborado por investigadores nacionales. Todos los informes del MRI pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que estén elaborados con los más altos estándares de investigación y que se haya aplicado la diligencia debida.

El análisis de los avances de los planes de acción de la AGA se lleva a cabo a través de entrevistas, investigación de escritorio y con retroalimentación a través de reuniones con actores no gubernamentales. Adicionalmente, el informe del MRI toma en cuenta los resultados del informe de autoevaluación del gobierno u otras evaluaciones de avances que hayan sido elaboradas por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Los investigadores del MRI llevan a cabo reuniones con las partes interesadas para asegurar una descripción precisa de los eventos. Debido a los límites en el tiempo y en los presupuestos, el MRI no puede consultar a todas las partes relevantes. El MRI aspira a la transparencia metodológica y, por lo tanto, cuando es posible, hace público el proceso de la participación de las partes interesadas en la investigación (la cual se detallará más adelante en esta sección). En los casos en los que el contexto nacional requiere la anonimidad de los informantes de gobierno y no gubernamentales, el MRI se reserva el derecho de proteger la anonimidad de sus informantes. Además, debido a las limitaciones de la metodología, el MRI exhorta que haya comentarios por parte del público a los borradores de cada documento nacional.

Cada uno de los informes pasa por un proceso de cuatro etapas de revisión y control de calidad:

1. Revisión por parte del personal: el personal del MRI revisa el informe, enfocándose en la redacción, claridad, contenido y apego de la metodología del MRI.
2. Revisión por parte del Panel Internacional de Expertos (IEP por su sigla en inglés): El IEP revisa el contenido del informe y evalúa si el informe: 1) contiene evidencia rigurosa para dar sustento a los resultados 2) valora en qué medida el plan de acción implementa los valores de la AGA y 3) establece recomendaciones técnicas para mejorar la implementación de los compromisos y el cumplimiento de los valores de la AGA a través del plan de acción.
3. Revisión pre-publicación: Se invita al gobierno y algunas organizaciones de la sociedad civil a dar retroalimentación al contenido del borrador del informe del MRI.
4. Periodo de comentarios por parte del público: Se invita al público a dar retroalimentación al contenido de los borradores de informes del MRI.

Este proceso de revisión, incluyendo el procedimiento para incorporar los comentarios, se explica con más detalle en la sección III del Manual de Procedimientos¹.

Entrevistas y grupos focales

Es obligatorio para los investigadores del MRI llevar a cabo por lo menos un evento público para recopilar información de las partes interesadas. Es importante invitar a actores más allá de los participantes habituales que normalmente forman parte de los procesos existentes. Es posible que sea necesario tomar medidas suplementarias para recolectar la perspectiva de las partes de forma significativa (por ejemplo encuestas en línea, respuestas escritas, entrevistas de seguimiento). Además, los investigadores llevan a cabo entrevistas específicas con las instituciones responsables de los compromisos para complementar la información que se encuentra en la autoevaluación o en línea.

La información recopilada para este informe de primer año se recopiló con entrevistas cara a cara, unipersonales y colectivas, con las partes interesadas.

Las personas entrevistadas son, en su mayoría, actores interesados en el cumplimiento del plan de acción, ya sea porque forman parte de las instituciones a cargo de los compromisos, porque participaron en el proceso de cocreación de los compromisos, porque participan en las mesas técnicas de seguimiento o en las mesas especializadas o porque tienen conocimiento sobre el tema que se les entrevistó.

Las entrevistas unipersonales realizadas fueron:

Entrevista 1: Gerardo Jiménez, editor general del diario Prensa Libre. El 8 de noviembre de 2017.

Entrevista 2: Juan Francisco Solórzano Foppa, superintendente de administración tributaria (SAT). El 6 de diciembre de 2017.

Entrevista 3: Karin Slowing, experta en temas de desarrollo humano. Vía Skype. El 29 de octubre de 2017.

Entrevista 4: Stuardo Rodríguez, consultor de la organización TransparenteGT. Vía Skype. El 27 de noviembre de 2017.

Entrevista 4: Jorge Lavarreda, consultor. Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). El 24 de noviembre de 2017.

Entrevista 5: Mariana Cordon, consultor de la organización Red Ciudadana. El 23 de noviembre de 2017.

Entrevista 6: Edgar Sabán, director de informática de la secretaría nacional de ciencia y tecnología, SENACYT. El 23 de noviembre de 2017.

Entrevista 7: Carlos Mendoza, ex director de evaluación fiscal del ministerio de Finanzas. El 15 de noviembre de 2017.

Entrevista 8: Silvio Gramajo, experto en acceso a la información pública. El 13 de noviembre de 2017.

Entrevista 9: Verónica Spross, experta en política educativa de Empresarios por la Educación. El 22 de octubre de 2017.

Entrevista 10: Luis Abiche, coordinador de la Unidad de Transparencia, Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). El 19 de diciembre de 2018.

Entrevista 11: Jorge Cajas, de la Asociación de Investigadores del Presupuesto. El 18 de diciembre de 2018.

Entrevista 12: Violeta Mazariegos, encargada de la Unidad de Acceso a la Información de la institución del Procurador de los Derechos Humanos (PDH). El 18 de diciembre de 2018.

Se realizó una entrevista vía correo electrónico con Ángel Ramírez, director ejecutivo de Guatecambia, el 23 de enero de 2018.

Se realizaron cinco entrevistas colectivas, en la que participaron dos o más actores interesados:

Entrevista colectiva 1: En el Ministerio de Finanzas, el 8 de diciembre. En esta participaron Silvia Márquez y José Antonio Menéndez, asesores de la dirección de evaluación fiscal.

Entrevista colectiva 2: En el ICEFI, el 9 de noviembre de 2017. En esta participaron Ricardo Barrientos, economista senior y Carlos Melgar, economista.

Entrevista colectiva 3: En el ministerio de Salud Pública, el 23 de octubre de 2017. En esta participaron Edgardo Victorino López de León, gerente general administrativo financiero; Rubén Arriola, coordinador de transparencia y Bernardo Eliú Mazariegos, coordinador de la unidad de asistencia técnica del primer nivel de atención del sistema integrado de atención de salud (SIAS).

Entrevista colectiva 4: En el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI), el 19 de octubre de 2017. En esta participaron Ricardo Barrientos, economista senior; Enrique Maldonado, economista y Ana Cevallos, economista.

Entrevista colectiva 5: En el ministerio de Educación, el 15 de octubre de 2017. En esta participaron la consultora Nidia Vega, a cargo de gobierno abierto; Jeannette Bran de Cacacho, directora de participación comunitaria y servicios de apoyo; Mario Cerna Yanes, director de informática; Américo Durini, dirección de planificación; Patricia Villagrán Reyes, subdirectora de apoyo financiero y Marelin Salazar Martínez, analista de la dirección de informática.

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El MRI es una herramienta clave para que los gobiernos, la sociedad civil y los sectores privados puedan dar seguimiento (bianualmente) al desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales de la AGA. El 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 públicas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del Panel son:

- César Cruz-Rubio
- Hazel Feigenblatt
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

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

¹Manual de Procedimientos, Mecanismo de Revisión Independiente, V.3, <http://bit.ly/1kn2l6x>.

VII. Anexo de Requisitos de elegibilidad

La Unidad de Apoyo de la AGA coteja los criterios de elegibilidad cada año. A continuación se presentan los resultados.¹ Cuando es apropiado, los informes del MRI analizan el contexto que rodea los avances o retrocesos en criterios específicos en la sección Contexto Nacional.

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

Tabla 7.1. Anexo de elegibilidad de Guatemala

Criterio	2011	Actual	Cambio	Descripción
Transparencia presupuestaria ²	4	4	No cambió	4 = Propuesta de presupuesto ejecutivo e informe de auditoría publicados 2 = Uno de los dos documentos publicado 0 = Ninguno de los dos publicado
Acceso a la información ³	4	4	No cambió	4 = Ley de Acceso a la Información 3 = Disposición Constitucional de Acceso a la Información 1 = Proyecto de ley de Acceso a la Información 0 = No hay ley de Acceso a la Información
Declaración patrimonial ⁴	2	2	No cambió	4 = Ley de Declaración Patrimonial, los datos son públicos 2 = Ley de Declaración Patrimonial pero los datos no son públicos 0 = No hay ley
Participación ciudadana (Puntaje bruto)	3 (7.35) ⁵	3 (7.35) ⁶	No cambió	<i>Índice de Participación Ciudadana, puntaje bruto</i> 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Total / Posible (Porcentaje)	13/16 (81%)	13/16 (81%)	No cambió	75% de los puntos posibles para ser elegible

¹Para más información, visite <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

² Para mayor información, ver Tabla I en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. For up-to-date assessments, see <http://www.obstracker.org/>.

³ Las dos bases de datos utilizadas son Provisiones Constitucionales en: <http://www.right2info.org/constitutional-protections> y Leyes y Proyectos de Ley en <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>.

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEfK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009), <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" (Washington, DC: World Bank, 2009), <http://bit.ly/1clokyf>. Para mayor información, visita <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En 2014, el Comité Directivo de la AGA aprobó un cambio en la medición de declaraciones patrimoniales. La existencia de una ley y el acceso público a la información publicada reemplazó la antigua medida de publicación por políticos y funcionarios de alto nivel. Para mayor información, revise la nota de orientación del 2014 sobre Criterios de Elegibilidad en <http://bit.ly/1EjLJ4Y>.

⁵ "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat," The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁶ "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents," The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt>.