



TRANSICIÓN POLÍTICA

2 0 0 7 - 2 0 0 8

REFORMA DEL ESTADO

GOBIERNO DE
GUATEMALA



REFORMA DEL ESTADO Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN PÚBLICA

Guatemala, octubre 2007

CONTENIDO

I.	La Reforma del Estado.....	1
1.	Capacidad del Estado para proponer, aprobar e implementar políticas públicas.....	1
2.	Políticas públicas, modernización del Estado y estructura del Ejecutivo	5
3.	Implementación de políticas públicas y presupuesto	8
4.	Políticas públicas, direccionalidad estratégica de la autoridad central del Estado y descentralización	11
5.	Política pública y participación.....	13
6.	Políticas públicas y procesos administrativos para mejorar la transparencia y combatir la corrupción	15
II.	La Modernización de la Gestión Pública.....	17
1.	El sistema de planificación y la gestión por resultados.....	17
2.	Los sistemas de administración financiera y de auditoría gubernamental	21
3.	La reforma de la administración tributaria	26
4.	Administración de los recursos humanos y modernización del sistema de contrataciones de bienes y servicios.....	29
5.	La transparencia y la lucha contra la corrupción.....	32

I. La Reforma del Estado

1. Capacidad del Estado para proponer, aprobar e implementar políticas públicas¹

Los Acuerdos de Paz señalaron los elementos estratégicos para generar un cambio estructural en la conducción del país. Entre ellos identificaron la ampliación y consolidación de los espacios de participación y el fortalecimiento de los poderes locales, considerando que éstos eran los canales para llevar a cabo una transformación que superara paulatinamente, tanto la centralidad de las decisiones como el carácter excluyente del Estado.

Sin embargo, la participación y la descentralización hoy por hoy no son procesos suficientes para generar el cambio, pues *el esquema de representación de la población, más que ser representativo de los diferentes sectores y sus intereses, se caracteriza por ser representativo de intereses particulares o corporativos y fácilmente manipulables.*

Por eso, en los Acuerdos la modernización del sistema político se volvió un asunto de prioridad para regular y democratizar el funcionamiento de los partidos políticos, en forma tal que permitiera que la sociedad los considerara auténticos canales de expresión de sus diversos intereses. *Estos procesos –modernización del sistema político, creación de espacios de negociación y decisión entre Estado y Sociedad y fortalecimiento del poder local– apuntan a la construcción de una democracia participativa y amplia, fundamentada en el concepto de Gobernabilidad Democrática, que aumente la capacidad del Estado para responder a las demandas sectoriales y específicas de la población, logrando con ello una mayor legitimidad.*

El punto de partida de toda innovación debe ser el tipo de Estado con que se cuenta y el tipo de Estado que se pretende. Cada modelo de Estado, teorizado de distinto modo por diversas escuelas de pensamiento político, se fundamenta en un tipo particular de vínculo entre lo público y lo privado que implica una concepción del bienestar social. Por ello, si se desconocen estos supuestos esenciales y se ignora la forma particular en que estos patrones político-ideológicos se plasman en una estructura organizacional concreta, no es factible orientar el sentido de ningún cambio.

Instalar una agenda política a largo plazo es esencial para que el proyecto político del país, que tiene como meta transformar el Estado en un actor fundamental de la dinámica social y económica de la Nación, pueda ser realmente efectivo. El propósito es fortalecer las capacidades institucionales de los organismos del sector público y contribuir a la mejora continua en las acciones en pro del fortalecimiento del Estado y su relación con la sociedad. Para ello, la necesidad de planificar, obtener resultados y sustentar mecanismos de toma de decisiones, son componentes necesarios del proceso de decisión pública.

¹ El desarrollo de la primera parte del presente documento es una trascipción parcial y adaptada de la publicación Calvaruso, Feliciani, Stein, 2007. “Transformaciones en el Estado Guatemalteco a Diez Años de la Firma de la Paz, un ensayo”. Proyecto de Sistemas de Apoyo Estratégico a la Presidencia, Vicepresidencia de la República de Guatemala.

Sin reforma política y modernización del Estado, la formulación, aprobación e implementación de las políticas públicas se convierte en un proceso complejo. No se trata de un tema que se aborde y se decida unívocamente, que se inicie con un sujeto único que opera sobre una situación claramente objetiva, sino como un proceso complejo que incluye actores múltiples que interactúan entre si, donde los límites entre lo político y lo técnico; lo objetivo y lo subjetivo, son más difíciles.

Políticas Públicas Vigentes	
Tipo	Cantidad
Política General Lineamientos generales de Gobierno 2004-2008	1
Políticas Transversales	19
Políticas Sectoriales	18
Otras Políticas	2
Total	40

Fuente SEGEPLAN, 2007.

Existen además otros cuerpos de apoyo a la política general como:

- **La Agenda Nacional de Competitividad**
- **La Estrategia de Reducción de la Pobreza (Guate Solidaria Rural, coordinada por la SEGEPLAN)**
- **La Estrategia Integrada para el manejo de agua (coordinada por la SEGEPLAN)**

Políticas públicas e institucionalización

El Estado guatemalteco empezó tan sólo recientemente a gobernar guiado por políticas públicas, y no está suficientemente estructurado y preparado para hacerlo de forma efectiva. Es necesario hacer transformaciones y fortalecer instituciones clave (entre ellas, la Presidencia y Vicepresidencia de la República, los alcances de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, y los diversos gabinetes como espacios de efectiva coordinación multisectorial y multi-institucional alrededor de la implementación de las políticas públicas, los consejos de desarrollo como los espacios de participación para formular y acompañar el ciclo de políticas

públicas), para propiciar la institucionalización de las políticas. Esto quiere decir no sólo convertir a las políticas en normas que se cumplen, sino además, propiciar procesos en los cuales las políticas públicas se convierten en normas que adquieran valor y estabilidad entre los actores públicos y privados.

Lo más positivo y necesario, ciertamente, es crear un espacio donde los Organismos del Estado, los partidos políticos y los sectores sociales puedan discutir y promover la agenda concertada de desarrollo del país, que debe materializarse mediante un acuerdo multipartidario sobre aquellos temas identificados como imprescindibles, y donde en consecuencia se debe desarrollar una estrategia sostenida, independientemente de quién ejerza el poder.

En términos de la participación ciudadana cabe mencionar tres lecciones aprendidas:

- La experiencia ha demostrado que *no es suficiente con que haya representación de las instituciones públicas y de organizaciones de la sociedad materializada a través de sus delegados*, si esta representación no está acompañada de manera permanente de una fluidez de información, consulta continua e involucramiento real de las instancias representadas a través de sus representantes.
- *Los espacios establecidos para la participación de la sociedad civil no son garantía de participación social*, no sólo por la señalada debilidad de las organizaciones sociales sino porque éstas, a su vez, tampoco están actuando como canales e instrumentos de representación y participación de segmentos mucho más amplios y mayoritarios de la población. Esta forma de representación vuelve a insistir sólo en lo sectorial y deja de lado, a ese nivel de dirección, las realidades territoriales.
- *El buen funcionamiento del Sistema de Consejos de Desarrollo sí constituye un mecanismo con alto potencial para incorporar la dimensión territorial a la formulación e implementación de las políticas públicas.*

El fortalecimiento del Estado y la apropiada ejecución de las políticas públicas pasan por una amplitud y complejidad mayor de aspectos entre los que sobresalen:

- *El establecimiento de un acuerdo político de largo plazo sobre los términos del cambio social contenidos en los Acuerdos de Paz.*
- *La generación de un respaldo social y político al cambio, el que dependerá, a su vez, de la fortaleza de los actores, es decir, del grado de representatividad, legitimidad y capacidad para contribuir al cumplimiento de lo pactado.*
- *La consagración legal de los contenidos centrales de los Acuerdos de Paz, incluyendo la existencia y disposición de fuerza para implementarlos.*

- *Disponibilidad continua y permanente de recursos fiscales para hacer realidad los programas y proyectos derivados de la política pública.*
- *Mecanismos institucionales fuertes, capaces y con recursos, incluyendo en primer lugar el Estado, los partidos políticos y una institucionalidad de la paz ampliada y ramificada territorialmente.*
- *Introducción en el imaginario social y político de los contenidos de los Acuerdos de Paz con la finalidad de generar identificación y constituirlos en guía de acción e identidad.*

En un esquema ideal, estas acciones contribuirían al proceso de desarrollo del país a través de la eficaz implementación de las políticas públicas con un sentido de políticas de Estado, es decir, permitirían su proyección por varias administraciones de gobierno, serían producto de acuerdos multipartidarios y multi-actores, permitirían su incorporación al ordenamiento jurídico (incluyendo el constitucional), y propiciarían la identificación y adhesión social al respecto.

La estrategia política para encaminarnos hacia un proceso sostenido de institucionalización de políticas de Estado carece de recetario; pero sí es posible decir que pasa por un movimiento político que debe impulsarse y que llegará tanto más lejos cuanto mayor fuerza acumule, cuanto mayor inteligencia y madurez política despliegue, cuanto mayor volumen de recursos sea capaz de generar y cuanto mayor arraigo e identificación social y política genere.

No hay estrategia sin táctica y sin planes concretos, pero el desarrollo de la táctica y de los planes dependerá de los órganos políticos y de su capacidad para desarrollarlos.

Para hacer operativas las políticas públicas, es necesario vincular el accionar estratégico y los presupuestos de los ministerios, fondos sociales, consejos de desarrollo departamentales y gobiernos municipales, a las políticas públicas; para ello es esencial:

- a) *Continuar utilizando y fortaleciendo los gabinetes de gobierno como espacios de orientación de política pública, de coordinación interinstitucional y de seguimiento sistemático a la implementación de las políticas públicas.* Para ello es recomendable fortalecer aún más las secretarías técnicas de los respectivos gabinetes y fortalecer los mecanismos de seguimiento utilizando el Sistema de Seguimiento a las Metas de Gobierno (SIGOB) que administra la SEGEPLAN.
- b) *Continuar desarrollando las funciones y capacidades de planificación pública, estratégica y prospectiva dentro del Organismo Ejecutivo (principalmente en SEGEPLAN y en los ministerios), en los gobiernos municipales (fortaleciendo las Oficinas Municipales de Planificación), y en los Consejos Departamentales de Desarrollo (haciendo vinculantes los actuales procesos de planificación estratégica territorial a las políticas sectoriales y a los presupuestos de los Consejos).* La planificación estratégica y operativa es un instrumento esencial para definir objetivos y poder comprometerse con

resultados específicos de política pública que tengan impactos sociales concretos, cuyo grado de cumplimiento pueda ser medido.

- c) *Vincular los procesos de planificación pública a la programación de los respectivos presupuestos, y de presupuestos POR RESULTADOS DE POLÍTICA* (presupuestos de las instancias del gobierno central, de los gobiernos municipales, de los Consejos Departamentales de Desarrollo).
- d) *Continuar fortaleciendo el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) como mecanismo para velar por la coherencia de las inversiones con las políticas públicas, y vincular el SNIP al Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF).*
- e) *Utilizar el pleno potencial del Sistema de Seguimiento a Metas de Gobierno (SIGOB) desde el principio de gobierno*, como herramienta gerencial de seguimiento al logro de metas, que además propicia la transparencia y la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- f) *Darle continuidad al proceso de desarrollo del Sistema Nacional de Evaluación de Políticas iniciado dentro de la SEGEPLAN.* La práctica a la fecha ha mostrado limitaciones en cuanto a la gestión del ciclo de política pública, por lo que se requiere trabajar más en un sistema de monitoreo y evaluación.

2. Políticas públicas, modernización del Estado y estructura del Ejecutivo²

Es imperativo desarrollar y mantener un diálogo sostenido con el Congreso para viabilizar la agenda legislativa clave para modernizar y hacer más efectivo el Organismo Ejecutivo. Las tres piezas legislativas que resultan estratégicas en este plano son:

- Ley de Servicio Civil
- Ley de Planificación e Inversión publica³
- Ley de Contrataciones del Estado⁴

² De acuerdo con la Constitución Política, el Organismo Ejecutivo lo integran el Presidente y Vicepresidente de la República, los ministros y viceministros de Estado y los funcionarios dependientes (artículo 182). De acuerdo con la Ley del Organismo Ejecutivo, éste se integra con “(...) los Ministerios, Secretarías de la Presidencia, dependencias, gobernaciones departamentales y órganos que administrativa o jerárquicamente dependen de la Presidencia de la República. También forman parte del Organismo Ejecutivo las Comisiones Temporales, los Comités Temporales de la Presidencia y los Gabinetes Específicos (...)” (artículo 5).

³ Es Necesario aprobar la Ley de Planificación para reformar el sistema de planificación y dotarlo de marco legal que le permita cumplir su misión de manera más efectiva. Esta ley debe contemplar la integración entre los procesos de de planificación y presupuestación, para que la asignación de recursos públicos responda a políticas públicas y planes territoriales definidos y se fije a cada programa y entidad pública resultados y metas concretos que pueden ser evaluados cuantitativa y cualitativamente.

⁴ El sistema de contrataciones es uno de los factores críticos relacionados con la eficiencia de la administración pública y la lucha contra la corrupción. Esta Ley, así como sus leyes complementarias han sido analizadas tanto por

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera plantea la necesidad de modernizar el Estado con tres propósitos: desmantelar el Estado contrainsurgente y generar la institucionalidad que lo sustituya; fortalecer el poder civil, y garantizar la provisión de servicios a toda la población en forma eficaz y eficiente. Para adecuar el Estado a su nuevo rol, es necesario contar con una nueva institucionalidad y con los recursos para hacerla funcionar. Los recursos son tanto los económicos en cantidad y calidad, lo que implica modificaciones sustantivas del presupuesto, así como los humanos, que suponen una inversión en el capital social necesario para hacer funcionar la maquinaria institucional.

Este proceso es el resultado de un esfuerzo combinado entre el Ejecutivo y el Legislativo, particularmente durante las tres últimas administraciones, los cuales generaron la institucionalidad, su normativa de funcionamiento y los fondos para que operaran, o en su caso, las disposiciones para que dejaran de existir. Sin embargo, aún existe una agenda legislativa pendiente que requiere especial atención, para dar continuidad a los esfuerzos iniciados en esta administración.

Como se menciona en el capítulo anterior, junto a los esfuerzos de creación de institucionalidad se han profundizado los mecanismos a través de los cuales se puede definir política pública en forma participativa y democrática. Entre ellos vale la pena mencionar las comisiones paritarias de los Acuerdos de Paz, la Comisión para el Pacto Fiscal, el Consejo Asesor de Seguridad y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo.

Actualmente se cuenta con 42 documentos de políticas públicas. Los documentos de política pública, especialmente las políticas transversales (equidad de género, eliminación de la discriminación y el racismo, conservación del ambiente, desarrollo social y población), han sido generadas a través de procesos participativos, base fundamental para su legitimidad y sostenibilidad. Su continuidad y prioridad en la implementación se hace necesaria, así como su actualización periódica en materia de metas e indicadores,

2.1 *El servicio civil*

Los virajes repentinos de dirección y de políticas neutralizan la inversión realizada e implican pérdidas de recursos y de esfuerzo público. Además, esta falta de continuidad contribuye a la percepción de que un gobierno tiene sólo cuatro años para lograr sus objetivos. Se instaura así una lógica cortoplacista que impide establecer objetivos de mediano y largo plazo, y las políticas públicas para lograrlos. Algunos ejemplos recientes evidencian que el sector político está consciente de esta situación y está desarrollando esfuerzos por propiciar cada vez más la continuidad de las políticas públicas.

Los progresos registrados en establecer nuevas instituciones y mecanismos democráticos de participación para la definición común de las políticas públicas tienden a diluirse frente a

el ejecutivo, como por entidades financieras internacionales que otorgan recursos en calidad de préstamo a Guatemala y ambos coinciden en la imperiosa necesidad de hacerle mejoras sustanciales.

importantes dificultades del Ejecutivo en cuanto a su capacidad de volver operativas dichas políticas.

Una primera dificultad tiene que ver con el funcionariado público. Existe en el país un prejuicio hacia el funcionario público: el imaginario colectivo lo identifica como ineficiente e inoperante; como un recurso de mala calidad, que limita más que facilita el trámite burocrático y que además tiende a ser corrupto. Frente a este prejuicio, la realidad es que la institucionalidad pública sólo puede funcionar gracias al funcionario. Por lo tanto, aún si la percepción del imaginario colectivo fuera válida, no es sino a través de una mejora del funcionariado que se puede mejorar el desempeño del Estado. Instituciones y recursos no sirven de nada si el funcionariado que las opera no es capaz de hacerlo.

Durante la presente administración se finalizó por parte de COPRE⁵, la primera fase del Proyecto inventario de la Gestión Humana del Sector Público Nacional y Municipal. Se cuenta con un informe final de análisis de datos, conclusiones y recomendaciones de estrategias a seguir para la modernización de la administración de los recursos humanos.

Aún sin una nueva Ley de Servicio Civil, la Oficina Nacional del Servicio Civil, ONSEC, ha desarrollado una inmensa labor, pues está inmersa en un proceso de modernización institucional para dar seguimiento ágil a las gestiones y trámites inherentes a la administración de los recursos humanos del Estado, haciendo uso de una plataforma informática.

Remuneración vrs. responsabilidad. En el caso del servicio público civil, si bien existe una carrera, los sueldos no tienen correspondencia alguna con la alta responsabilidad o con los riesgos que se corren en el desempeño de sus funciones; existen precarias condiciones materiales para realizar sus funciones; los ascensos y promociones se dan más por antigüedad que por méritos; y, a ciertos niveles de la jerarquía, es frecuente la inestabilidad en el puesto. En este contexto, el funcionariado público tendrá dificultades para ser eficaz y eficiente, porque carece de los incentivos y de las condiciones básicas para desempeñar su trabajo.

La continuidad como mecanismo de institucionalización de procesos. Una segunda dificultad tiene que ver con la continuidad, tanto del funcionario, como de las acciones estatales. Además de ser el operador de las instituciones, el funcionario es también la memoria histórica. Cambiar funcionarios cuando cambia el jefe o la administración de turno significa perder esta memoria y, por ende, la continuidad. Durante los últimos veinte años, Guatemala no ha logrado generar las condiciones básicas para garantizar la continuidad de la burocracia.

2.2 Reorganización del Organismo Ejecutivo

El Organismo Ejecutivo se articula en un gran número de entidades, muchas de las cuales se sobreponen desarrollando funciones similares. Existe cierta duplicidad de funciones y serias

⁵ Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas.

dificultades en garantizar la rectoría de los ministerios (que tienen la responsabilidad constitucional en materia de políticas sectoriales, pero no la autoridad de los recursos de inversión), frente al poder de los fondos sociales y los consejos de desarrollo (que carecen de responsabilidad constitucional, pero sí controlan recursos de inversión).

En Guatemala el sector público ha crecido en forma desordenada, muchas veces por simple agregación de instituciones. La Presidencia de la República no ha sido la excepción, y por ello se observa una larga lista de secretarías, comisiones presidenciales, y consejos adheridos a la Presidencia, y surgidas como expresión de necesidades específicas en momentos concretos.

No se critica que varias instituciones formen parte de la estructura orgánica de la Presidencia de la República, sino el hecho de que varias han sido ubicadas allí no por razones de funcionalidad sino para dar mayor peso político a sus actuaciones o bien porque no se les encuentra ubicación en alguno de los ministerios de Estado.

Por ello se observa que los mecanismos que canalizan procesos políticos y administrativos de la Presidencia y Vicepresidencia, necesarios para tomar decisiones y para convertir éstas en medidas de gestión pública, se realizan de manera fragmentada y con limitado control.

Desde otra perspectiva, hace falta atender sistemáticamente áreas prioritarias tales como la relación con el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial, con partidos políticos y con las expresiones organizadas de la sociedad, sin que se cuente con institución alguna que se encargue de tales asuntos.

Igual cosa sucede en la relación del Organismo Ejecutivo con la institucionalidad territorial (municipalidades, consejos de desarrollo, gobernaciones departamentales), ahora realizada por varias instancias sin adecuada coordinación y que incluso dan la apariencia de competir entre sí; en la misma participa el Ministerio de Gobernación, los Gobernadores Departamentales en tanto presidentes de los Consejos Departamentales de Desarrollo, la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP), la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) y el Instituto de Fomento Municipal (INFOM), entre otros.

Para solucionar en parte la problemática comentada, se propone la creación del Ministerio de la Presidencia (MINPRES), el cual contribuiría a solventar los problemas de falta de coordinación en el accionar de la administración pública y de inadecuado relacionamiento con sectores e instituciones fundamentales para la gobernabilidad democrática. Ello debe complementarse con un nuevo diseño operativo de la propia Presidencia de la República.

3. Implementación de políticas públicas y presupuesto

El nuevo Estado tiene el reto de dar respuestas adecuadas a la población. Esto implica profundizar su presencia en todo el territorio nacional, mejorar la cantidad y la calidad de los servicios públicos y, para ello, una estructura más capilar, más organizada y más cost-efectiva.

Evidentemente, la escasez de recursos públicos y las fallas aún persistentes en materia de transparencia, clientelismo político y baja calidad del gasto derivado de su escasa vinculación a las políticas públicas, inciden profundamente en limitar la eficacia de la acción pública y su capacidad para responder a la demanda insatisfecha de servicios básicos eficientes y a las necesidades originadas por situaciones especiales y de emergencia.

Estas debilidades se explican como resultado de diversos fenómenos concurrentes, algunos de ellos directamente relacionados con las reformas originadas por la transición democrática y el proceso de paz.

La transformación del Estado contrainsurgente en un Estado democrático implica costos crecientes. El fortalecimiento de la presencia de las entidades civiles del Estado en el interior del país ha demandado incrementos significativos en el número de funcionarios y en la infraestructura de funcionamiento de las entidades del Ejecutivo. Al mismo tiempo, se ha incrementado el número de funcionarios del Poder Judicial y se han ampliado sus capacidades operativas.

Si se busca fortalecer al Estado, es normal que el cumplimiento de esta decisión implique costos adicionales. Lo que preocupa es que el incremento de los ingresos regulares no corresponda con el ritmo de incremento de las demandas sociales sobre el gasto público. Hasta este momento, la forma de financiar esta brecha ha sido con recursos no sostenibles tales como la venta de activos, donaciones de la comunidad internacional, y el endeudamiento interno y externo.

Hoy en día, gran parte de la inversión pública es financiada por donaciones y endeudamiento: en el proyecto de presupuesto del 2008, estos rubros equivalen al 56% de la inversión pública proyectada⁶. **En otras palabras: los ingresos regulares del Estado sólo pueden cubrir el 44% de la inversión pública prevista para el 2008. La tendencia sugiere que la situación no mejorará en el futuro próximo.**

La transformación del Estado aún no está completa y los costos que este proceso demandará a futuro son mucho mayores que los ingresos regulares de los que se dispone actualmente. No enfrentar este desafío tiene el riesgo de que el estancamiento del proceso vuelva a generar violencia: la violencia pública para acallar los movimientos sociales a través de la represión o la violencia que se manifiesta a través de un terreno fértil para el crimen organizado, la delincuencia común y para las acciones de grupos marginados o inconformes.

Reagrupando las asignaciones a las dependencias del Ejecutivo, sumando al capítulo secretarías y otras dependencias las provisiones asignadas al Ejecutivo e incluidas en Obligaciones del Tesoro, se obtiene la siguiente síntesis de la inversión pública prevista para el año 2007:

⁶ Ver Proyecto de Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2008.

Resumen de la Inversión Propuesta Proyectada para 2007 En Millones de Quetzales	
Municipalidades	3,587
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	2,805
Secretarías y otras dependencias	1,810
Consejos de Desarrollo Departamentales	1,067
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	839
Entidades no dependientes del Ejecutivo	461
Los otros 11 ministerios	384
Total	10,953

Fuente: Elaboración a partir de información en www.minfin.gob.

La tabla anterior muestra cómo el Ejecutivo propone que se reparta la inversión pública entre las diversas dependencias del Estado:

- El 42.5% de la inversión pública se ejecuta a través de municipalidades y Consejos de Desarrollo;
- Aproximadamente el 30% de la inversión del Organismo Ejecutivo es asignado a secretarías, fondos sociales, programas especiales y otras entidades temporales, que no tienen responsabilidades rectoras ni sectoriales;
- El resto de inversiones del Ejecutivo se concentran en el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda que ejecuta el 25.6% del total (el 48% de la porción que le toca directamente al Ejecutivo) y el MAGA;
- Los restantes 11 ministerios solamente ejecutan el 3.5% de la inversión pública.

Esta situación plantea tres problemáticas que merecerían ser consideradas en el debate sobre la reorganización del Estado:

- las modalidades de la inversión realizada en el interior del país
- la concentración del 30% de la inversión del Ejecutivo a través de entidades temporales y/o que no tienen responsabilidades rectoras de política pública
- el alto porcentaje que es orientado a la infraestructura, en contraste con las limitadas inversiones que ejecutan los otros 11 ministerios de línea.

¿A qué responde esta estructura de asignación de la inversión pública? En primer lugar responde al poderoso empuje hacia la descentralización que el proceso de transición democrática, los Acuerdos de Paz y la cooperación internacional han promovido. Se ha promovido la ejecución local del gasto, buscando fortalecer las capacidades locales: de diálogo y negociación y de decisión política – Consejos de Desarrollo Municipales y Departamentales – así como técnicas y

sectoriales –Unidades Técnicas de los CODEDEs y Unidades Técnicas Municipales. A través de estos mecanismos se está ejecutando más del 42% del total de la inversión pública en el 2007.

Adicionalmente, al considerar las modalidades operativas de los fondos sociales, de programas adscritos a la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y a los programas especiales y temporales, vemos cómo la mayoría de los Q.1,810 millones asignados a secretarías y otras entidades del Ejecutivo se invierte en estrecha relación con las administraciones locales.

Sin profundizar un estudio detallado sobre la inversión pública que considere estos aspectos podemos considerar que entre el 50 y el 55% de la inversión pública se ejecuta a través de administraciones locales o de entidades temporales del Ejecutivo. Esta inversión se realiza en estrecha relación con los alcaldes y los diputados, tanto del partido de gobierno como de los partidos de oposición.

Lo que ocurre es que el incremento de presupuesto no corresponde a un mejoramiento sustancial de las capacidades reales de planificación estratégica y de gestión local. Muchos observan que buena parte de estos recursos no se invierten en rubros estratégicos para la promoción del desarrollo sostenible. El efecto es que se ha descentralizado la asignación de recursos a obras que son prioritarias desde una lógica política partidaria, orientada a la promoción del consenso electoral más que a la implementación de estrategias.

4. Políticas públicas, dirección estratégica de la autoridad central del Estado y descentralización

Los Acuerdos de Paz apuntan a tres grandes rutas para mejorar la efectividad y la legitimidad del Estado: la participación ciudadana, el fortalecimiento del poder local y la descentralización. Además, dada la condición multicultural del país, los Acuerdos de Paz vinculan la eficacia en lo local con la necesidad de tomar en cuenta las características y prácticas culturales de quienes habitan cada territorio.

De cara a estos mandatos, en el año 2002 se define un nuevo marco legal conocido como la trilogía de las leyes de participación⁷. Estas tres leyes han permitido el avance paulatino de un

⁷ Ley General de Descentralización (Decreto No. 14-2002): La descentralización se circunscribe al Organismo Ejecutivo, debiendo trasladarse en forma progresiva y regulada las competencias administrativas, económicas, políticas y sociales al municipio y demás instituciones del Estado, sobre la base de ciertos principios, menos el de subsidiariedad del Estado contemplado en el artículo 118 de la Constitución. La Ley de Descentralización establece en su artículo 7 las competencias gubernamentales prioritarias para ser descentralizadas: 1. Educación, 2. Salud y Asistencia Social, 3. Seguridad Ciudadana, 4. Ambiente y Recursos Naturales, 5. Agricultura, 6. Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, 7. Economía, y 8. Cultura, Recreación y Deporte.

Reglamento de la Ley General de Descentralización (Acuerdo Gubernativo No. 312-2002): La Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP) es el órgano responsable de la programación, dirección y supervisión de ejecución de la descentralización del Organismo Ejecutivo, de formular las propuestas de política nacional y de realizar un plan anual del proceso de descentralización compatible con el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

proceso de reappropriación del territorio por parte de la población, con mayor participación en los asuntos de gestión municipal, y mayor participación en la toma de decisiones de inversión en el seno de los consejos de desarrollo comunitarios, municipales y departamentales.

Sin embargo, los procesos para propiciar la participación, profundizar la descentralización y fortalecer el poder local se han dado de forma desordenada, privilegiando la descentralización financiera sin reglas claras. Con ello se ha favorecido que la gestión municipal y la gestión que realizan los Consejos de Desarrollo --con financiamiento transferido por el Gobierno Central-- esté desarticulada de las políticas públicas.

Aunado al hecho de que Guatemala tiene uno de los presupuestos con mayores rigideces presupuestarias (el 29% de las asignaciones incluidas en el proyecto del presupuesto para 2008 está preasignado por mandato constitucional y/o legal), hoy por hoy, también es uno de los países en Latinoamérica que más ha descentralizado su presupuesto de inversión pública, sobre la base de transferir recursos recaudados por el Gobierno Central a municipios y consejos de desarrollo.

Utilizando como ejemplo el año 2007, el proyecto de presupuesto presentado al Congreso de la República incluía un presupuesto de inversión de Q10,952 millones. De este monto, *el 42.5% se transfiere por mandato constitucional o legal a los gobiernos municipales y a los Consejos de Desarrollo; su destino por tanto será decidido por actores locales, con escasa vinculación con las políticas públicas.*

Este hecho tiende a debilitar la autoridad central del Estado, apuntando a un desbalance entre el fortalecimiento del poder local y el fortalecimiento del poder central.

La planificación estratégica territorial es uno de los instrumentos de gestión pública más efectivos para orientar los procesos de participación, descentralización y fortalecimiento del poder local y vincularlos a las políticas y al presupuesto.

Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto No. 11-2002): La ley crea el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, estableciendo los principios y objetivos del mismo. El sistema está integrado por el Consejo Nacional -coordinado por el Presidente de la República-, 8 consejos regionales -presididos y coordinados por un representante del Presidente-, 22 Consejos Departamentales -presididos y coordinados por los gobernadores nombrados por el Presidente de la República. En esta ley se agregan 331 Consejos Municipales, presididos por el alcalde municipal; y los Consejos Comunitarios, organizados en cada una de las comunidades integrantes del municipio.

Reglamento de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Acuerdo Gubernativo No. 461-2002): Desarrolla los procedimientos y el funcionamiento del Sistema Nacional de Consejos. La designación de los funcionarios públicos que deben participar en los consejos de desarrollo -en cualquier nivel-, está a cargo del Presidente de la República; la convocatoria para la elección de los representantes de entidades del sector privado la deben hacer los ministros de Estado, y los presidentes y coordinadores de los consejos que corresponda. La coordinación de la ejecución de política, planes y programas y proyectos aprobados en el Consejo Nacional de Desarrollo está a cargo de la SCEP; la SEGEPLAN se constituye en la unidad técnica de apoyo de los consejos nacional, regionales y departamentales.

Existen esfuerzos significativos que el gobierno central ha llevado a cabo en estos años – específicamente desde SEGEPLAN– para racionalizar la planificación local y vincularla con las políticas públicas y la asignación del presupuesto. Consiste en la coordinación del trabajo de las instituciones en los territorios a través del desarrollo de planes de desarrollo integrales y estratégicos para los diversos territorios, elaborados por los actores locales públicos y privados, con una visión de largo plazo.

Actualmente se trabaja en 12 departamentos cuyos Consejos Departamentales de Desarrollo y mancomunidades han demandado a la Secretaría de Planificación de la Presidencia el apoyo para desarrollar sus propios Planes Estratégicos Territoriales.

Los Planes Estratégicos Territoriales son avalados por los Consejos Departamentales de Desarrollo y pasan así a formar parte del proyecto de Presupuesto General de la Nación a través del Sistema Nacional de Inversión Pública que coordina la SEGEPLAN. Esta vinculación entre plan territorial y presupuesto nacional garantiza la viabilidad de los esfuerzos de planificación participativa a nivel local.

El Plan Estratégico de Sololá constituye el ejemplo más avanzado de instrumento de gestión para vincular las políticas públicas a las particularidades del territorio sololateco, así como para orientar las inversiones municipales, departamentales y de gobierno central. Es utilizado actualmente por los diputados distritales como herramienta para orientar su gestión parlamentaria; es utilizado por el Gobernador Departamental para orientar su labor como representante del gobierno central en el territorio; y es utilizado por el Consejo de Desarrollo Departamental de Sololá para priorizar y orientar las inversiones que se deciden en dicho Consejo, propiciando inclusive esquemas de co-financiamiento con diversos ministerios y gobiernos municipales.

5. Política pública y participación

Factor fundamental de que el proceso de transición de un Estado autoritario a un Estado democrático camine a paso lento se debe a una serie de contradicciones históricas, así como por la persistencia de la desconfianza entre el Estado y la Sociedad Civil, y por la confusión entre lo político y lo social.

El desarrollo societal es posible en la medida que exista una relación constructiva entre Estado y Sociedad Civil, y sólo es posible también si el Gobierno y las organizaciones sociales de desarrollo asumen las responsabilidades que les competen a cada uno: por el lado del Gobierno asimilar estrategias concertadas de desarrollo social; y por el lado de las organizaciones sociales de desarrollo, la participación de sus bases realmente comprometidas con estas estrategias. El canal institucional adecuado para la relación entre Estado y sociedad lo constituye el Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo, el cual es estratégico fortalecer de manera permanente.

Para tratar de erradicar la exclusión en sus múltiples dimensiones, los Acuerdos de Paz proponen el recurso de la participación. “*La participación activa y permanente de la ciudadanía (...) para que todos los que son depositarios del poder público cumplan su cometido al servicio de la*

justicia social, de la participación política, de la seguridad y el desarrollo integral de la persona”.

Corresponde al Estado ampliar las posibilidades de participación y fortalecerse para cumplir con sus obligaciones indeclinables para superar las inequidades y deficiencias sociales, los desequilibrios sociales históricos que ha vivido Guatemala y para consolidar la paz y el desarrollo. Ello requiere de políticas decididas por parte del Estado en su papel de orientador del desarrollo nacional, de legislador, de fuente de inversión pública, de proveedor de los servicios básicos, así como de promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos.

En correspondencia al reto transformador que los Acuerdos de Paz proponen para el Estado, ***los Acuerdos sugieren un desafío aún mayor para la sociedad en su conjunto; se trata de la transformación de la cultura de la confrontación violenta en su contrario: la concertación social.***

El Estado ha cambiado cualitativamente: de un Estado que interpretaba las demandas de los sectores sociales como amenazas a la seguridad nacional, a un Estado buscado por los sectores sociales para el diálogo y la negociación. Esta transformación es un indicador del proceso vivido por el Estado guatemalteco en estos diez años y de su encaminamiento hacia una nueva forma de gestión de la cosa pública, donde deja de ser propiedad privada, exclusiva de algunos sectores privilegiados, para convertirse en el articulador de intereses que deben concertarse. Consecuencia de lo anterior es el reconocimiento recíproco entre Estado y Sociedad Civil, de ser ambos interlocutores válidos.

Esto es probablemente el cambio más relevante con respecto al pasado. Estos espacios de diálogo y negociación han permitido profundizar los ideales republicanos, ya que más allá de ser medios para agotar una agenda, han proporcionado, creado y establecido mecanismos para poner la agenda en marcha; es decir, son mecanismos de gestión del Estado que permiten una práctica de gobernabilidad democrática.

Si bien se ha avanzado en la construcción de un Estado que es más capaz de escuchar a todos sus ciudadanos, existen fuertes limitantes que reducen la eficacia de los espacios de diálogo y negociación. Estas limitantes se refieren en primera instancia a la impotencia del Estado para controlar la proliferación de sectores que funcionan al margen de la ley. Asimismo, persisten aún algunos sectores que al no resolver a su favor las negociaciones, utilizan otros medios para lograr sus cometidos. Como se puede ver, ambas situaciones están más relacionadas con el tipo de cultura ciudadana y política que solamente con las capacidades del Estado.

El Estado también ha avanzado en su capacidad para responder a las demandas de la ciudadanía. Sin embargo, la velocidad y las capacidades de la Sociedad Civil para articular demandas han excedido con mucho la velocidad y las capacidades del Estado para estructurar respuestas.

El riesgo implícito de lo anterior es evidente. Por un lado, el Estado aún no logra jugar el papel de mediador de intereses de forma eficaz; por el otro, la ciudadanía no encuentra en el Estado una respuesta eficaz a sus demandas, y puede adoptar formas alternativas, tanto para proteger sus

intereses como para responder a sus necesidades. En este sentido, se tiene que considerar que la interlocución Estado-Sociedad es relativamente reciente y como tal necesita más tiempo para poder madurar técnica y políticamente a través de la experiencia. Es en esta madurez que radica la expectativa de definir el bien común, y que la concertación de posiciones y acciones se haga sobre estas bases.

No cabe duda que hemos avanzado en la democratización: la multiplicación de los espacios de diálogo, los niveles de participación en estos espacios, la articulación de demanda social, con todas sus limitantes. Más que una manifestación de caos social, es la expresión de una Sociedad Civil que hoy se expresa libremente y de un Estado que, con todas sus limitaciones, trata de responder a estas demandas.

Sin embargo, es necesario delimitar con toda claridad el alcance, las condiciones y las limitaciones de esta participación, dejando claro que se trata de procedimientos para mejorar definir e implementar políticas públicas, pero no procedimientos de cesión de autoridad ni de funciones, lo cual, entre otras cosas, es inconstitucional. La eficacia y pertinencia de los diálogos está en directa relación con la representatividad de los participantes, su disposición a lograr acuerdos y su conocimiento profundo de los temas en cuestión.

6. Políticas públicas y procesos administrativos para mejorar la transparencia y combatir la corrupción

Se debe seguir propiciando el dialogo interinstitucional que enriquezca la participación de las áreas en tareas comunes. Para ello debe seguirse fortaleciendo los sistemas y redes de información y comunicación y estimular el intercambio transdisciplinario. Los procesos de innovación tecnológica en este sentido deben ser institucionalizados a través de la Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus Entidades Descentralizadas, COPRE.

Sistemas de administración financiera y auditoria gubernamental en proceso de institucionalización

La reforma de la administración financiera en Guatemala tiene dos objetivos fundamentales:

- Mejorar la eficiencia y transparencia de la administración financiera del sector público
- Mejorar la entrega de servicios públicos mediante la desconcentración a las entidades públicas, de la administración de sus recursos financieros.

En la actualidad el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control, SIAF-SIAG está funcionando en el 100% de las entidades de la administración central y en el 90% de la entidades descentralizadas y autónomas y empresas públicas del gobierno central.

El principal componente del SIAF es el Sistema de Contabilidad Integrada SICOIN, a partir del 2004 se actualizó dicho sistema de información para su operativización a través de Internet, por

lo que desde entonces se le identifica como SICOIN-WEB. Este sistema cuenta con los siguientes subsistemas:

- GUATECOMPRAS
- Sistema de Gestión de Adquisiciones, SIGES
- Sistema de Inventarios
- Sistema de nómina y registro de personal
- Sistema de auditoría gubernamental, SAG
- Sistema de Información para la Administración de la Deuda, SIGADE
- Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal SIAF-MUNI

La información relativa al uso de los recursos del Estado, al desempeño de la institución y de sus agentes, y a los criterios de decisión adoptados por las instituciones gubernamentales está siendo abierta al conocimiento público a través de una plataforma virtual.

Actualmente se requiere de mecanismos para el diseño e implementación de políticas e instrumentos que contribuyan a prevenir, detectar, proponer sanciones para erradicar la corrupción, especialmente hacia el interior de la administración pública, con el fin de establecer bases institucionales necesarias para combatir la corrupción en todos niveles y actividades de la sociedad guatemalteca.

Para tal efecto, la misión de la Oficina del Comisionado para la Transparencia y contra la corrupción es promover la transparencia en la administración pública. Sin embargo, su estructura organizacional es débil, unipersonal y temporal, sin presupuesto, ya que depende financieramente de las asignaciones de la Secretaría Privada de la Presidencia.

II. La Modernización de la Gestión Pública

1. El sistema de planificación y la gestión por resultados

En los inicios del siglo XXI, Guatemala se plantea como una necesidad prioritaria alcanzar un acuerdo nacional respecto a una visión de largo plazo para la reforma del Estado. A diferencia del pasado, esa reforma debe de aplicarse en un contexto en el cual las políticas públicas ya no se implementan de manera unilateral por parte de los organismos y entidades del Estado, sino que necesitan de la participación ciudadana y de que se logre alcanzar consensos sociales. Ejemplos recientes de algunas iniciativas en esta dirección son el Pacto Fiscal, la aprobación de una Agenda Nacional Compartida y el Plan Visión de País. En la actualidad las organizaciones de la sociedad civil han ganado progresivamente espacios en su demanda por mayor transparencia en la formulación y ejecución de planes y políticas.

Las experiencias recientes demuestran que es posible llegar a grandes acuerdos nacionales que establezcan una visión de largo plazo de Nación, que respondan a los intereses de toda la sociedad en general y que conlleven a una reforma del Estado. Sin embargo, para asegurar su cumplimiento efectivo y su continuidad entre distintos períodos de gobierno, es necesario que las políticas públicas se conviertan en Políticas de Estado y no solamente en planes del gobierno de turno.

A la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan), le corresponde coadyuvar a la formulación de la política general de desarrollo del país y evaluar su ejecución. La Segeplan es el órgano de planificación del Estado establecida como una institución de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República. Para cumplir con su misión, la Segeplan tiene dos ámbitos de planificación y programación: el global y sectorial, y el ámbito territorial por medio del cual se articulan las instancias de participación ciudadana por medio del Sistema de Consejos de Desarrollo.

1.1 Modelo de Gestión Territorial

El Modelo de Gestión Territorial que está implementando el gobierno consiste en la articulación de tres sistemas: a) el Sistema Nacional de Planificación Estratégica Territorial, b) el Sistema Nacional para la Preinversión, y c) el Sistema Nacional de Inversión Pública.

La integración de estos sistemas permite disponer de un modelo descentralizado y descentralizado, para el corto, mediano y largo plazo. Como resultado del proceso de planificación, el modelo establece encadenamientos de proyectos tanto dentro de un mismo período de gobierno, como a más largo plazo, lo cual se traduce en la sostenibilidad de los planes, independientemente de los cambios que puedan producirse a nivel político.

Para implementar este Modelo, la Segeplan cuenta con una red de 22 delegaciones departamentales, cuya función principal es servir de Secretarías Técnicas de los Consejos de

Desarrollo Departamentales, y la coordinación e integración de la labor planificadora de la Segeplan ante las instancias regionales, departamentales y municipales.

Los sistemas operan en el marco de la gestión desconcentrada y descentralizada y se coordina con las oficinas municipales de planificación (OMPs) y con una diversidad de actores en los niveles regionales, departamentales, municipales y comunitarios. El Modelo de Gestión Territorial facilita la inclusión de las iniciativas de inversión del Sistema de Consejos de Desarrollo en los planes sectoriales e institucionales y en el Presupuesto General de la Nación.

La Segeplan integra los sistemas para identificar políticas, planes, acciones, programas y proyectos, con el objeto de que el Modelo sea sostenible en el tiempo. Este Modelo ha sido el principal aporte de la Secretaría al proceso de Reforma del Estado, ya que persigue mediante la desconcentración y descentralización, impulsar el desarrollo del país desde los territorios mismos, mediante un proceso de planificación participativa.

El objetivo de la Planificación Estratégica Territorial es generar un crecimiento equilibrado de los territorios urbanos y rurales, a través de la gestión desconcentrada y descentralizada, con criterios socioeconómicos, culturales, ambientales y político-institucionales. Se pretende articular las políticas públicas sectoriales en los territorios, considerando como unidad base el municipio, para luego escalar niveles (intermunicipal, departamental y regional) hasta llegar al nacional.

Siguiendo ese Modelo, se ha generado la Estrategia de Desarrollo Territorial cuyo propósito es establecer la ocupación del espacio nacional, buscando la utilización óptima de los recursos. Para ello, se ha diseñado el Sistema Urbano Nacional, que persigue reestablecer el equilibrio espacial y alcanzar un mayor grado de integración física, económica y social, para desestimular el crecimiento del área metropolitana de Guatemala y propiciar la descentralización y desconcentración de las actividades fuera de la metrópoli.

1.2 El Sistema de Metas de Gobierno (SIGOB)

A la Segeplan le corresponde entre sus funciones dar seguimiento a la política general de gobierno, para lo cual a finales del año 2004 se inició la implementación del Sistema de Metas de Gobierno (SIGOB). Este sistema está conformado por un conjunto de metodologías de programación y seguimiento, a través de las cuales se obtiene información actualizada sobre el avance de metas e indicadores priorizados en el marco de la Política General de Gobierno. Su objetivo también es facilitar las condiciones para formular y consensuar políticas públicas más efectivas, así como la gestión de procesos que faciliten su implementación, monitoreo y evaluación.

El SIGOB es un sistema de apoyo a la gestión de la gobernabilidad. Es considerado como una de las metodologías más modernas de planificación de la gestión pública y el instrumento que viabiliza el ejercicio de la auditoría social. El Sistema resume las prioridades institucionales y expone concretamente las innovaciones de política que el gobierno prevé realizar, lo cual permite programar las metas priorizadas por las distintas instituciones del Organismo Ejecutivo en el marco de la Política General de Gobierno. La institucionalización del sistema se traduce en el

compromiso de las organizaciones públicas de adoptar el esquema de trabajo, definir metas concretas y designar gerentes de meta y coordinadores institucionales. Las metas se refieren a variables concretas y confiables que indican claramente el quehacer comprometido

Actualmente el sistema está implementado en treinta y cuatro instituciones del sector público. Dentro del sistema se gestionan 144 metas con un total de 360 indicadores. Para hacer efectivo el seguimiento de la política general, dentro del sistema interactúa una red de 160 funcionarios públicos vinculados a los principales programas de gobierno. Como resultado del SIGOB se destacan los **reportes de gestión** que son periódicamente conocidos por las autoridades de gobierno y el Presidente de la República.

1.3 Ejes transversales de acción

Adicionalmente, existen iniciativas que se están incorporando como ejes transversales al quehacer institucional, tal es el caso de la creación dentro de Segeplan de la Unidad de Pluriculturalidad, para el análisis, diseño y evaluación de las políticas públicas con este enfoque, así como impulsar programas y proyectos incluyentes para cumplir con los compromisos adquiridos por el gobierno en el marco de los Acuerdos de Paz y otros convenios internacionales suscritos por Guatemala. Asimismo, el gobierno de Guatemala ha impulsado la creación de la institucionalidad y el desarrollo de la política de desarrollo rural, a través de la Unidad de Desarrollo Rural. Todos los sistemas y ejes transversales impulsados por la Segeplan están articulados entre sí para contribuir a implementar la Gestión Territorial antes mencionado.

1.4 Principales avances

La implementación del Sistema de Planificación Estratégica Territorial muestra avances significativos. En la actualidad se ha desarrollado en cuatro departamentos y se encuentra en proceso en 10 departamentos adicionales, en respuesta a la demanda de los actores locales. Antes de concluir 2007 se realizará la capacitación y divulgación sobre el Sistema en los ocho departamentos restantes. El liderazgo del proceso de planificación estratégica territorial es asumido por los actores políticos de los territorios, con el apoyo de las oficinas departamentales de Segeplan. En el ámbito local han sido capacitadas 300 oficinas municipales de planificación en la aplicación de esta metodología. Asimismo, se inició la coordinación a nivel territorial de la cooperación internacional.

Por medio del diseño e implementación del Sistema de Metas de Gobierno (SIGOB), se han modernizado los sistemas de seguimiento de la política general. Este sistema es considerado como una de las metodologías más modernas de planificación de la gestión pública e instrumento que viabiliza el ejercicio de la auditoría social. Hacia el futuro se ha previsto actualizar y ajustar los resultados del SIGOB, para que constituya la base del sistema de seguimiento y evaluación del gobierno.

1.5 Agenda pendiente

Es necesario aprobar la Ley de Planificación e Inversión Pública (la SEGEPLAN ya cuenta con una propuesta de Ley al respecto), para reformar el sistema de planificación y dotarlo del marco legal que le permita cumplir su misión de manera más efectiva. Esta ley debe contemplar la integración entre los procesos de planificación y programación presupuestaria, para que la asignación de recursos públicos responda a políticas públicas y planes territoriales definidos y se fijen a cada programa y entidad pública resultados y metas concretos que puedan ser evaluados cuantitativa y cualitativamente.

Es importante fortalecer y perfeccionar el Plan de Inversión Pública anual y el multianual y vincularlo de forma efectiva con la formulación del Presupuesto de Inversión Pública, conciliando la planificación sectorial y territorial. Para ello es importante contar con el sistema nacional de costos de inversión pública, actualizado y divulgado, de manera que se prioricen las asignaciones presupuestarias a los proyectos que hayan recibido dictamen favorable del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

El SIGOB debiera de transformarse en la principal herramienta para el seguimiento de y evaluación de las metas de política pública, en apoyo al seguimiento de las metas establecidas en los planes y programas de gobierno

El Modelo de Gestión Territorial debe ser institucionalizado a efecto de lograr articular las políticas sectoriales en los territorios. Dentro de este Modelo se deberá de incluir la vinculación de los presupuestos municipales, de manera que la utilización de los cuantiosos recursos que el gobierno transfiere a los municipios, responda y esté debidamente coordinada con las políticas generales del gobierno, tal como lo establece la Constitución Política de la República.

1.6 Lecciones aprendidas

- La Segeplan debe crear la capacidad necesaria para promover acciones para la obtención de consensos sociales en apoyo a las decisiones del Organismo Ejecutivo. Como ejemplo, se plantea lo acontecido en el proceso de formulación de la Política de Desarrollo Rural, para el cual se conformó la Mesa de Diálogo para la Formulación de la Política de Desarrollo Rural (MPDRI). Esta mesa contó con la participación de organizaciones sociales, campesinas, empresariales, partidos políticos, instancias gubernamentales entre otros. La mesa funcionó de marzo de 2005 a agosto de 2006, fecha en que fue interrumpida debido a que no se lograron consensos en el tema agrario. Posteriormente, se elaboró un documento de disolución y cierre de la mesa. De los consensos alcanzados surge la política de desarrollo rural existente, pero es de hacer notar que es importante retomar el diálogo en el tema agrario.
- La coordinación y trabajo conjunto interinstitucional debe continuar siendo la prioridad, de forma que se logre que las gestiones de ministerios y otras entidades responsables de la formulación de políticas y de su ejecución, introduzcan los criterios de la gestión estratégica

territorial, para que las acciones se complementen y coordinen, y se evite la duplicidad o superposición entre la Segeplan y otras instituciones.

- El seguimiento y evaluación es incipiente en el país, a pesar de ser muy relevante. Aunque la Segeplan cuenta ya con sistemas competitivos a nivel internacional, falta estructurarlos a sistemas integrados de seguimiento y evaluación, y que estos estén articulados con la toma de decisiones y especialmente con las asignaciones presupuestarias otorgadas.
- Las políticas consensuadas deben contar con planes de implementación. Estos planes no son similares a los planes estratégicos institucionales. Las reformas que no se institucionalizan con recursos nacionales no son estables ni sostenibles. Los procesos de apoyo a políticas públicas más efectivas deben ser programas concretos de la Segeplan y los mismos tienen que reflejarse en el presupuesto.
- Para que la inversión pública tenga el resultado esperado, debe derivar de procesos de planificación sectorial y territorial, con horizontes de corto, mediano y largo plazo, a fin de que los proyectos sean de carácter estratégico, estén articulados y en su conjunto respondan a la visión estratégica de país.

2. Los sistemas de administración financiera y de auditoría gubernamental

La reforma más reciente de la administración financiera de Guatemala se inició en 1995, cuando con el respaldo de organismos internacionales se empezó a implementar el denominado Sistema Integrado de Administración Financiera y Control (SIAF-SAG), que es el conjunto de normas, instrumentos y procedimientos con base en los cuales se realiza la administración, registro y control de los recursos financieros del sector público.

A partir de 1996 se elaboró el diseño conceptual y funcional y se inició el desarrollo informático. En enero de 1998 cobró vigencia una nueva Ley Orgánica de Presupuesto (Decreto No. 101-97 del Congreso de la República) y se inició la operación del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN).

La reforma de la administración financiera en Guatemala tiene dos objetivos fundamentales:

- Mejorar la eficiencia y transparencia de la administración financiera del sector público; y,
- Mejorar la entrega de servicios públicos, mediante la desconcentración a las entidades públicas, de la administración de sus recursos financieros.

La puesta en marcha del SIAF-SAG ha permitido procesar los datos sobre la ejecución del gasto público en tiempos reducidos y oportunos para la toma de decisiones. La implantación del sistema requirió el desarrollo de nuevas normas jurídicas y organizacionales que han permitido establecer:

- a) Procesos eficientes para el manejo de la información financiera en el sector público.

- b) Procesos simplificados al interior de las entidades para la ejecución de gastos y su respectiva contabilización.
- c) Estructuras orgánicas en las entidades adecuadas a los nuevos procesos establecidos.

En la actualidad el SIAF ha sido implantado y está funcionando en el 100% de las entidades de la administración central y en el 90% de las entidades descentralizadas, autónomas y empresas públicas del gobierno central. Además, se ha llevado la reforma al nivel más bajo de ejecución, es decir, registrar los momentos del gasto en donde se originan las transacciones.

- **Componentes del SIAF-SAG**

El principal componente del SIAF es el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN). La Ley Orgánica del Presupuesto establece en su artículo 49 que el Ministerio de Finanzas Públicas, a través de la Dirección de Contabilidad del Estado, es el órgano rector del Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental y, como tal el responsable de prescribir, poner en funcionamiento y mantener dicho sistema en todo el ámbito del sector público no financiero. A partir de 2004 se actualizó dicho sistema de información para que opere a través de Internet, y desde entonces se le identifica como SICOIN-WEB. Es utilizado por las entidades del gobierno central.

Además del SICOIN, en el cual se realizan los registros de presupuesto, de contabilidad y de tesorería, el sistema cuenta con los siguientes subsistemas:

- a) El Sistema de Publicidad de Adquisiciones (GUATECOMPRAS), en el cual todas las entidades públicas hacen del conocimiento público sus contrataciones realizadas mediante cotización y licitación, de conformidad con lo establecido en la Ley de Contrataciones del Estado y su reglamento. En el año 2004 se hizo obligatorio para todas las entidades públicas el uso del sistema GUATECOMPRAS, y a partir de 2006, el sistema también es de uso obligatorio para todas las organizaciones no gubernamentales y organismos internacionales que administran fondos públicos.

En marzo de 2006 se implantó en GUATECOMPRAS el módulo de Inhabilitación de Proveedores, mecanismo por el cual el Estado penaliza a las personas (individuales o jurídicas) con el impedimento proveer bienes o servicios a las entidades públicas durante el tiempo que dure su inhabilitación. Existen varias razones por las cuales un proveedor puede ser inhabilitado, todas ellas asociadas al incumplimiento de obligaciones legales y contractuales, con lo cual se propicia la selección de proveedores responsables.

- b) El Sistema de Gestión de Adquisiciones (SIGES), por medio del cual las entidades del gobierno central (administración central y descentralizada) procesan las órdenes de compra de bienes y servicios, paso inicial de la ejecución presupuestaria. El sistema entró en funcionamiento en 2006, e integra en forma electrónica el proceso de emisión de la orden de compra a la ejecución presupuestaria. De esta manera se tiene un vínculo directo entre la gestión administrativa y los registros del gasto en SICOIN. El SIGES está

operando en el 100% de la administración central del gobierno y en el año 2007 se inició su implantación en las entidades descentralizadas y autónomas.

- c) El Sistema de Inventarios, en el cual se tiene el registro de los bienes muebles de las entidades de la administración central del gobierno.
- d) El Sistema de Nómina y Registro de Personal, en el cual se tiene el registro y control de los pagos de remuneraciones de los empleados de la administración central del gobierno. El sistema fue puesto en funcionamiento en 2006, y está integrado a los registros de gasto en SICOIN y cubre a todas las entidades del Organismo Ejecutivo, con excepción del Ministerio de Educación, cuya integración se espera concluir a finales de 2007, a fin de contar con cobertura total en estas entidades.
- e) El Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG), el cual es utilizado por la Contraloría General de Cuentas para apoyar la realización de su función de fiscalización del uso de los recursos públicos.
- f) El Sistema de Información para la Administración de la Deuda (SIGADE), en el cual se tiene el registro detallado de los compromisos de la deuda pública que cuenta con garantía del Estado. Este es un sistema desarrollado por la Agencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD).
- g) El Sistema Integrado de Administración Financiera Municipal (SIAF MUNI). El Código Municipal establece en su artículo 97 que la Administración Financiera Integrada Municipal debe administrar la gestión financiera del presupuesto, la contabilidad integrada, la deuda municipal, la tesorería y las recaudaciones. Para el efecto, se establecerá el sistema financiero conforme a los lineamientos y metodologías que establezca el Ministerio de Finanzas Públicas. A finales de 2007 la cobertura del Sistema Integrado de Administración Financiera en Municipalidades es de 75%. En el Portal de Transparencia Municipal (www.minfin.gob.gt) se presenta la ejecución presupuestaria de las municipalidades que cuentan con SIAF-MUNI. En el mismo también se presenta información sobre las transferencias del gobierno central a las municipalidades, e indicadores de gestión financiera por municipalidad.

- **Portal de Transparencia**

En el Portal de Transparencia Fiscal (www.minfin.gob.gt) se presentan en formato gerencial las cifras de la ejecución presupuestaria de todas las entidades de la administración central del gobierno y de las entidades descentralizadas, autónomas y empresas públicas que han autorizado al Ministerio de Finanzas Públicas para hacerlo.

• Mejoras en el Presupuesto

Con el propósito de introducir mejoras a la programación presupuestaria, para que haya una mejor integración de ésta con la planificación de las entidades públicas, y de esa cuenta sea posible conocer y dar seguimiento a los resultados que se alcanzan con las asignaciones presupuestarias, en 2005 se definieron y aplicaron los procedimientos y normas para que la formulación del presupuesto sea de horizonte multianual y orientada a resultados. Al ser de mediano plazo (tres años), la programación presupuestaria permite que haya un horizonte de tiempo a través del cual se puedan vislumbrar los cambios que deben ocurrir en las asignaciones entre los distintos programas de gasto para alcanzar los principales objetivos de la gestión.

Además, se incorporó al sistema de formulación del presupuesto la información básica para conocer el desempeño de las entidades públicas. Es así como se deben definir los objetivos y metas que se busca alcanzar en cada programa de gasto, y los indicadores de desempeño que permitan medir la incidencia de las intervenciones realizadas a través de esos programas en las necesidades de la población. De esta manera se espera contar con información relevante que pueda ser utilizada posteriormente por un sistema de evaluación de la gestión pública para conocer el desempeño de las entidades y sugerir los correctivos necesarios.

• Reconocimiento internacional

Los avances en la implementación del SIAF han sido evaluados y reconocidos por los organismos financieros internacionales. El Fondo Monetario Internacional elaboró en el año 2005 un informe sobre la observancia de normas y estándares en materia de Transparencia Fiscal en Guatemala, y destaca que: *“Guatemala ha progresado en varios aspectos importantes relacionados con la transparencia fiscal: la adopción del Sistema Integrado de Administración Financiera por todas las entidades del Organismo Ejecutivo y las entidades descentralizadas y autónomas; la introducción del SIAF-MUNI en las municipalidades; el desarrollo del Sistema de Auditoría Gubernamental SAG por la Contraloría de Cuentas; y la adopción imperativa del Sistema de Información de Adquisiciones y Contrataciones del Sector Público GUATECOMPRAS han permitido modernizar los procedimientos presupuestarios, de tesorería y de contabilidad, mejorar la gestión y control de los recursos públicos y elaborar informes de ejecución presupuestal oportunos y van a facilitar las auditorías externas y transparentar los procesos de contratación.”*

• Impactos del SIAF

Como resultado de la implantación del SIAF y del aumento de la eficiencia y eficacia de la gestión financiera del gobierno, se han logrado avances y ahorros significativos, entre ellos los siguientes:

- Disminución de recursos ociosos por US\$ 80.0 millones al eliminar la necesidad de mantener más de 1,200 cuentas monetarias del gobierno (1998-99) e implementar la Cuenta Única del Tesoro.

- Eficiencia en el proceso de pagos: de 132 pasos que había que cumplir, con el nuevo sistema todo el proceso se redujo a sólo 8 pasos.
- Los pagos antes de la reforma se hacían efectivos entre 6 – 9 meses promedio; actualmente se ha logrado hacerlos efectivos en 72 horas.
- Ahorro anual por cerca de US\$ 2.5 millones al dejar de emitir cheques; actualmente en lugar de la emisión de cheques se utilizan transferencias bancarias.
- Tiempo de respuesta para requerimientos de información se redujo en más del 80%.
- Reingeniería de procesos - eliminación de papel.
- Utilización de alta tecnología Web.
- Más de 25,000 funcionarios han sido capacitados en el uso del sistema en todo el sector público no financiero.
- Herramienta informática ha sido perfeccionada tanto para la formulación presupuestaria anual como para la multianual.
- Gracias al sistema se ha dado acceso público a la información.
- Se ha creado un portal de transparencia fiscal.

- **Desafíos y agenda pendiente**

El SIAF ha logrado desarrollarse y consolidarse con el apoyo de la cooperación financiera internacional. Su mayor desafío es culminar el proceso de generalización a todas las dependencias públicas que todavía no se han incorporado totalmente al sistema y sobre todo asegurar la sostenibilidad de la reforma.

En términos específicos, entre los desafíos y aspectos pendientes de la implementación del SIAF se encuentran:

- Consolidar la reforma de la administración financiera en las municipalidades. Se debe alcanzar la cobertura del 100% y garantizar su continuidad aún con el cambio de administraciones municipales.
- Profundizar la articulación entre los sistemas de planificación, presupuesto y adquisiciones, para que la programación presupuestaria responda plenamente a las políticas gubernamentales y a los planes de trabajo de las entidades.
- Impulsar el fortalecimiento de las capacidades de la Contraloría General de Cuentas, para que pueda controlar de manera eficiente el gasto público y evaluar su calidad, de conformidad con lo establecido en su Ley Orgánica.
- Institucionalizar la administración del sistema para que sea realizada por las dependencias permanentes del Ministerio de Finanzas Públicas, y se reduzca la dependencia del financiamiento externo para ese propósito.

3. La reforma de la administración tributaria

Hasta 1998 las funciones de administración y recaudación de los impuestos estuvieron a cargo del Ministerio de Finanzas Públicas, que contaba con la Dirección General de Rentas Internas para administrar y recaudar los tributos internos y con la Dirección General de Aduanas para hacer lo propio en relación con los tributos que gravan el comercio exterior. Por su parte las funciones de fiscalización en el sistema bancario estaban a cargo de la Superintendencia de Bancos.

A principios de 1997 el Ministerio de Finanzas Públicas inició el proceso para transformar y fortalecer el sistema tributario del país. Dentro de estas acciones se incluyó la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria –SAT-, con el propósito de modernizar la administración tributaria y dar cumplimiento a los compromisos fiscales contenidos en los Acuerdos de Paz y el Programa de Modernización del Sector Público.

La creación de la SAT fue aprobada por el Congreso de la República, según Decreto No. 1-98, el cual entró en vigencia a partir del 21 de febrero de 1998, y en el que se estableció que la SAT es una entidad estatal descentralizada, con competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional, para ejercer con exclusividad las funciones de administración tributaria, contenidas en la legislación. La SAT goza de autonomía funcional, económica, financiera, técnica y administrativa y cuenta con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios.

3.1 Principales avances

A continuación se describen los principales avances en el cumplimiento de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz y en el Pacto Fiscal:

Cumplimiento de las obligaciones tributarias

- A partir de 2001 se implementó el Sistema Electrónico de Pago BANCASAT, por medio del cual a julio de 2007 se percibió el 92.3% del total recaudado y se manejó el 37.1% de las declaraciones.
- Proyecto de la Ley Antievasión (Decreto No. 20-2006) que permitió la implementación de un Sistema de Retenciones del IVA y del Registro Fiscal de Imprentas, estableció la obligación de realizar a través de medios bancarios comprobables las transacciones que tienen implicaciones tributarias y amplió las facultades de la SAT para ejercer control en los recintos aduaneros.

Eficiencia y eficacia en el cobro

- Se establecieron las Gerencias de Contribuyentes Especiales Grandes y Medianos que le dan un seguimiento y atención especiales a las actividades y declaraciones de los contribuyentes más grandes.
- Se implementó la cuenta corriente bancaria y de conciliación bancaria.

- Se implementó BANCASAT para la declaración y el pago electrónico de los impuestos y la Página Web con e-servicios, RETENIVA, EXENIVA, la herramienta para presentar la planilla del IVA en forma electrónica; se desarrolló el Sistema de Devoluciones y Compensaciones; se habilitó el asistente para Autoliquidación de Sanciones; se implementó la Declaración Única Aduanera -DUA- y el Manifiesto Electrónico de Carga; y se instalaron 10 kioscos electrónicos de servicio en AGEXPORT.

Sistema de administración justa y no arbitraria

- Se implementó el Programa Permanente de Educación y Cultura Tributaria.

Confianza en el contribuyente

- Se implementó el Formulario de Depuración Única del RTU; programa anual de Censo de Contribuyentes Especiales; actualización de información disponible en BANCASAT; implementación de la consulta “e-servicios”; incorporación de los módulos de consultas “Verificador de Facturas” y “Verificación de Declaraciones”; y fortalecimiento del Portal SAT.

Persecución y combate coordinado del incumplimiento tributario

- Se implementó el Sistema de Fiscalización FISAT; se utiliza la estrategia de fiscalización por tipo de contribuyente, fundamentada en análisis de riesgo; utilización de información de terceros para el desarrollo de cruces de Información; implementación del Sistema Asiste Libros; Registro Fiscal de Imprentas y Bancarización (Ley Antievasión); fortalecimiento de la aplicación de la sanción de cierre temporal de negocios por incumplimiento de obligaciones tributarias; y rediseño del proceso y control de la atención de solicitudes de devolución de crédito fiscal para disminuir discrecionalidad y aumentar eficiencia.

Institucionalidad y profesionalización

- Elaboración y vigencia del Código de Ética Profesional del Servidor Público de la Superintendencia de Administración Tributaria, e inclusión del mismo en el programa de Inducción para el personal de nuevo ingreso a la Institución; emisión del Reglamento e implementación de un sistema electrónico de presentación de Declaraciones Patrimoniales de todos los funcionarios y empleados de la SAT y análisis por rangos de cambio patrimonial e índices
- Implementación de un sistema de evaluación de desempeño del personal de la SAT basado en factores objetivos y factores conductuales a partir de 2006; programa anual de capacitación fundamentado en un diagnóstico de necesidades de capacitación que toma en cuenta los resultados de la evaluación del desempeño; programa de alta gerencia para el más alto nivel gerencial de la institución, y programas de estudios superiores y de capacitación específicos para personal de aduanas y de fiscalización.
- Se implementó un sistema de indicadores institucionales y un sistema de indicadores de desempeño por unidad administrativa.

- Dichas metas son incluidas en el Decreto que aprueba y pone en vigencia el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado, y mensualmente se publican los resultados de recaudación en los medios de comunicación escritos.

Estrategia sistemática y transparente y seguimiento continuo

- Se elabora un Plan Estratégico Institucional con una perspectiva de cuatro años y anualmente un Plan Operativo Anual; se elabora una Memoria de Labores de la Institución, que incluye a partir del año 2004 un capítulo de rendición de cuentas, y se elaboran Estudios de Gasto y Evasión Tributaria de manera anual.

3.2 Principales programas en ejecución

Los esfuerzos de la Superintendencia de Administración Tributaria durante el 2007 se encaminaron a cumplir con los objetivos definidos en su Plan Estratégico Institucional, siendo ellos: mejorar el nivel de cumplimiento tributario; mejorar el servicio, atención y relación con los contribuyentes; y, aumentar la efectividad institucional.

3.3 Desafíos y agenda pendiente en gestión tributaria

El Plan Estratégico Institucional 2008-2011, actualmente en proceso de formulación, establece cuatro principios rectores, sobre los cuales deberá orientar sus acciones la SAT. Dichos principios son: maximizar los servicios virtuales para los contribuyentes o responsables (SAT Virtual); fortalecer la transparencia e integridad de la gestión institucional (SAT libre de corrupción); gestión Integrada de la SAT (implementación de un Sistema de Gestión de Calidad); y continuar con el desarrollo del recurso humano e implementación de un sistema de carrera administrativa.

En principal reto que enfrenta la Administración Tributaria es consolidar el funcionamiento de los sistemas y mecanismos cuya implementación se ha realizado recientemente y profundizar los procesos de modernización correspondientes especialmente con miras a:

- Continuar reduciendo la evasión tributaria hacia una meta de 15% en el IVA mediante el impulso de nuevas medidas legales antievasión ya identificadas y preparadas
- Continuar aumentando la efectividad de la fiscalización
- Continuar aumentando la base tributaria
- Continuar mejorando la efectividad de la lucha contra el contrabando aduanero
- Crear mecanismos efectivos para la lucha contra el contrabando abierto
- Impulsar que se sigan los casos de alto impacto en materia de defraudación, contrabando y lavado de dinero y presentar nuevos, apoyando la unidad especial de Casos Penales en la Intendencia de Asuntos Jurídicos.
- Sistematizar el trabajo de la Intendencia de Asuntos Jurídicos y aumentar la efectividad de la acción judicial iniciada por la SAT

- Completar la sistematización de todos los procesos sustantivos y administrativos para llegar a la **SAT virtual** que permita a los contribuyentes realizar la mayoría de sus trámites por la vía electrónica y que se minimice el uso de papel, lo cual reducirá el contacto personal de la SAT con sus usuarios y clientes, con la consiguiente agilización y transparencia de los procesos, y la reducción de la discrecionalidad y los espacios para la corrupción
- Continuar INTEGRALMENTE la modernización aduanera para que los sistemas, el recurso humano, la seguridad aduanera, la ética y la infraestructura concreten en cada aduana el concepto SAQB'E
- Continuar e implantar la carrera administrativa y tributaria y aduanera y la nueva estructura de posiciones y compensaciones en los próximos dos años para llegar a un sistema de gestión de los recursos humanos que asegure la atracción y permanencia del mejor personal para las distintas áreas de la SAT.
- Continuar la estrategia de fortalecimiento de la infraestructura y seguridad informática
- Realizar en forma integral y sistemática la mejora de la infraestructura informática

4. Administración de los recursos humanos y modernización del sistema de contrataciones de bienes y servicios

4.1 La administración de los recursos humanos y la creación de la carrera administrativa

La mejora de la administración de los recursos humanos que prestan sus servicios en el sector público, por medio del establecimiento de la llamada carrera administrativa, es una necesidad que ha sido reconocida desde hace mucho tiempo. Debido a su relevancia para el desarrollo del país, en el Acuerdo sobre “Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”, se señala la importancia de la profesionalización del servidor público y se priorizan compromisos y acciones para:

- a) “Modernizar la administración pública, haciendo públicos los mecanismos de selección y clasificación del personal de todas las dependencias del Organismo Ejecutivo y revisando su integración de manera que los empleados y funcionarios llenen los criterios de honradez y capacidad;
- b) Establecer la Carrera de Servicio Civil;
- c) Promover una efectiva aplicación de la legislación de probidad y responsabilidades;
- d) Fortalecer y modernizar la Contraloría de Cuentas;
- e) Promover la sanción penal de actos de corrupción y mal manejo de recursos públicos.”

Para avanzar en esa dirección, entre los objetivos que se han fijado las instituciones y en particular la COPRE, se destaca el fomento y la profesionalización de los servidores públicos y garantizar una carrera administrativa, reformando el sistema de servicio civil nacional y el sistema de servicio municipal.

Para el efecto, la COPRE ha elaborado y presentado iniciativas de ley para reformar el servicio civil nacional y municipal, actualmente en proceso de aprobación legislativa, y ha elaborado un estudio de reclasificación de sueldos y salarios de la administración pública con base en el diseño de la normativa cuya reforma se propone. También se han elaborado los reglamentos de la SENASEC.

Asimismo, ejecuta el denominado Proyecto inventario de la Gestión Humana del Sector Público Nacional y Municipal, cuya ejecución se encuentra actualmente concluida en su primera fase, que comprende la administración centralizada del Organismo Ejecutivo. Se cuenta con un informe final de análisis de datos, conclusiones y recomendaciones de estrategias a seguir para la modernización de la administración de los recursos humanos. Este proyecto es financiado con fondos no reembolsables de cinco agencias de cooperación internacional (BID, BCIE, USAID, AECI y Noruega) y contrapartida de Gobierno. Esta fase se concluye en diciembre de 2007 y se espera iniciar gestiones con los mismos cooperantes y con otros más para obtener financiamiento para la ejecución de las fases II y III a partir de 2008.

Por su parte, la Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, ha venido desarrollando un proceso de modernización institucional por medio del diseño, desarrollo e implementación de un sistema de información moderno y ágil para el seguimiento de los trámites operados en las distintas instancias que conforman la ONSEC. Dentro de las acciones realizadas destacan la digitalización de la información relacionada con el tiempo de servicio de servidores y ex-servidores públicos que data desde 1970 en adelante; también la formulación y desarrollo del proceso de desconcentración de las funciones sustantivas de la ONSEC hacia las distintas instituciones que conforman el Organismo Ejecutivo; asimismo, se ha procedido a la formulación de una nueva propuesta de reestructuración organizacional de la ONSEC, privilegiando los componentes técnicos que facilitan su redireccionamiento como el ente rector del sistema de administración de recursos humanos del sector público.

Dentro del objetivo de establecer un Sistema de Información de Recursos Humanos, se ha suscrito un convenio de apoyo interinstitucional entre la ONSEC y el Ministerio de Finanzas Públicas, por el cual se acordó desarrollar e implantar en el sector público no financiero un nuevo sistema basado en la plataforma informática Web e integrada al SIAF. Actualmente, el 95% de las acciones de movimientos de personal de las instituciones del gobierno central son aprobadas mediante la aplicación del Sistema de Nómina Web.

En el corto plazo la ONSEC hará uso de la plataforma informática del Sistema de Nombramiento Electrónicos para la verificación y aprobación del proceso de nombramiento de personal en las instituciones que integran el Organismo Ejecutivo de manera ágil y desconcentrada.

- **Desafíos y agenda pendiente**

Dentro de la agenda pendiente para los próximos años se incluye la implementación de las reformas al sistema de servicio civil, así como la planificación de los ejes prioritarios del proceso para el trabajo enfocado a una gestión de calidad en los aspectos siguientes:

- Servicio civil
- Contrataciones
- Marco jurídico
- Procedimientos administrativos.
- Servicios públicos
- Programas sustantivos
- Presupuesto vinculante y participativo enfocado a la gestión por resultados
- Procedimientos municipales
- Programas de apoyo rural
- Soporte a la descentralización

En lo que respecta al inventario de recursos humanos será necesaria la sistematización de la información recopilada y la puesta en marcha de las recomendaciones por las entidades nominadoras, así como por los entes responsables de las finanzas públicas y la administración de los recursos humanos. Es importante la continuidad del inventario en sus siguientes fases, que contempla su extensión a la administración descentralizada, otros poderes del Estado, las municipalidades y las ONGs.

Por parte de la ONSEC se deberá de implementar en el corto y mediano plazo una nueva estructura organizativa que sea congruente con las necesidades de modernización y desconcentración del Sistema de Recursos Humanos del Sector Público. Igualmente, se deberá dar seguimiento al proceso de redireccionamiento del rol de la ONSEC, mediante el cumplimiento de las funciones sustantivas en las áreas de: a) investigación, b) desarrollo, y c) diseño de políticas para el fortalecimiento de la función pública.

4.2 El sistema de contrataciones de bienes y servicios

El sistema de contrataciones es uno de los factores críticos relacionados con la eficiencia de la administración pública y también en la lucha contra la corrupción. El marco legal que rige este tema está constituido principalmente por la Ley de Contrataciones del Estado y su Reglamento. Esa normativa, así como las leyes complementarias, han sido analizadas tanto por el gobierno como por las entidades financieras internacionales que otorgan recursos en calidad de préstamo a Guatemala. Los diagnósticos sobre el sistema de adquisiciones del país han sido concluyentes en el sentido que tanto la ley como el reglamento necesitan mejorarse sustancialmente.

Las deficiencias que han sido identificadas consisten en que la legislación vigente no define con precisión los procedimientos para la contratación de bienes y servicios; los criterios de calificación de ofertas, en términos de calidad, precio, tiempo de entrega, y otros factores, frecuentemente conducen a seleccionar ofertas que no son las más convenientes y favorables para los intereses del Estado; y no existe claridad ni uniformidad para los procedimientos específicos, requisitos documentales y las condiciones que deben reunir los oferentes, lo que se presta a una gran disparidad en la interpretación y aplicación que realizan las instituciones del Estado.

Además de fortalecer el marco legal se requiere también mejorar la capacidad reguladora de la Dirección de Contrataciones del Ministerio de Finanzas Públicas, fortalecer las unidades de contratación, así como extender y hacer obligatorio en todos los procesos de adquisición el uso del portal GUATECOMPRAS.

La aprobación por el Congreso de la República de una nueva Ley de Contrataciones que corrija las deficiencias antes señaladas ha seguido un largo camino que todavía no ha llegado a su final. Entre las acciones que se han desarrollado por parte del Ministerio de Finanzas Públicas y por la COPRE para modernizar el sistema de compras y adquisiciones del Estado, para garantizar mayor transparencia y eficiencia en la ejecución del gasto público se pueden mencionar las siguientes:

Principales Resultados	Perspectivas para 2008 – 2011
<ul style="list-style-type: none">• Creación del Portal GUATECOMPRAS para hacer públicos los procesos de adquisiciones.• Finalización del Proceso de sensibilización y socialización de la iniciativa de reformas a la Ley de Contrataciones.• Propuesta de inclusión temática en la Mesa de Diálogo de Transparencia del Estado• Presentación al Congreso de la República de la iniciativa de reformas a la Ley.• Cabildeo Técnico con actores sociales, económicos, políticos y jurídicos del país.	<ul style="list-style-type: none">• Investigar y analizar procesos administrativos para que se viabilicen propuestas de reformas orientadas a brindar eficiencia, calidad y transparencia en los servicios públicos.

El principal desafío para crear un sistema que a la vez que permita mejorar los procesos de adquisiciones, evite prácticas inadecuadas y poco transparentes en la ejecución de los presupuestos del sector público, es la aprobación de una normativa que cumpla verdaderamente con los requisitos fijados en modelos que han demostrado su eficacia a nivel internacional.

5. La transparencia y la lucha contra la corrupción

La corrupción es un problema que afecta gravemente la legitimidad de la democracia, distorsiona el sistema económico y constituye un factor de desintegración social, por lo que su erradicación no es solamente útil y conveniente sino que absolutamente necesaria.

Para contribuir a cumplir con las recomendaciones emanadas de la Convención Interamericana contra la Corrupción y los requerimientos de la sociedad civil, por medio del Acuerdo

Gubernativo No. 469-2002 de fecha 6 diciembre de 2002, se creó la Comisión Nacional para la Transparencia y Contra la Corrupción. Lamentablemente dicha Comisión no cumplió con las expectativas de su creación, habiéndose disuelto a finales de 2003.

Desde el inicio de la actual administración se estableció como uno de los principales retos y compromisos de gobierno, luchar contra la corrupción y hacer más transparente la gestión pública, abierta al escrutinio de los ciudadanos. Para lograr el objetivo propuesto en esta materia se creó la Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción mediante la promulgación del Acuerdo Gubernativo No. 91-2004, reformado por el Acuerdo Gubernativo No. 99-2004.

5.1 Objetivos y contenidos estratégicos de la Política Anticorrupción

En el Acuerdo de creación de la Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción, se establece que el Gobierno de la República requiere de mecanismos para el diseño e implementación de políticas e instrumentos que contribuyan a prevenir, detectar, proponer sanciones y erradicar la corrupción, especialmente hacia el interior de la administración pública. Para ello es necesaria la búsqueda de estrategias que tengan como propósito fundamental elaborar los instrumentos legales y diseñar las políticas públicas que establezcan las bases institucionales necesarias para combatir la corrupción en todos los niveles y actividades de la sociedad guatemalteca.

Para tal efecto, la misión de la Oficina del Comisionado para la Transparencia y contra la Corrupción, es promover la transparencia en la administración pública, a través de la prevención de actos de corrupción, así como la vigilancia y traslado de información a las instancias competentes, de los casos presentados a esa oficina, para su correspondiente investigación.

Otro de los objetivos y contenidos estratégicos que competen al Estado de Guatemala, a través de la Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción, lo constituye el seguimiento a las recomendaciones emanadas del Comité de Expertos para la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la cual nuestro país es Estado Parte desde 2001, siendo el Comisionado la Autoridad Central de dicha Convención.

5.2 Presupuesto

Una de las debilidades de la actual Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción, lo constituye su estructura organizacional. Es una comisión unipersonal y temporal, sin presupuesto, que para poder desarrollar sus funciones depende financieramente de las asignaciones de la Secretaría Privada de la Presidencia, con un reducido personal.

5.3 Desarrollo de compromisos internacionales contra la corrupción

Guatemala recién ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, denominada “Convención de Mérida”, para lo cual el Congreso de la República emitió el Decreto No. 91-2005 y mediante Acuerdo Gubernativo No. 518-2006, se designó al Ministerio

Público como Autoridad Central de dicha Convención, habiéndose depositado el instrumento respectivo en la Secretaría General de las Naciones Unidas con fecha 3 de noviembre de 2006, entrando en vigor la misma, como ley de la República, un mes después de su depósito, con lo cual Guatemala pasa a ser Estado Parte de la referida Convención.

La celebración en Guatemala de la “12^a Conferencia Internacional Anticorrupción”, promovida por el Gobierno de la República y la entidad Transparencia Internacional, del 15 al 18 de noviembre de 2006, fue una oportunidad para mostrar a la comunidad internacional el compromiso asumido por el Gobierno de la República en su lucha por erradicar la corrupción y haber sido anfitrión de personalidades a nivel global comprometidos en el tema, lo que permitió compartir las experiencias de aproximadamente 1,400 delegados de más de 125 países participantes. Merece especial mención la “Declaración de Guatemala para una Región libre de Corrupción” firmada por los señores Presidentes de Centroamérica, Panamá y República Dominicana, quienes se dieron cita para tal efecto e igualmente, la firma del “Acuerdo de Entendimiento y Cooperación Técnica y Seguimiento” de la Declaración antes indicada, que fue firmada por los Comisionados y Autoridades de Transparencia y Anticorrupción de dichos países.

5.4 Aprobación de la normativa anticorrupción

A iniciativa de la Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción, se emitieron los Acuerdos Gubernativos en materia de Transparencia y Anti-corrupción siguientes:

- a) Normas de Ética del Organismo Ejecutivo, Acuerdo Gubernativo No. 197-2004;
- b) Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Dependencias, Acuerdo Gubernativo No. 645-2005 y su reforma Acuerdo No. 535-2006; y
- c) Rotulación de Obras y Proyectos, Acuerdo Gubernativo 536-2006.

Como resultado de la aplicación del Acuerdo Gubernativo No. 645-2005 y su reforma, se implementó un mecanismo de rendición de cuentas en forma pública que prestaron todas las dependencias del Organismo Ejecutivo en el mes de marzo de 2006 y en 2007, oportunidad en la que la Presidencia y Vicepresidencia de la República; 13 Ministerios de Estado, 13 Secretarías Presidenciales; 4 Comisionados Presidenciales, 5 Fondos Sociales y 22 Gobernaciones Departamentales y otras 8 instituciones del Ejecutivo, dieron cuenta de su ejecución presupuestaria y de sus actividades institucionales. Además dicha rendición de cuentas, debe hacerse pública y mantenerse actualizada por medio de sus páginas de Internet.

5.5 Mecanismos institucionales contra la corrupción

Entre los principales mecanismos institucionales para prevenir, detectar y erradicar eficazmente la corrupción, que se han desarrollado en los últimos años, se destaca el sistema denominado “GUATECOMPRAS”, que consiste en un mecanismo electrónico para transparentar el proceso de compras y contrataciones del Estado vía internet, el cual se ha establecido como de uso

obligatorio y de observancia general, de conformidad con el Decreto No. 92-2005 del Congreso de la República, Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2006 y en el Decreto No. 11-2006 del Congreso de la República, que contiene las Reformas Legales para la Implementación del Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos de América.

Otro importante avance lo constituye el Sistema Integrado de Administración Financiera y el Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG), que es un mecanismo integrado de planificación y control del gasto público a través del Presupuesto Nacional, que contribuye a la observancia de políticas de transparencia presupuestaria.

Asimismo, otros mecanismos de transparencia lo constituyen los distintos portales electrónicos de los ministerios y secretarías, así como las páginas siguientes: el SIAFITO-MUNI que permite a las municipalidades la formulación y ejecución de su presupuesto; Sistema de Gestión de Proyectos con Recursos Externos (SEGIPRO); Sistema Informático de gestión del pedido de adquisiciones (SIGES); Sistema de programación y gestión de metas presidenciales por resultados (SIGOB), y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) entre otros.

5.6 Acuerdos interinstitucionales

Existen acuerdos institucionales de cooperación con los órganos superiores de control del Estado, entre los que se encuentra el Ministerio Público, la Contraloría General de Cuentas y la Superintendencia de Administración Tributaria, con el fin de apoyar la denuncia y procesamiento de actos de corrupción que puedan afectar al Estado.

Asimismo, se suscribió una carta de apoyo con la Comisión de Probidad del Congreso, la Contraloría General de Cuentas y la Sociedad Civil, para el desarrollo de una agenda legislativa anticorrupción y el fortalecimiento de dichos órganos contralores.

También se suscribió un Convenio de Cooperación entre el Organismo Ejecutivo a través del Comisionado para la Transparencia y contra la Corrupción y la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos de América (USAID), que permitirá obtener importante asistencia en materia de transparencia y anticorrupción.

5.7 La participación de la sociedad civil

En aras de construir sólidas alianzas entre el Estado y la sociedad civil para fortalecer la transparencia, se ha fomentando la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción. El Gobierno ha elaborando una agenda conjunta con la denominada Coalición por la Transparencia. Esta coalición está integrada por la Cámara de Comercio, el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales y Acción Ciudadana, capítulo nacional de Transparencia Internacional.

Dentro del Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social para la Reducción de la Pobreza, en el mes de mayo de 2006 se instaló la Mesa de Diálogo de Transparencia y Auditoría

Social, que concluyó en el mes de agosto de ese mismo año, con acuerdos que se concretaron en 36 compromisos del Gobierno de la República como Plan de Acción Gubernamental de Transparencia, con acciones a cumplir en 30, 60 y 90 días, los cuales se han ido implementando de acuerdo al calendario establecido.

5.8 Evolución jurídica, institucional y administrativa que se ha dado desde 1997 a la fecha

A partir de la firma de los Acuerdos de Paz y la presente fecha, en materia de Transparencia y Anticorrupción, ha habido algunos avances. Tal como se indicó, ahora ya existe una oficina gubernamental encargada del seguimiento a las políticas de Transparencia, como lo constituye la Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción. Además, se han suscrito y ratificado dos importantes instrumentos jurídicos internacionales: la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.

5.9 Desafíos y agenda pendiente en el tema de transparencia y lucha contra la corrupción

Dentro de la agenda pendiente en esta área se destaca el cumplimiento de los compromisos de Estado asumidos por Guatemala al haber ratificado las Convenciones Interamericana contra la Corrupción y la de Naciones Unidas contra la Corrupción.

En tal sentido, las principales acciones pendientes son promover la aprobación de legislación apropiada para el combate a la corrupción, como lo constituye la Ley de Libre Acceso a la Información; reformas al Código Penal para la tipificación de los delitos de Enriquecimiento Ilícito, Uso indebido de información privilegiada, Testaferrato, Omisión maliciosa de presentación de Declaración Jurada Patrimonial; Obstrucción de Justicia, y otras leyes que pueden contribuir a luchar contra la corrupción.

Además, es importante indicar que es necesaria la “Institucionalización” de la Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción; emitir la normativa para la “Simplificación de Trámites Administrativos”; y la reforma al Reglamento a la Ley de Probidad y responsabilidades de Funcionarios y Empleados para prevenir y detectar el “Conflicto de Intereses”.

Es importante señalar que a pesar de los avances que se han registrado y que los indicadores han tendido a mejorar en los últimos años, a nivel internacional Guatemala es uno de los países peor calificados en América Latina. Aunque el índice de percepción de la corrupción (IPC), calculado por la organización Transparencia Internacional ha mejorado respecto a los años previos, en 2007 Guatemala se clasificó en el puesto 111 (de un total de 179 países). Por consiguiente, es imperativo profundizar en las políticas de transparencia y buen gobierno.

En el caso de los gobiernos locales la situación es altamente preocupante. La Fiscalía contra la Corrupción actualmente está investigando a las autoridades de un gran número de municipalidades por hechos de corrupción.