
Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos
de los informes nacionales

Guatemala



BID

Banco Interamericano
de Desarrollo

Construyendo gobiernos efectivos

Resúmenes ejecutivos de los informes nacionales

Editores de los resúmenes ejecutivos:

Juan Pablo Cuesta, Mauricio García Moreno, Jorge Kaufmann, Violeta Pallavicini, Mario Sanginés.

Consultores que contribuyeron a la realización de los estudios en los países:

Julia Pomares (Argentina), Theofanis Cochinamogulos (Bahamas), Felicia Linch (Barbados y Belice), Marcos Holanda (Brasil), Marianela Armijo (Chile), María Victoria Whittingham (Colombia), Violeta Pallavicini (Costa Rica), Daniel Badillo (Ecuador), Carlos Madrid (El Salvador), Maynor Cabrera (Guatemala), Rafael Gómez (Guyana y Trinidad y Tobago), Lourdes Álvarez (Haití), Claudia Varela (Honduras), Curline Beckford (Jamaica), Rubén Espinosa (México), Nelson Villareal (Nicaragua), Rafael Reyes (Panamá), Milagros Lo Cane (Paraguay), César Calmet (Perú), María Victoria Abreu (República Dominicana), Roberto Salazar (Suriname) y Beatriz Guinovart (Uruguay).

Revisión editorial:

Gabriela Laster

Diseño gráfico:

Mantra comunicación

Copyright © 2015 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.



Banco Interamericano de Desarrollo
1300 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
www.iadb.org

Introducción

El propósito de mejorar los servicios públicos, usar de manera eficiente los recursos y gestionar de forma efectiva las instituciones del Estado ha sido una preocupación constante de los gobiernos de América Latina y el Caribe (ALC) desde principios de este siglo. Las autoridades ahora prestan especial atención a los resultados que logran sus administraciones; los ciudadanos demandan, ya no solo universalidad, sino calidad de los servicios que el Estado provee.

Con el fin de diagnosticar las capacidades institucionales que los países tienen para implementar una gestión pública eficiente, eficaz y transparente, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) diseñó el Sistema de Evaluación PRODEV (SEP), instrumento que con el enfoque de la gestión para resultados en el desarrollo (GpRD) analiza cinco pilares del ciclo de gestión de las políticas públicas: i) planificación, ii) presupuesto, iii) gestión financiera pública, iv) gestión de programas y proyectos, y v) seguimiento y evaluación.

Cada uno de los *pilares* está integrado por componentes que dan cuenta de la madurez de los sistemas institucionales y de su capacidad para orientar la gestión hacia la consecución de resultados. A su vez, los componentes incluyen *indicadores* sobre aspectos específicos de los sistemas de gestión, los cuales se subdividen en *requisitos mínimos* que son la unidad básica de recopilación de la información. El SEP tiene 16 componentes, 37 indicadores y 142 requisitos mínimos; todos ellos se califican en una escala que va de cero a cinco, en la que cinco es la situación óptima. El análisis de la gestión sectorial en el cuarto pilar se llevó a cabo en los ministerios de Educación, Salud, Desarrollo Social e Infraestructura. No obstante, por múltiples razones, en algunos países no se logró analizar todos los sectores mencionados.

Esta metodología se usó para diagnosticar la situación de 24 países de ALC mediante la comparación de datos obtenidos en 2007 y en 2013¹. La fecha de corte de la información de la primera ronda no fue uniforme en todos los países, ya que la aplicación del instrumento se realizó entre 2007 y 2009. En cambio, la fecha de corte de los informes de la segunda ronda es la misma para todos los casos: el 31 de diciembre de 2012.

La información recopilada se analizó en el libro *Construyendo gobiernos efectivos. Logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*. El documento que el lector tiene en sus manos es el resumen ejecutivo del “Informe de avance 2007-2012 sobre la capacidad institucional para implementar la gestión para resultados en el desarrollo” que se preparó en cada uno de los 24 países que cubrió el estudio. El libro, los anexos y otra información relacionada con el estudio pueden descargarse del sitio de Internet: www.iadb.org/gobiernosefectivos

Los editores agradecen la colaboración y los aportes de las autoridades y los funcionarios públicos de las instituciones que participaron en este estudio. Sin sus contribuciones, este trabajo no se habría llevado a cabo.

Finalmente, se advierte a los lectores que para facilitar la lectura de los datos de los cuadros, las centésimas se redondearon a decimales.

¹ Los países que se incluyen en este estudio son: Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, Nicaragua, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Surinam, Trinidad y Tobago, y Uruguay

Guatemala

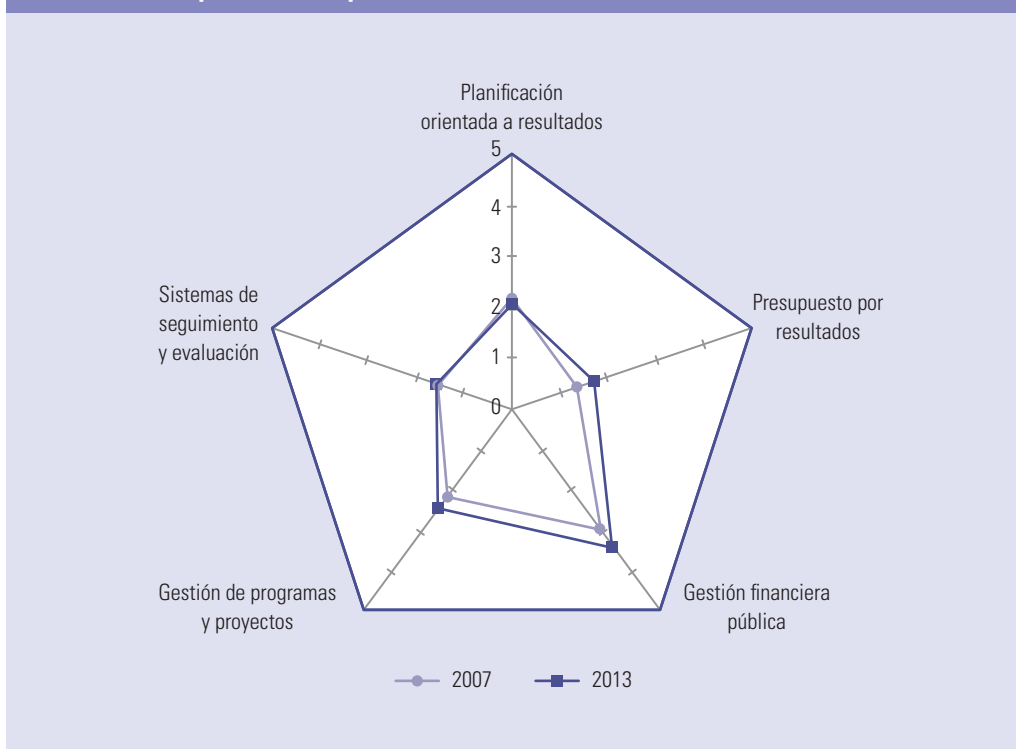
Resumen de los cambios observados entre 2007 y 2013

Guatemala se ubica en el grupo de países con capacidad intermedia de la GpRD. Sin embargo, en el período 2007-2013 se avanzó poco para mejorar la capacidad institucional en esta materia. Los pilares con mayor desarrollo son: presupuesto por resultados, gestión financiera pública y gestión de programas y proyectos. Hubo un leve retroceso en el pilar de planificación orientada a resultados y no hubo cambios en los sistemas de seguimiento y evaluación.

Puntaje de Guatemala en cada uno de los pilares de la GpRD en el período 2007-2013

PILARES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,2	2,1
Presupuesto por resultados	1,4	1,7
Gestión financiera pública	3,0	3,4
Gestión de programas y proyectos	2,2	2,4
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,5	1,5
Promedio	2,0	2,2

Desarrollo de los pilares de la GpRD en Guatemala



Avances en la implementación de la GpRD en Guatemala

Planificación	Se presentó una iniciativa de ley para regular el sistema de planificación.
Presupuesto	Se definieron objetivos, metas e indicadores de los programas de gasto de las entidades ejecutoras. Se definieron objetivos, metas e indicadores en cada uno de los programas presupuestarios de egresos. Se fortaleció la capacidad organizativa para la evaluación de la efectividad del gasto.
Gestión financiera	Se elaboró el primer informe de sostenibilidad de la deuda. Se adoptaron las clasificaciones administrativa, económica y subfuncional de acuerdo con normas internacionales. Se inició el proceso de aplicación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP). Existe un proceso e instancias externas para la resolución de inconformidades en el proceso de adquisición.
Gestión de programas y proyectos	Se fortaleció la planificación sectorial. Se produjeron mejoras en la gestión de programas y proyectos sectoriales.
Sistemas de seguimiento y evaluación	Se fortaleció el sistema de información estadística y se actualizó el reglamento de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), con el que se busca impulsar la evaluación de políticas.

Planificación orientada a resultados

COMPONENTES	2007	2013
Planificación orientada a resultados	2,2	2,1
Capacidad estratégica de planificación	3,3	3,2
Operatividad de la planificación	1,5	1,3
Carácter participativo de la planificación	1,5	1,5

Guatemala sigue sin tener un marco legal que regule y oriente el proceso de planificación, aunque la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) es responsable de esta función y se presentó la Iniciativa de Ley 4462, que contiene la propuesta de Ley de Planificación y Evaluación de la Gestión Pública. El plan nacional de mediano plazo es el programa de gobierno y está acompañado de una agenda orientadora de las políticas públicas para el período de gobierno. Solo algunos programas del plan presentan indicadores para medir el cumplimiento de objetivos y metas.

Con respecto a la operatividad de la planificación, ni el Programa de Gobierno 2012-2016 ni el documento "Orientaciones Estratégicas de Política 2014-2016" presentan una estructura programática que incluya los objetivos, metas e indicadores que permitan evaluar su grado de cumplimiento. El decrecimiento en puntaje responde a que en 2007 se reportó que existían planes en los cuatro sectores revisados, mientras que en 2013 los sectores de salud y de desarrollo social aún no tenían aprobados los planes de mediano plazo. Además, no se evidenciaron avances en la participación de la sociedad civil en el proceso de planificación.

Presupuesto por resultados

COMPONENTES	2007	2013
Presupuesto por resultados	1,4	1,7
Estructuración programática del presupuesto	3,5	4,2
Perspectiva presupuestaria de mediano plazo	2,0	2,1
Evaluación de efectividad del gasto	0,2	0,7
Incentivos para la efectividad en la gestión	0,0	0,0
Difusión de la información	5,0	5,0

El presupuesto está formulado con una estructura programática según lo establecido en el Artículo 12 de la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101/97). Los lineamientos presupuestarios de 2012 establecen con mayor claridad la obligatoriedad de incluir en cada programa de gastos los objetivos, metas e indicadores. Además, existe un marco fiscal de mediano plazo que desde 2002 sirve como referencia para la elaboración de los presupuestos anuales. Todavía el país no tiene una ley de responsabilidad fiscal u otra ley que regule esta materia.

Se ha fortalecido la capacidad de la evaluación de la efectividad del gasto mediante la creación, en 2009, de la Subdirección de Integración, Análisis Global y Evaluación del Presupuesto como parte de la Dirección Técnica del Presupuesto. La Subdirección, a su vez, creó el Departamento de Evaluación. Sin embargo, la información recopilada mediante los indicadores de los programas presupuestarios todavía no se utiliza para orientar las decisiones sobre la asignación de recursos. Tampoco existen incentivos que promuevan la efectividad y la eficiencia en la gestión de las instituciones. Por otro lado, la difusión de la información presupuestaria se encontraba consolidada en 2007 y se mantiene su fortaleza.

Gestión financiera pública

COMPONENTES	2007	2013
Gestión financiera pública	3,0	3,4
Gestión presupuestaria y financiera	2,8	3,3
Sistema de adquisiciones	2,4	2,9
Auditorías externa e interna	3,7	4,0

En 2012 se publicó el primer informe sobre sostenibilidad de la deuda, en el que se analiza el riesgo fiscal derivado de obligaciones directas, aunque todavía no se incluye el relacionado con obligaciones contingentes. Los informes fiscales incluyen información completa sobre los recursos de los proyectos financiados por donantes. Desde 2011, la formulación del presupuesto incluye las clasificaciones administrativa, económica y funcional de acuerdo con normas internacionales. También en dos de los últimos tres años se logró que el Congreso aprobara el presupuesto antes del inicio del ejercicio económico. En 2011 se inició el proceso de implementación de las Normas Internacionales de Contabilidad del Sector Público (NIC-SP). La contabilidad refleja todos los rubros de la clasificación del presupuesto y se organiza con base en caja. Se prepara anualmente un informe consolidado del gobierno que incluye información completa acerca de los ingresos y gastos, y es presentado simultáneamente al Congreso de la República y a la Contraloría General de Cuentas dentro de los tres meses de finalizado el

ejercicio fiscal. A esta última le corresponde hacer la auditoría externa de los informes y presenta su informe al Congreso dentro de los cinco meses posteriores a la finalización del ejercicio fiscal. Desde 1998, el país cuenta con el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), que incluye presupuesto, contabilidad y tesorería. El Sistema de Gestión y Análisis de la Deuda (SIGADE) se maneja de manera independiente. El sistema de inversión pública se conecta con el SIAF por medio del Sistema Informático de Gestión (SIGES). La información de los gobiernos subnacionales se encuentra en el SIAF-MUNI, pero no está integrado al SIAF del gobierno central.

El sistema de adquisiciones tiene un marco legal consolidado basado en los criterios de competencia y transparencia en la adjudicación de los contratos públicos. Además, garantiza que la Dirección Normativa de Contrataciones y Adquisiciones del Estado, ente rector del proceso, no participe en forma directa en las compras. Las inconformidades relativas al proceso de adquisiciones se resuelven en primera instancia por vía administrativa y en segunda instancia, ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo; además, se contempla la posibilidad de una alternativa de conciliación. Desde 2003, el país tiene un sistema electrónico de compras (GUATECOMPRAS) mediante el cual se puede obtener información sobre licitaciones, adjudicación de contratos e inconformidades que se hayan interpuesto, pero solo se pueden presentar ofertas económicas para la modalidad de compra directa.

El ente responsable de las auditorías internas y externas es la Contraloría General de Cuentas, que aplica normas que se ajustan a las de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI, por su sigla en inglés) y vela por que todas las instituciones públicas tengan una auditoría interna. Se realizan auditorías externas de ingresos y gastos al 100% de las instituciones del gobierno central y de las instituciones descentralizadas y autónomas que ejecutan asignaciones presupuestarias del Presupuesto del Estado. Sigue siendo un desafío la calidad de las respuestas formales enviadas por los entes auditados, que suelen ser muy generales y carecen de un proceso adecuado de seguimiento. Otro aspecto que se debe mejorar es el acceso público a los resultados de las auditorías.

Gestión de programas y proyectos

COMPONENTES	2007	2013
Gestión de programas y proyectos	2,2	2,4
Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión	3,6	3,6
Visión sectorial de mediano plazo	2,6	2,9
Gestión sectorial de bienes y servicios	1,3	1,7
Sistemas sectoriales de información	1,9	2,4

Evaluación ex ante y priorización de proyectos de inversión

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) es administrado por la SEGEPLAN. Al igual que en 2007, se realizan evaluaciones ex ante de todos los proyectos de inversión del gobierno central y de los gobiernos subnacionales financiados con fondos del presupuesto nacional. En el portal del SNIP se publican resúmenes de las evaluaciones.

Gestión sectorial

Educación: En 2007 no existía un plan de mediano plazo, sino uno de largo plazo: el Plan Nacional de Educación (PNE) 2000-2020. Actualmente, el Plan de Implementación Estratégica de Educación 2012-2016 presenta los objetivos estratégicos, las líneas estratégicas, las acciones y los programas prioritarios del sector. En su elaboración no se contó con la participación de la sociedad civil. Las metas anuales de producción de servicios se incluyen en el presupuesto anual del Ministerio de Educación. No se firman contratos de gestión ni hay incentivos para estimular la obtención de resultados. Se ha mantenido en funcionamiento el Sistema Nacional de Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa (SINACE). Sin embargo, no se aplican instrumentos para conocer la opinión de los usuarios sobre la calidad de los servicios que brinda el Ministerio. Se continúa publicando el Anuario Estadístico, que ahora es accesible en Internet así como los resultados de las pruebas estandarizadas de lectura y matemática.

Salud Pública: En el momento del cierre de la aplicación del SEP de 2013, el plan sectorial estaba en proceso de aprobación. En su formulación no se contó con la participación de la sociedad civil. El presupuesto de gastos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social incluye metas de producción de servicios para cada programa y sus responsables. No se firman contratos de gestión ni hay incentivos para estimular la obtención de resultados. Aunque no existen procedimientos institucionalizados para medir la calidad de los servicios, se ha avanzado en el establecimiento de estándares de calidad a través de las normas de atención integral en salud para el primero y segundo nivel de atención. No hubo progreso en la creación de instrumentos para recopilar información de los usuarios sobre la calidad de los servicios brindados. En 2007 el Ministerio tenía el Sistema de Información Gerencial de la Salud (SIGSA) y su versión revisada (SIGSA-R), que tenía un módulo de estadística con el propósito de elaborar una sola base de datos con los modelos de programación, financiero, compras, inventarios, indicadores, etcétera. En 2012 se creó el SIGSA WEB, que incluye información adicional, como indicadores relativos al programa Hambre Cero. Finalmente, se observó un avance moderado en la publicación de información sobre la gestión institucional ya que se puede acceder por Internet al Boletín Institucional que informa sobre las actividades realizadas por el ministerio durante el año 2012.

Infraestructura: Se cuenta con el Plan de Desarrollo Vial 2008-2017, pero para su formulación no se contó con la participación de la sociedad civil. En el presupuesto de gastos se incluyen las metas de producción anual de servicios para cada programa y sus responsables. No se firman contratos de gestión ni hay incentivos para estimular la obtención de resultados. Tampoco existen instrumentos para conocer la opinión de los ciudadanos sobre la calidad de los servicios del sector. Sin embargo, se encuentran vigentes las Especificaciones Generales para la Construcción de Carreteras y Puentes, que regulan las relaciones entre la Dirección General de Caminos y los contratistas para todas las obras que se ejecutan. Está en desarrollo el Sistema de Indicadores Sociales (SISO), en el cual se incluirían los indicadores del sector, pero no hay indicadores de eficiencia relativos a los costos de los servicios del sector. Con respecto a la información sobre los resultados de gestión, solo se publica mensualmente el listado de los proyectos en ejecución y sus costos de ejecución.

Sistemas de seguimiento y evaluación

COMPONENTES	2007	2013
Sistemas de seguimiento y evaluación	1,5	1,5
Seguimiento de la gestión gubernamental	1,0	0,9
Sistemas de información estadística	2,5	2,8
Evaluación de la gestión gubernamental	1,4	1,4

El seguimiento de la gestión gubernamental es responsabilidad de la SEGEPLAN, que elabora anualmente el informe “Evaluación de la Política General del Gobierno”, en el que se muestran los avances en la ejecución de las políticas del gobierno que, en el período 2012-2016, se concentró en tres pactos políticos: Pacto por la Seguridad, la Justicia y la Paz, Pacto Hambre Cero y Pacto por el Desarrollo Económico. El seguimiento de la ejecución de los pactos se realiza con indicadores cuantitativos, pero no mediante el cumplimiento de metas. Se eliminó el Sistema de Gestión para la Gobernabilidad (SIGOB), mediante el cual se daba seguimiento al cumplimiento de objetivos y metas del gobierno en 2007.

Se observa una mejora en la producción de información estadística proveniente de encuestas realizadas periódicamente por el Instituto Nacional de Estadística (INE). Se destacan la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI 2011, 2012 y 2013), la Encuesta de Condiciones de Vida (Encovi 2011) y la Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM 2009-2010), que es la base para generar y actualizar el Índice de Precios al Consumidor (IPC), a partir del cual se calcula la inflación. También hubo avances en la consolidación del marco legal del INE, que actualmente está adscrito al Ministerio de Economía, porque en 2012 se presentó al Congreso una iniciativa de ley para transformarlo en una entidad autónoma. Sin embargo, es necesario seguir avanzando en la confiabilidad de la información producida.

No se produjeron avances en la evaluación de las políticas, programas y proyectos a pesar de que en la actualización del Reglamento Orgánico de la SEGEPLAN de 2012 se define el diseño e implementación de los mecanismos de evaluación de las políticas de desarrollo como una de las funciones de la Subsecretaría de Políticas Públicas. Tampoco se han realizado evaluaciones de programas y proyectos por evaluadores externos.

