



Universidad de San Carlos de Guatemala  
Instituto Nacional de Administración Pública  
Dirección de Escuela de Gobierno y Gestión Pública  
Maestría en Gobierno y Gestión Pública



Seminario de graduación  
Estudio de caso sobre gestión de las políticas públicas

Observatorio Ciudadano del Gasto Público

Presentado como requisito previo a la graduación de la Maestría en Gobierno y Gestión Pública para optar al grado de Maestra en Artes

María Margarita López Raquec

Guatemala, diciembre de 2008

Universidad de San Carlos de Guatemala

Rector

Lic. Estuardo Gálvez Barrios

Coordinador del Sistema de Estudios de Postgrado

Dr. Julio César Díaz

Instituto Nacional de Administración Pública

Presidente de la Junta Directiva

Dr. Fernando Fuentes Mohr

Gerente

Dr. Luis Fernando Mack

Director de la Escuela de Gobierno y Gestión Pública

M.A. Miguel Ángel Avendaño

Coordinadora del Programa de Maestría

M.Sc. Elisabeth Ávalos

El contenido de este seminario de graduación es única y exclusiva responsabilidad de la autora

Guatemala, 5 diciembre de 2008

M.A. Miguel Ángel Avendaño  
Director de Escuela de Gobierno y Gestión Pública  
INAP

Distinguido Señor Director:

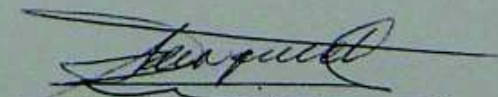
En cumplimiento a los términos de referencia establecidos en el contrato respectivo, en el cual consta mi nombramiento como tutor (a) asesor (a) del (la) estudiante **María Margarita López Raquec** carné 100015426, para dar orientación y seguimiento hasta la entrega final del Estudio de Caso sobre Gestión de las Políticas Públicas: *Observatorio Ciudadano del Gasto Público*, que constituye su Seminario de Graduación; efectué la tutoría correspondiente.

El referido trabajo fue ampliamente revisado y discutido con el (la) estudiante **María Margarita López Raquec** y se hizo necesario implementar reorientaciones de forma y de fondo, las cuales fueron satisfechas completamente.

El contenido científico y técnico del trabajo reúne los requisitos necesarios, los métodos de investigación utilizados fueron los adecuados a la naturaleza del mismo, fue consultada la bibliografía pertinente al caso y en mi opinión, adecuada en cantidad y calidad. Las conclusiones y recomendaciones son congruentes con el desarrollo del trabajo de investigación de estudio de caso.

El estudio de caso cumple con los requisitos reglamentarios de la Maestría en Gobierno y Gestión Pública de la Dirección de Escuela de Gobierno y Gestión Pública del Instituto Nacional de Administración Pública y en esa virtud, me permito opinar favorablemente a fin de que se continúe con el trámite correspondiente para efectos de graduación del (la) estudiante **María Margarita López Raquec**.

Atentamente,



M.A. María Elisa Sandoval Argueta  
Tutora Asesora Seminario de Graduación  
Colegiada 2632

# EL OBSERVATORIO CIUDADANO DEL GASTO PÚBLICO

***“En los países en vías de desarrollo, la corrupción prospera gracias a la inestabilidad” The New York Times<sup>1</sup>***

I.	Introducción . . . . .	1
II.	Identificación del caso . . . . .	3
III.	Antecedentes . . . . .	10
IV.	Marco conceptual . . . . .	16
V.	Descripción del caso . . . . .	32
V.I.	Análisis e interpretación de la información en relación al caso . . . . .	32
V.II.	Resultado del caso . . . . .	39
V.III.	Evaluación del caso . . . . .	43
VI.	Conclusiones . . . . .	45
VII.	Recomendaciones . . . . .	46
VIII.	Bibliografía . . . . .	47
IX.	Anexos . . . . .	51

---

<sup>1</sup> Casados con la mafia. The New York Times. Selección semanal. Prensa Libre. Edición del 23 de noviembre, página 1 y 3. 2008

## **I. Introducción**

Este documento presenta los resultados del estudio de caso, Observatorio Ciudadano del gasto público, en adelante “El Observatorio” que al momento de concluir este informe se encontraba en proceso de instalación en el Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, del Ministerio de Finanzas Públicas de Guatemala.

Esta investigación se realizó en el marco del Seminario de Graduación como requisito académico previo a la graduación de la Maestría en Gobierno y Gestión Pública.

El tema de la investigación, El Observatorio, está relacionado con temas de transparencia y rendición de cuentas, acceso a la información y participación ciudadana, que en su conjunto nos llevan al planteamiento del mejoramiento de la gestión pública.

El caso sujeto de la investigación fue motivado por el contexto guatemalteco de señalamientos por los medios de comunicación, de casos de corrupción y falta de transparencia en la administración de los recursos públicos provenientes de los impuestos de los ciudadano/as. Para comprender este hecho se realizó una investigación en la modalidad de estudio de caso, de tipo cualitativo y sincrónico con el objetivo de describir el proceso de creación de El Observatorio y su relación con el problema de la falta de transparencia y corrupción.

Para ello se identificaron las siguientes variables: el contexto nacional, los factores políticos y sociales que intervienen en la creación de El Observatorio y la relación de este hecho con las iniciativas de observatorios ciudadanos implementados por organizaciones sociales.

La investigación reflejó que en su mayoría, los Observatorios identificados han surgido desde las organizaciones sociales y en pocos casos desde las instituciones estatales.

El Observatorio se percibe como una excelente iniciativa si surgiera desde la sociedad civil. Sin embargo, el caso que se investigó, surge por iniciativa de la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción, presidida por la Vicepresidencia de la República y se está creando desde el Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, del Ministerio de Finanzas Públicas.

Por lo anterior, más que entusiasmo, la iniciativa de El Observatorio desde el punto de vista de los entrevistados de sociedad civil, genera dudas y reservas en su funcionamiento y efectividad. La principal razón es que considerando que la iniciativa se genera desde el Ministerio de Finanzas Públicas, esta entidad no puede actuar como “juez y parte” en la instancia a crearse. La opinión compartida es que sería más efectiva la labor de El Observatorio si surgiera desde la sociedad civil y fuera independiente en su conformación, funcionamiento, presupuesto y directrices.

La investigación también evidenció la existencia de normativa internacional y nacional relacionada con el tema a tratar por El Observatorio.

En efecto, el objeto de creación de El Observatorio es analizar, monitorear y promover la discusión sobre la eficacia y calidad del gasto público en el presupuesto, mediante un sistema de espacios públicos, con el fin de alcanzar el desarrollo integral de la población.

Al respecto es importante mencionar que Guatemala es signataria de la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Asimismo recién fue aprobada por el Congreso de la República, la Ley de Acceso a la Información Pública que contribuye a la labor de auditoría social de los Observatorios en Guatemala.

Aun con el contexto normativo favorable y la necesidad de acciones que contribuyan a abordar temas complejos como la falta de transparencia y corrupción en la ejecución del gasto público, predomina la duda en los entrevistados con respecto al éxito de El Observatorio, situación que abordará este documento.

## II. Identificación del caso

El caso estudiado es el Observatorio Ciudadano del Gasto Público, al cual en el documento se hará referencia como El Observatorio, identificado como una actividad del eje de trabajo Acceso Público a la información, del Plan de Acción (septiembre 2008-febrero 2009) de la Dirección de Transparencia Fiscal y Evaluación, del Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación. Este Plan de Acción contempla la elaboración, aprobación y publicación del Acuerdo Gubernativo para la instalación y funcionamiento del Observatorio del gasto público<sup>2</sup>.

De acuerdo a este Plan de Acción, el eje de Acceso Público a la información se relaciona con aquellas políticas y actividades que permitan el libre acceso de la ciudadanía a información de carácter fiscal<sup>3</sup> y financiero en el ámbito y rectoría del Ministerio de Finanzas Públicas<sup>4</sup>.

Una de las características de este caso es que en el país, por primera vez se pretende instalar un Observatorio del gasto público por la iniciativa de una entidad de la administración pública, en este caso, del Ministerio de Finanzas Públicas.

Otra característica de El Observatorio es la conformación mixta entre sociedad civil y gobierno. Al respecto en los documentos de constitución se menciona "...El Observatorio Ciudadano del Gasto Público, busca constituirse como un espacio de cooperación y colaboración entre la sociedad civil y el Gobierno, para realizar análisis, estudios y evaluaciones, cuyas acciones y propuestas se puedan reflejar en beneficios para los habitantes del país, así como incentivar la participación activa

---

<sup>2</sup> Ministerio de Finanzas Públicas. Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación (VMTFYE), Plan de Acción septiembre 2008 – febrero 2009. Página 6.

<sup>3</sup> Política Fiscal es el conjunto de instrumentos y medidas que toma deliberadamente el Estado, con el objeto de recaudar los ingresos necesarios para realizar las funciones que le ayuden a cumplir los objetivos de política económica y social. Acción Ciudadana. Impunidad y Corrupción en el Ámbito Fiscal. Página 16.

<sup>4</sup> Ministerio de Finanzas Públicas. Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación (VMTFYE), Plan de Acción septiembre 2008 – febrero 2009. Página 6.



de quienes quieran coadyuvar con su trabajo y sus conocimientos, en la mejora del impacto y resultados de la ejecución del gasto público”<sup>5</sup>.

Esta característica de conformación mixta es percibida por los impulsores como sui generis en América Latina, al reconocer que la generalidad es que los observatorios son instancias impulsadas por las organizaciones de la sociedad civil. También reconocen que con la presencia de dos delegados de las dependencias del Organismo Ejecutivo en El Observatorio, contribuirá a lograr mejores resultados<sup>6</sup>.

El Observatorio tiene como objeto “analizar, monitorear y promover la discusión sobre la eficacia y calidad del gasto público en el presupuesto, mediante un sistema de espacios públicos, con el fin de alcanzar el desarrollo integral de la población.”<sup>7</sup> En ese sentido las autoridades económicas definieron tres ejes estratégicos para fundamentar la política fiscal y son los siguientes:

- a) reorientar el gasto público para privilegiar el desarrollo social y rural y la seguridad ciudadana.
- b) aumentar la transparencia del gasto público, contribuyendo a la rendición de cuentas y reducir las posibilidades de ineficiencia y corrupción, y
- c) asegurar una gestión financiera disciplinada que garantice la estabilidad macroeconómica.

---

<sup>5</sup> Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final. Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 2

<sup>6</sup> Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final. Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 11.

<sup>7</sup> Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final. Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 2.

Con los ejes anteriores se pretende promover la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, coadyuvantes para la gobernabilidad del país<sup>8</sup>.

En este documento se comprenderá por transparencia lo siguiente:

“en términos generales, la transparencia significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claros y se comunican al público.”<sup>9</sup>

En relación a los principales actores en la creación del Observatorio del Gasto Público, en la documentación consultada se identifican actores de la administración pública como del sector privado.<sup>10</sup>

- a) Vicepresidencia de la República, debido a que la Comisión para la Transparencia y el Combate a la Corrupción está adscrita a esta Dependencia del Organismo Ejecutivo, por medio del Acuerdo Gubernativo No. 92-2008 del 3 de marzo de 2008. El Observatorio surge por la iniciativa de esta Comisión.
- b) Ministerio de Finanzas Públicas, como ente rector en material fiscal y financiera del Estado, en cuya estructura se ubica la Dirección de Transparencia y el Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, estructura en la cual se está originando el Observatorio.
- c) Dirección de Transparencia Fiscal como el ente específico en cuya estructura se está creando El Observatorio.

---

<sup>8</sup> Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final. Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 1.

<sup>9</sup> Organización FUNDAR. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria. Página.9

<sup>10</sup> Ministerio de Finanzas Públicas. Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación (VMTFYE), Plan de Acción septiembre 2008 – febrero 2009. Páginas 4-10

- d) Las organizaciones sociales que desde hace más de una década se dedican a la auditoría social para la promoción de la transparencia y el acceso a la información pública.
- e) Entidades financieras y de cooperación como el Banco Mundial, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID y otras entidades financieras internacionales que están apoyando o apoyarán la creación del Observatorio del gasto público.

Con respecto al inciso e) puede mencionarse el caso del Banco Mundial que apoya la realización de un Diagnóstico de Transparencia, Corrupción y Gobernabilidad, cuyos resultados serán la base para formular el Plan Nacional de Acción de Transparencia y Combate a la corrupción<sup>11</sup>.

Con respecto a su duración, El Observatorio es de duración permanente<sup>12</sup> ya que por su naturaleza, se esperaría que al ser instalado, funcione de forma permanente. En este sentido se considera fundamental la coordinación, relación y comunicación con las organizaciones sociales, que debería considerar El Observatorio para lograr la retroalimentación principalmente con respecto a lo que le interesa a las expresiones organizativas y las dificultades de acceso a la información actuales, por parte de la ciudadanía.

De manera preliminar se ha considerado que la integración de El Observatorio estará constituida por dos órganos: a) Consejo Rector y b) Secretaría Ejecutiva.

El Consejo Rector es el órgano de dirección de El Observatorio el cual estará constituido por ciudadanos representativos que participarán a título individual y por invitación del Gobierno. Este Consejo Rector se conformará por:

---

<sup>11</sup> Ministerio de Finanzas Públicas. Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación (VMTFYE), Plan de Acción septiembre 2008 – febrero 2009. Páginas 5 y 6.

<sup>12</sup> Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final . Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 2.

- las autoridades superiores del Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, SEGEPLAN.
- Seis ciudadano/as del sector académico, económico y social. Estos ciudadanos serán seleccionados y designados por un período de un año, renovable por una sola vez, por la Comisión Asesora en Transparencia Gobierno-Sector Privado que coordina la Vicepresidencia de la República.<sup>13</sup>
- Un Representante del Sistema de Naciones Unidas acreditado en el país, en calidad de observador, con voz pero sin voto.<sup>14</sup>

“El Gobierno” estará representado por el Ministerio de Finanzas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia por medio de las autoridades superiores debidamente acreditadas. Se ha considerado que tengan un papel de enlace entre El Observatorio y las dependencias estatales.<sup>15</sup>

Se tiene contemplado que El Observatorio genere investigaciones, información que será pública, del monitoreo y ejecución del gasto público.

En la documentación consultada no se identificaron esfuerzos de mecanismos de institucionalización de la práctica de transparencia y evaluación fiscal en las dependencias públicas.

Entre las funciones que tendría el Consejo Rector están<sup>16</sup>:

---

<sup>13</sup> Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final. Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 4

<sup>14</sup> Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final. Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 4.

<sup>15</sup> Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final. Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 7.

<sup>16</sup> la información relacionada con las funciones de los entes que conformarán El Observatorio fueron obtenidos por medio de la entrevista realizada al funcionario del Ministerio de Finanzas Públicas, el 17 de noviembre, 2008.

- Facilitar el vínculo con el sector público, entre ellos los representantes del Ministerio de Finanzas y SEGEPLAN, como enlaces estratégicos.
- Aprobación del Plan Anual
- Generar las directrices básicas
- Promoción de grupos temáticos
- Convocatoria de espacios públicos sobre la evaluación del gasto público
- Aprobación del presupuesto de El Observatorio
- Es un puesto Ad Honorem

Aspectos en los cuales el Observatorio tendría decisión:

- tiempo de duración
- jurisdicción: nacional, departamental, municipal, local
- mecanismos de interacción

Funciones de la Secretaría Ejecutiva

- El/la Secretario/a Ejecutiva/o, es seleccionado por el Órgano Rector
- Es la Unidad Ejecutora de las decisiones tomadas por el Consejo Rector
- Lleva la Secretaría y Relatoría
- Realiza labores técnicas y administrativas
- Elabora el Proyecto de Presupuesto
- Elabora la Agenda Anual del Observatorio
- Instala las Mesas Técnicas
- Presenta propuestas de profesionales y analiza las fuentes de financiamiento
- Da seguimiento a las estrategias y a los compromisos del Consejo Rector
- Genera proyectos relacionados
- Establece sistemas de comunicación con contrapartes
- Diseña propuestas de investigación
- Identifica centros de investigación

Entre las posibles funciones de El Observatorio estarían:

La realización de estudios, análisis de la ejecución del Gasto Público y de las metas del milenio, en el entendido de que al realizar el análisis del estudio de la ejecución del gasto público al mismo tiempo se estaría evaluando o monitoreando, de forma implícita, la ejecución y cumplimiento de las metas del milenio.

Existen otras actividades relacionadas con El Observatorio también mencionadas en el Plan de Acción Septiembre 2008 – febrero 2009. Una de ellas se refiere a la instalación de la Ventana Única de Transparencia Fiscal y Financiera o Unidad de información Pública, la cual se instalará en cumplimiento de lo establecido en la Ley de Acceso a la Información Pública, normativa aprobada por el Congreso el 23 de septiembre, por medio del Decreto Número 57-2008, del Congreso de la República. Este Decreto obliga a las instituciones públicas las siguientes acciones:

- recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la información pública
- orientar a los interesados en la formulación de solicitudes de información pública
- proporcionar para su consulta la información pública solicitada por los interesados o notificar la negativa de acceso a la misma, razonando dicha negativa.
- Expedir copia simple o certificada de la información pública solicitada, siempre que se encuentre en los archivos del sujeto obligado.
- Coordinar, organizar, administrar, custodiar y sistematizar los archivos que contengan la información pública a su cargo, respetando en todo momento la legislación en la materia.

El documento de Plan de acción septiembre 2008- febrero 2009 también indica que en cumplimiento de la normativa, se elaborarán y publicarán los siguientes documentos, los cuales serán puestos a disposición del público:

- Primer Informe de Organizaciones No Gubernamentales
- Informe Anual de Transparencia Fiscal
- Informes Periódicos de Política Fiscal

En esta actividad participarán las dependencias relacionadas como son: la Dirección de Análisis, Estudios y Evaluación Fiscal, la Dirección Técnica del Presupuesto, la Dirección del Crédito Público, la Dirección de Contrataciones del Estado<sup>17</sup>. Relacionado con este tema, en el Anexo 1 se presenta el organigrama del Ministerio de Finanzas Públicas, el cual incorpora el nuevo Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación.

Otra acción de reciente creación en el Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación y estrechamente relacionadas con El Observatorio es la instalación en fecha reciente del Portal de Consulta Ciudadana.

### **III. Antecedentes**

En Guatemala no se encontraron experiencias de Observatorios instalados por iniciativa de la administración pública por lo que El Observatorio que el Ministerio de Finanzas pretende instalar es el primero en la historia de este país.

El Observatorio, sujeto del estudio de caso, tal como pretende constituirse, surge “bajo el contexto que para la construcción de una nueva gobernabilidad democrática, se requiere generar espacios comunes de entendimiento que permitan

---

<sup>17</sup> Ministerio de Finanzas Públicas. Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación (VMTFYE), Plan de Acción septiembre 2008 – febrero 2009. Página 7.

concretar una efectiva rendición de cuentas, basada en los principios de acceso a la información y transparencia y todo ello permita impulsar políticas públicas integrales”<sup>18</sup>.

A manera de contexto, existen elementos internos y externos en la instalación de este Observatorio. El principal elemento interno se refiere a la cobertura realizada por los medios de comunicación, consistente en señalar presuntos casos de corrupción en algunas dependencias de los tres organismos del Estado: el Organismo Ejecutivo, Organismo Legislativo y Organismo Judicial, entidades autónomas y descentralizadas.

Sin entrar a la discusión, debido a que está fuera de los alcances de esta investigación y reconociendo que es un tema complejo, en este documento se comprenderá el término corrupción aplicado a la administración pública, como “la utilización de un cargo público en beneficio propio o de terceros y en contra de los intereses de la institución o comunidad... En general, se consideran actos de corrupción el abuso de funciones, el cobro de comisiones y obsequios ilegales, la exacción de contribuciones ilegales para financiar a los partidos políticos, la evasión o fraude total o parcial de los impuestos, el cohecho, el soborno, seducción o corrupción de un juez o funcionario público y el nepotismo”<sup>19</sup>.

Al respecto y sin ser exhaustivos porque esta investigación no es de carácter diacrónico sino sincrónico, Acción Ciudadana reporta que solamente entre el 20 de junio al 30 de septiembre del 2008, el Centro de Asistencia Legal, ALAC, ha registrado 37 casos de presuntos actos de corrupción en la administración y ejecución de los recursos del Estado destinados a la inversión pública. Sobre el particular indica que las prácticas más comunes de corrupción registradas son:

---

<sup>18</sup> Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final. Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 1.

<sup>19</sup> Raimundo Soto. La corrupción desde una perspectiva económica. Páginas 27 y 28.



- Proyectos que no se han publicado en Guate-compras pero ya han iniciado su ejecución.
- Construcción de obra pública sobrevalorada
- Cobro de comisión para la autorización de proyectos
- Cobro de proyectos no ejecutados
- Irregularidades en procesos publicados en Guate-compras

Con base en la anterior información, ALAC expresa que el sistema de inversión pública del Estado Guatemalteco es una muestra del caos institucional y legal en el cual se encuentra y que se manifiesta en el deplorable estado de la red vial nacional, la existencia de proyectos inconclusos o sobrevalorados y los bajos niveles de ejecución del presupuesto de inversión.

A la información presentada por Acción Ciudadana, se suma la insatisfacción social percibida en los medios de comunicación, en el reciente proceso de aprobación por parte del Congreso de la República, del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado 2009 el cual se realizó, de acuerdo a la cobertura de los medios, con mecanismos poco transparentes<sup>20</sup>.

Este tema fue objeto de múltiples artículos de opinión radiales y escritos, aún varios días después de aprobado el presupuesto 2009, con la característica de cuestionamiento del proceso seguido para su aprobación en el Congreso de la República.

---

<sup>20</sup> ISO y presupuesto del 2009 aprobado de urgencia. Prensa Libre, edición No. 18,988. Páginas 2 y 3. 2008.

Idem. Luces y Sombras del presupuesto. El gobierno tendrá en sus manos Q49,728 millones, la erogación más alta en la historia. Prensa Libre, edición No. 18,989. Páginas 2, 3 y 4. 2008.

Los hechos anteriores generan desconfianza en los ciudadanos guatemaltecos. En ese sentido el Estado de Guatemala adolece de legitimidad fiscal, porque no cuenta con la confianza de los ciudadanos en las autoridades para recaudar impuestos y gastar los ingresos públicos de manera adecuada. Esta confianza solo puede conseguirse recaudando más y mejor y sobre todo haciendo que el gasto público sea más eficaz y justo.

Sin embargo, en los sistemas fiscales latinoamericanos, existe baja legitimidad fiscal, hecho que afecta en forma negativa a la propia legitimidad del sistema democrático, ya que la poca confianza en la forma en la que los gobiernos gastan lo recaudado a través de impuestos se identifica con el descrédito de las instituciones.

Por lo anterior, la clave para fomentar la legitimidad fiscal en Guatemala es que sea más importante gastar mejor, que gastar más<sup>21</sup>.

“La transparencia debería reforzar la percepción ciudadana de recibir un beneficio justo por el dinero pagado a través de los impuestos, ya que el escrutinio del gasto público y la política fiscal fortalecen el sentimiento de apropiación por parte de la ciudadanía, de los proceso democráticos”<sup>22</sup>.

Entre los elementos externos como contexto de la creación de El Observatorio del gasto público, están los ejercicios ciudadanos de auditoría social que se realizan a nivel mundial relacionados con la gestión pública. Uno de ellos es el de Transparencia Parlamentaria, ejercicio realizado en tres países donde Guatemala, en comparación con Chile y Argentina, obtuvieron respectivamente los siguientes resultados: Chile con un 32 %, Argentina con un 40% y Guatemala un 17%.

---

<sup>21</sup> Georgetown University. Reforma y mejora fiscal: Una clave para la Consolidación Democrática en América Latina. Páginas 128 y 130.

<sup>22</sup> Georgetown University. Reforma y mejora fiscal: Una clave para la Consolidación Democrática en América Latina. Página 133.

El Índice Regional de Transparencia Parlamentaria es un Índice que busca identificar un estándar de elementos de transparencia con los que debe contar un Congreso para mejorar sus prácticas en la lucha contra la corrupción. Para la elaboración del índice de Transparencia se evaluaron 62 indicadores, los cuales miden la gestión administrativa, la gestión legislativa, el trabajo de las y los congresistas y sus asesorías.

Al respecto Acción Ciudadana, quien presenta esta información, indica que en Guatemala la Ley Orgánica del Congreso de la República no cuenta con mecanismos de transparencia, entendiéndose el acceso a la información y rendición de cuentas. Por el contrario en la normativa solo existen 8 aspectos de los 62 que debieran ser regulados<sup>23</sup>. Esta es la razón por la que de los tres países, Guatemala posee el menor porcentaje y tampoco se visualiza el interés del Congreso de aumentar el número de aspectos a regular. En consecuencia existen factores de riesgo de corrupción.

Otra referencia que nos indica la debilidad institucional en relación a transparencia en Guatemala es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), publicado por Transparencia Internacional de manera anual para todos los países.

Transparencia Internacional “es la organización de la sociedad civil que lidera la lucha contra la corrupción en el mundo, a través de 90 capítulos en todo el mundo y una secretaría internacional en Berlín, Alemania. Transparencia Internacional crea conciencia sobre los efectos nocivos de la corrupción y para ello, trabaja con gobiernos, empresas y la sociedad civil con miras a desarrollar e implementar medidas efectivas para combatirla”<sup>24</sup>.

En el Anexo 2, se presenta el Mapa de la Corrupción, como referencia del puesto que ocupa Guatemala a nivel mundial.

---

<sup>23</sup> La Transparencia en la inversión pública y el presupuesto del Estado.  
<http://www.accionciudadana.org.gt>

<sup>24</sup> Transparency Internacional. Informe Anual 2007. Portada interior.

El IPC mide la percepción que la sociedad tiene de la corrupción en su país, basado en encuestas de opinión y estudios técnicos de expertos. En el caso de Guatemala, el IPC del 2008, de un total de 180 países, ocupa el rango 98, con una puntuación 3.1, siendo la puntuación más alta la de 9.3 ocupada por Dinamarca. Según el estudio de Transparencia, otros países como Jamaica, Bolivia, Argentina, Belice, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Ecuador, Venezuela y Haití tienen un rango de corrupción más alto que Guatemala. Es decir que los ciudadanos de esos países consideran que su respectivo país es más corrupto que Guatemala<sup>25</sup>.

También existe el Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005, realizado por la organización FUNDAR, que presenta una comparación de 8 países, entre los cuales se encuentra Guatemala.

Este Índice se inició en el año 2001, la segunda vez en el año 2003 y la del año 2005 constituye la tercera vez, en cuya elaboración participaron tanto organizaciones no gubernamentales, universidades y centros de investigación de ocho países latinoamericanos: Costa Rica, Colombia, México, Perú, Argentina, Guatemala, Nicaragua y El Salvador.

En Guatemala el estudio del año 2005 fue elaborado por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales, CIEN.

Aunque se analizaron 14 variables, por razones de enfoque del presente documento se mencionará solamente lo relacionado con el Índice General de Transparencia Presupuestaria.

Con base en una metodología compleja se obtiene el Índice, de una escala de 1 a 100, donde 1 es igual a nada transparente y 100 muy transparente. En el Índice General de Transparencia Presupuestaria, IGTP, Guatemala se ubica por debajo de

---

<sup>25</sup> <http://www.observatoriocompetitividad.com.do/web/guest/indoentidades>.

50 puntos, específicamente en el 43.5, solamente por encima de Nicaragua y El Salvador, relacionado con la región centroamericana<sup>26</sup>.

Con los anteriores datos que revelan falta de transparencia, se considera necesario implementar mecanismos creativos y efectivos que conduzcan a la reducción de la corrupción, a propiciar con efectividad acciones de transparencia y la rendición de cuentas de la administración de los recursos públicos, tal como dice la frase de la Contraloría de Cuentas *“ser transparente es actuar en forma cristalina y sin ocultar nada”*<sup>27</sup>.

El Observatorio a crearse por el impulso del Ministerio de Finanzas Públicas es una respuesta del presente gobierno, cuyo proceso se describe en este documento.

#### **IV. Marco conceptual**

Esta parte del documento hace referencia a las teorías con respecto al caso estudiado, el marco normativo internacional, la normativa interna, las investigaciones realizadas con relación a este tema en Guatemala, así como las técnicas y procedimientos generales aplicados para el desarrollo de la investigación.

El marco conceptual responde al objetivo del presente estudio de caso que es comprender el hecho de la creación de El Observatorio en la estructura orgánica del Ministerio de Finanzas Públicas<sup>28</sup>.

En este documento se comprenderá Gasto Público como las erogaciones que hace el Estado para funcionamiento como sueldos y salarios de los empleados públicos, bienes y servicios que se demandan, transferencias del gobierno central a los otros

---

<sup>26</sup> FUNDAR. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005. Página 16.

<sup>27</sup> Contraloría General de Cuentas. Memoria de Labores, 2007.

<sup>28</sup> López Raquec, Margarita. Plan de Investigación del Estudio de Caso: El Observatorio del Gasto Público. 2008.

entes públicos y privados y las que corresponden al pago de deuda pública. También aquellos gastos que incrementen la inversión del país, como construcción de escuelas, hospitales, carreteras, puentes y otros bienes de capital que mejoran y aumentan los activos reales y coadyuvan al desarrollo integral del país<sup>29</sup>.

La revisión documental evidencia que funcionan alrededor del mundo varios Observatorios como expresiones de participación ciudadana para participar en la toma de decisiones en los asuntos públicos y para hacer efectivo el derecho al acceso a la información de manera que les permita mejorar su calidad de vida<sup>30</sup>.

La característica de los observatorios es que se originan en su mayoría, desde la sociedad civil, para hacer que los funcionarios públicos rindan cuentas de sus acciones y como un mecanismo de auditoría social haciendo efectivo sus derechos ciudadanos en el marco de la democracia participativa.

Estos observatorios son tan variados como los temas de interés de quienes los crean. Algunos de ellos son: Red Solidaria por los Derechos Humanos REDH, Observatorio de la Economía Latinoamericana, Observatorio Virtual Internacional, Observatorio Social del Agro Mesoamericano OSAM, Observatorio de las multinacionales en América Latina, Observatorio y Defensoría Jurídica Indígena Andina, Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas en Chile, Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas de México, Observatorio Ciudadano para el Seguimiento de los Compromisos del Gobierno Mexicano con los Pueblos Indígenas.

En Guatemala, funcionan, entre otros, los siguientes observatorios: Observatorio Cultural de Guatemala, Observatorios electorales desarrollados en Guatemala en diferentes procesos electorales, Misión Indígena de Observación electoral, el Observatorio Ciudadano (conjunto de quince organizaciones en Guatemala),

---

<sup>29</sup> Acción Ciudadana. Impunidad y Corrupción en el Ámbito Fiscal. Páginas 15 y 16.

<sup>30</sup> Acción Ciudadana. Indicadores de Acceso a la Información Pública en Guatemala. Página 11.

Sistemas de Observatorios del Territorio, Observatorio de los Periodistas-Guatemala y Observatorio Guatemalteco sobre Drogas, OGD.

A manera de ejemplo se describen algunas organizaciones que realizan acciones relacionadas con auditoría social entre ellas: Poder Ciudadano, fundación apartidaria y sin fines de lucro, creada a fines de 1989, por un grupo de personas preocupadas por la defensa de los derechos cívicos en Argentina, la cual tiene como misión promover la participación ciudadana, la transparencia y el acceso a la información pública para fortalecer las instituciones de la democracia a través de la acción colectiva.<sup>31</sup> Esta Fundación impulsa la ratificación de instrumentos jurídicos relacionados con Convenciones Internacionales contra la Corrupción. Posteriormente trabajan en su cumplimiento cuando ya han sido ratificados los instrumentos, por ejemplo la Convención Interamericana contra la Corrupción, CICC.

En Guatemala, una de las organizaciones que trabaja en esta área es Acción Ciudadana, organización de la sociedad civil, no partidista y no lucrativa, constituida legalmente en mayo de 1996. Constituye también el Capítulo Guatemala de Transparencia Internacional. Acción Ciudadana ha realizado varias publicaciones sobre el tema y uno de los últimos es el de Indicadores de Acceso a la Información Pública en Guatemala.

También existe una Coordinación Interinstitucional que funciona como una Red de Monitoreo del Gasto Público y está constituida por las siguientes organizaciones:

- Acción Ciudadana
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales, ASIES
- Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericanos –CEMCA-

---

<sup>31</sup> Fundación Poder Ciudadano.

<http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/Main.php?do=contentShow&id=23>

- Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de San Carlos
- Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Rafael Landívar
- Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO
- Fundación Centroamericana de Desarrollo, FUNCEDE
- Instituto Centroamericano de Estudios Políticos, INCEP
- Instituto de Gerencia Política de la Universidad Rafael Landívar, INGEP
- Instancia Interpartidaria Sueca
- Programa Participación y Democracia, PPD
- Organismo Indígena Naleb'
- Programa de Diálogo Multipartidario, NIMD
- Programa Valores Democráticos y Gerencia Política, OEA<sup>32</sup>. Este Programa cerró a principios de este año.

Otra organización que trabaja en auditoría social es el Organismo Indígena Naleb', una organización técnica al servicio del movimiento social. Entre sus actividades sobresalientes a nivel nacional e internacional ha sido la promoción y desarrollo de tres Misiones Indígenas de Observación Electoral. Esta actividad ha sido desarrollada con enfoque multicultural, en los tres últimos períodos electorales en Guatemala. Otra actividad iniciada hace cinco años ha sido el monitoreo y análisis con enfoque multicultural, del Presupuesto Nacional.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> pvdgp@gerenciapolitica-oea.org

<sup>33</sup> Entrevista realizada al Presidente Fundador de Naleb', 20 de noviembre, 2008.



En cuanto a las iniciativas de instancias como El Observatorio que se pretende crear en el seno de una institución gubernamental, no se encontró otra a nivel latinoamericano. Sí existen iniciativas relacionadas, entre ellas la más cercana es la de México que funciona con el nombre de Instituto Federal de Acceso a la Información Pública. IFAI<sup>34</sup>.

El IFAI es un órgano público, autónomo y federal responsable de publicar la información del Gobierno considerada pública y por lo tanto de interés social. Este Instituto tiene sus orígenes en el Gobierno del Presidente Vicente Fox, quien como parte de las Reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promulgó la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.<sup>35</sup>

Con respecto al marco normativo, existen instrumentos jurídicos internacionales y nacionales relacionados con la transparencia y rendición de cuentas, además de normativa institucional en al menos una dependencia pública, por lo que El Observatorio no es un hecho aislado, por el contrario, es un ejercicio ciudadano útil para generar confianza y gobernabilidad en el país.

La instalación de El Observatorio en Guatemala se enmarca en el contexto de la vigencia de Convenios Internacionales de los cuales Guatemala es signataria como la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, OEA, adoptada en Caracas, Venezuela el 29 de marzo de 1996, la cual entró en vigor el 6 de marzo de 1997, firmada por Guatemala el cuatro de junio de 1996 y ratificada el tres de julio del 2001<sup>36</sup>.

---

<sup>34</sup> Arnoldo Aval. Entrevistado el 20 de noviembre, 2008.

<sup>35</sup> [http://es.wikipedia.org/wiki/instituto\\_federal\\_de\\_acceso\\_a\\_la\\_informaci3n\\_p%](http://es.wikipedia.org/wiki/instituto_federal_de_acceso_a_la_informaci3n_p%26), 28-11-2008

<sup>36</sup> B-58 Convención Interamericana contra la Corrupción. Información General del Tratado. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>

Este instrumento internacional tiene como propósito: “1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción”<sup>37</sup>.

Asimismo en dicho instrumento se mencionan las “normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones...”<sup>38</sup>.

En el marco de la democracia participativa, la Convención también reclama la participación ciudadana, en los siguientes términos: “11. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”.<sup>39</sup>

Para la concreción del cumplimiento de esta normativa internacional, la Convención indica que cada Estado Parte podrá designar una autoridad central o podrá utilizar las autoridades centrales contempladas en los tratados pertinentes u otros acuerdos.<sup>40</sup>

Otro instrumento jurídico internacional es la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, UNCAC (por sus siglas en inglés), adoptada el 31 de octubre

---

<sup>37</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción. Artículo II Propósitos.  
[http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/docs/Texto\\_CICC.pdf](http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/docs/Texto_CICC.pdf).

<sup>38</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción. Artículo III. Medidas Preventivas.  
[http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/docs/Texto\\_CICC.pdf](http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/docs/Texto_CICC.pdf)

<sup>39</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción. Artículo III. Medidas Preventivas. Inciso 11.  
[http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/docs/Texto\\_CICC.pdf](http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/docs/Texto_CICC.pdf)

<sup>40</sup> Convención Interamericana contra la Corrupción. Artículo XVIII. Autoridades Centrales.  
[http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/docs/Texto\\_CICC.pdf](http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/docs/Texto_CICC.pdf)

de 2003 por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York y su entrada en vigencia fue el 14 de diciembre del año 2005.

Esta Convención compromete a los países firmantes a implementar una serie de medidas que afecten sus leyes, instituciones y prácticas para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. Plantea la necesaria cooperación entre los Estados Parte para establecer mecanismos eficaces para combatir la corrupción.<sup>41</sup>.

La Convención plantea medidas relacionadas con la promoción del acceso a la información pública, la promoción de la transparencia en torno a las contrataciones y la gestión pública, la promoción de estándares de contabilidad y auditoría en el sector privado y medidas para prevenir el lavado de dinero. Sin embargo, esta Convención no posee aún un mecanismo de seguimiento para su implementación.<sup>42</sup>.

En Guatemala fue firmada esta Convención, el 9 de diciembre de 2003 y fue ratificada el 3 de noviembre de 2006.

El Fondo Monetario Internacional, FMI, ha elaborado un Manual de Transparencia Fiscal, el cual se basa en cuatro principios generales que deberán respaldar todos los países.

El primer principio es la “clara definición de funciones y responsabilidades”, el cual refleja la importancia de contar con las funciones y responsabilidades bien definidas entre las actividades fiscales, monetarias, empresas públicas y entre los sectores público y privado.

El segundo principio es el acceso del público a la información y se refiere a la importancia de que las instituciones públicas publiquen información fiscal, completa

---

<sup>41</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.  
<http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/Main.php?do=contentShow&id=5>

<sup>42</sup> Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.  
<http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/Main.php?do=contentShow&id=5>

y en fechas específicas. Este principio es particularmente importante porque se refiere a que no es suficiente con presentar datos generales, sino que es importante declarar todas las actividades cuasi-fiscales que se hayan asignado a las entidades no gubernamentales.

El tercer principio general, es la transparencia en la preparación, ejecución y publicación del presupuesto.

El cuarto principio general es la evaluación independiente que dé garantías de integridad y se refiere a la aplicación de los medios tradicionales de asegurar esa garantía mediante una auditoría externa e insta a los gobiernos para que permitan una rigurosa evaluación independiente.<sup>43</sup>

Otro elemento fundamental del contexto en el cual se está contemplando instalar El Observatorio es la normativa interna con la cual el caso sujeto de estudio tiene relación directa. En este sentido están los artículos 30 y 31 de la Constitución Política de Guatemala, los cuales se refieren a:

Artículo 30. Publicidad de los actos administrativos, referente a que todos los actos de la administración son públicos y el artículo 31 referente al acceso de todas las personas a los archivos y registros estatales<sup>44</sup>.

Asimismo la recién aprobada Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto número 57-2008, realizada el 23 de septiembre del 2008, la cual fue aprobada por unanimidad por el Congreso de la República, presenta los siguientes objetivos:

- Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley;

---

<sup>43</sup> Acción Ciudadana. Impunidad y Corrupción en el Ámbito Fiscal. Páginas 137 y 138.

<sup>44</sup> Constitución Política de la República de Guatemala. Páginas 6 y 7.

- Garantizar a toda persona individual el derecho a conocer y proteger los datos personales de lo que de ella conste en archivos estatales, así como de la actualización de los mismos;
- Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública;
- Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley;
- Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública
- Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.

Otro ejemplo de la existencia de normativa interna es la relacionada con la Contraloría General de Cuentas, cuya existencia y mandato se encuentra en los siguientes documentos:

- La Constitución Política de la República de Guatemala, Título Quinto, Capítulo Tercero, artículo 232.
- La Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Decreto No. 32-2002 del Congreso de la República de Guatemala
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, Acuerdo Gubernativo No. 318-2003.

“La Constitución Política de la República de Guatemala:

En su artículo 232, establece que la Contraloría General de Cuentas es una institución Técnica descentralizada, con funciones fiscalizadoras de los ingresos,

egresos y en general de todo interés hacendario de los organismos del Estado, los municipios, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier persona que reciba fondos del Estado o que haga colectas públicas”.

Otros mandatos para la Contraloría General de Cuentas lo constituyen:

- Auditar, emitir dictamen y rendir informe de los estados financieros, ejecución y liquidación del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, y los de las entidades autónomas y descentralizadas, enviando los informes correspondientes al Congreso de la República, dentro del plazo constitucional;
- Promover mecanismos de lucha contra la corrupción;

Se menciona la existencia de la Contraloría General de Cuentas, para señalar la diferencia entre El Observatorio y esta entidad estatal.

Al respecto, puede afirmarse que a pesar de la suficiente normativa, manuales de funcionamiento, organigrama donde se incluye la Subcontraloría de Probidad, la Dirección de Probidad y la Dirección de Ética y Moral y el Departamento de Ética Pública, es poco lo que se conoce con respecto a los resultados que se obtienen en cuanto a la fiscalización del gasto público por parte de la Contraloría General de Cuentas.

También es importante señalar que a nivel de instituciones públicas, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS, es la única entidad que ha creado en el año 2005 una Subgerencia de Integridad y Transparencia Administrativa.

Esta Subgerencia se caracteriza por ser una unidad especializada, con estructura y presupuesto propio, para llevar a cabo funciones de fomento de la transparencia y procesos de rendición de cuentas entre los funcionarios y empleados.<sup>45</sup>

Esta entidad nace a finales del período presidencial del Presidente Alfonso Portillo, después del desfalco de 350 millones de quetzales en el IGSS.

La diferencia entre lo que realiza el IGSS y la entidad que podría ser El Observatorio es que éste último monitoreará y generará información, mientras que en la Subgerencia de Integridad y Transparencia Administrativa se investigan casos de corrupción después de las denuncias respectivas.<sup>46</sup>

En cuanto a investigaciones realizadas sobre el tema en cuestión, no se encontraron investigaciones realizadas con anterioridad en Guatemala sobre los observatorios en general ni sobre El Observatorio en proceso de crearse, por lo que el presente estudio llama la atención sobre este tema tan importante en el sentido de que los Observatorios son espacios de construcción de ciudadanía, porque generan espacios públicos para la discusión de temas de interés colectivo en este caso del gasto público, fundamental para el mejoramiento de la calidad de vida.

Este conocimiento de lo público posibilita participar en la toma de decisiones con respecto a los temas públicos y contrarrestar la actitud generalizada de permitir o dejar que “otros” tomen las decisiones por uno, en vez de asumir la responsabilidad de tomar las decisiones como ciudadanos sujetos de derecho.

En Guatemala se identificaron estudios y se mencionan algunos de ellos relacionados con el tema de los Observatorios, realizados por Acción Ciudadana y por el Organismo Indígena Naleb'. Algunos de estos estudios son:

---

<sup>45</sup> Entrevista realizada a Arnoldo Aval el 20 de noviembre, 2008

<sup>46</sup> Entrevista realizada a Arnoldo Aval el 20 de noviembre, 2008.

- a) Iniciativa Ciudadana para el Libre Acceso a la Información Pública en Guatemala. En este estudio se presentan los resultados del Observatorio Ciudadano, instancia de sociedad civil constituida por 15 organizaciones, en junio del 2002 para velar por el acceso a la información pública, a través de la experiencia de monitoreo de acceso a la información a 67 unidades administrativas del Estado.

Este ejercicio se realizó en el marco del Proyecto Iniciativa Ciudadana para el libre acceso a la información pública. El monitoreo estuvo a cargo de 15 organizaciones de sociedad civil, ámbito de acción de estas organizaciones. Los resultados del proyecto confirman “el hermetismo de los funcionarios guatemaltecos en suministrar la información pública y otorga algunos insumos para enfrentarlo”<sup>47</sup>. Uno de los resultados interesantes de este ejercicio fue la elaboración de un Manual Ciudadano de Acceso a la información.

- b) También por parte de Acción Ciudadana se realizó un estudio denominado “Indicadores de Acceso a la Información Pública en Guatemala” donde muestra que la existencia de la normativa relacionada con el acceso a la información es tan importante como su observancia.

Este ejercicio se realizó en el marco de la aprobación de la Ley de Acceso a la Información pública, sancionada como Decreto 57-2008, normativa que posibilita la fiscalización del funcionamiento del Estado. Los indicadores generadores son el indicador de desempeño institucional y el indicador del marco legal que regula el derecho de acceso a la información en Guatemala.

El derecho a la información abarca dos dimensiones:

---

<sup>47</sup> Edgar Alfredo Pape-Yalibat, Iniciativa Ciudadana para el Libre Acceso a la Información Pública de Guatemala. Página 1



“1. la obligación de los gobernantes de informar a los gobernados de los actos y decisiones que se llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad y

2. El derecho que tienen los ciudadanos de acceder a toda la información pública resultado de las acciones de los gobernantes <sup>48</sup>

Después de la aplicación de una metodología específica, el estudio presenta que el indicador del marco legal es de 0.88 sobre 1, “que significa que el reciente marco legal con el que cuenta la República de Guatemala para garantizar el derecho de acceso a la información pública es óptimo, es decir que no existen mayores barreras, para que los ciudadanos accedan a la información resguardada en las instituciones públicas y que la existencia de normas que facilitan el acceso existe lo que permite que sea una buena herramienta de participación y control ciudadano”. La aprobación de la Ley de Acceso a la información pública fue un hecho que elevó este puntaje<sup>49</sup>.

Sin embargo, con respecto al mecanismo judicial a seguir ante la denegación de información, que establece la misma Ley de Acceso a la Información Pública es el recurso constitucional de amparo. En la práctica este recurso no es efectivo y rápido y tampoco es accesible a cualquier persona, constituyéndose en la principal razón de no poder alcanzar la puntuación máxima.

Con respecto al indicador de procedimiento indica que de 10 solicitudes solamente 4 son recibidas, de ellos solamente 3 son respondidas y finalmente solamente 2 son atendidas con los estándares de calidad de respuesta.

---

<sup>48</sup> Acción Ciudadana. Indicadores de Acceso a la Información Pública en Guatemala. 2008, página 11.

<sup>49</sup> Acción Ciudadana. Indicadores de Acceso a la Información Pública en Guatemala. 2008, página 45

Este estudio también concluyó que los niveles de acceso a la información pública disminuyeron, en comparación con el estudio de monitoreo realizado en 2006, lo cual evidencia que las políticas de transparencia no se implementan respondiendo a la institucionalización de las mismas.<sup>50</sup>

- c) Naleb', una instancia técnica al servicio del movimiento social, ha iniciado desde hace cinco años, el monitoreo del Presupuesto con enfoque multicultural, cuyos resultados conoceremos en los próximos meses.

A continuación se mencionarán las técnicas y procedimiento general utilizados para el estudio del caso.

En primer lugar se aplicó el método de estudio de caso tomando como referencia el estudio de Yacuzzi, quien indica que “un estudio de caso es una investigación empírica que estudia un fenómeno contemporáneo dentro de su contexto de la vida real”<sup>51</sup>.

Acorde a la anterior definición, se procedió a la delimitación del problema y para ello se definió que la unidad de análisis en el ámbito de la gestión pública sería el Observatorio Ciudadano del Gasto público porque es un tema concreto, cuyo nombre indica la participación ciudadana, de actualidad y posible de abordarse en sus aspectos generales en el tiempo previsto para realizar la investigación aplicando técnicas específicas.

Asimismo, el caso seleccionado tiene estrecha relación con la gestión de los funcionarios públicos, con respecto a cómo se gastan los impuestos, quiénes toman decisiones al respecto, el nivel de participación ciudadana en estas decisiones y otros temas que debieran ser observados por los ciudadanos.

---

<sup>50</sup> Acción Ciudadana. Indicadores de Acceso a la Información Pública en Guatemala. 2008, páginas 63 y 64.

<sup>51</sup> Yacuzzi, Enrique. El Estudio de Caso como metodología de investigación. 2005.

A continuación se procedió a la formulación de proposiciones como punto de partida de la investigación. Tomando en cuenta los presuntos casos de corrupción registrados por los medios de comunicación y que al momento de iniciar esta investigación no se había aprobado la Ley de Libre Acceso a la Información Pública, aunado al hecho de que la iniciativa de la creación del Observatorio es promovida por el Ministerio de Finanzas Públicas, se formuló la siguiente proposición, la cual guiaría la investigación:

Existen factores externos a la iniciativa de creación del Observatorio Ciudadano del gasto público, que indican que esta instancia a crearse, con mucha dificultad logrará generar confianza y credibilidad en sus propósitos.

Esto se debe a que los funcionarios y empleados de las instituciones del Estado necesitan realizar un esfuerzo muy grande en el área de la transparencia y rendición de cuentas, para contrarrestar la desconfianza que generan por el tipo de gestión pública que realizan, especialmente con respecto a los múltiples señalamientos de presuntos hechos de corrupción en varias dependencias públicas, lo cual ha agudizado la desconfianza en la gestión pública con respecto a la administración de los recursos provenientes de los impuestos de los ciudadanos.

Considerando que es una instancia en proceso de crearse, se definió que la investigación sería de tipo cualitativo y sincrónico y para ello se identificaron las variables o unidades de análisis:

- a) El contexto nacional
- b) Factores políticos y sociales que intervienen en la creación de El Observatorio
- c) Relación de esta iniciativa que surge en una instancia de la administración pública, con las organizaciones de la sociedad civil, quienes desde hace aproximadamente una década realizan este tipo de ejercicio ciudadano en la modalidad de Observatorios.

Se aplicó el método descriptivo para describir los factores que ejercen influencia en el fenómeno estudiado. Para recopilar la información se realizó una revisión documental y se aplicó la técnica de entrevista focalizada para la cual se elaboró y aplicó una guía de entrevista presentada en el Anexo 3.

Se realizaron entrevistas a (ver Anexo 4):

- a) Un funcionario del Ministerio de Finanzas, quien está propuesto para ocupar el cargo de Director de Transparencia Fiscal y Evaluación. Era importante entrevistar a un/a funcionario de la institución que está promoviendo la creación de El Observatorio.
- b) Al Director Ejecutivo de Acción Ciudadana, como una de las organizaciones que realizan auditoría social de manera específica en al área del gasto público, presupuesto y acceso a la información pública.
- c) Al Presidente Fundador de Naleb', como una organización que también trabaja en auditoría social en temas relacionados con presupuesto y gasto público.
- d) Otras organizaciones que no necesariamente trabajan en el área de la auditoría social pero que podrían ilustrar la percepción de la iniciativa de El Observatorio. No se tomó esta percepción como la generalizada porque no era el objetivo. Estas opiniones se recabaron por medio de un grupo focal en donde participaron directivos de organizaciones sociales y otras personas a título personal.

Posteriormente se aplicó el análisis e interpretación de la información recopilada en función de los objetivos del estudio de caso y de la proposición formulada al inicio de la investigación. Finalmente se redactó el informe final del caso investigado.

## **V. Descripción del caso**

### **V.I. Análisis e interpretación de la información**

La presentación de los resultados tendrá en cuenta las variables definidas al inicio de la investigación, que fueron:

- a) el contexto nacional
- b) los factores sociales y políticos que intervinieron en la creación de El Observatorio
- c) relación de esta iniciativa con otras que surgen desde las organizaciones sociales.

Para ello se analizaron los datos resultados de la revisión documental, de las entrevistas realizadas, del grupo focal desarrollado, tomando en cuenta el objetivo de la investigación, las variables identificadas y el propósito de creación de El Observatorio.

Considerando que el objetivo de la investigación fue “describir el proceso de creación del Observatorio Ciudadano del gasto público en el Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, del Ministerio de Finanzas Públicas y las variables relacionadas con este fenómeno a estudiar”, la información relevante era conocer cuáles eran sus objetivos, cómo se está pensando implementar, quienes lo integrarán, cuál será su fuente de financiamiento y otros componentes para comprende el hecho.

Toda esta información proporcionada por personal del Ministerio de Finanzas Públicas fue presentada en la parte de la descripción del caso, de manera amplia y que será analizada en esta sección del documento.

## **a) Contexto nacional**

El Ministerio de Finanzas está claro que “se requiere generar espacios comunes de entendimiento que permitan concretar una efectiva rendición de cuentas, basada en los principios de acceso a la información y transparencia y todo ello permita impulsar políticas públicas integrales”<sup>52</sup>.

Además existe la normativa tanto nacional (Constitución Política de la República, Ley de Acceso a la Información Pública) como internacional favorable, mencionada en la parte de la normativa, para implementar acciones que contrarresten los casos de corrupción en el país. Es decir, a nivel de contexto nacional, es clara la urgente necesidad de implementar acciones contundentes para disminuir la corrupción y existe un marco legal óptimo para ello.

Sin embargo el estudio de Acción Ciudadana relacionado con el cumplimiento de la normativa por medio de los indicadores de acceso a la información pública evidencia la enorme distancia que existe entre la existencia de la normativa y la práctica y observancia de la misma que aún está muy lejos de ser relevante.

Además, las entrevistas realizadas, indican que la iniciativa a implementarse no genera credibilidad en la población. Al respecto, los principales argumentos enunciados por los entrevistados de la sociedad civil, tienen relación con la modalidad de creación de El Observatorio como una iniciativa promovida por el Ministerio de Finanzas Públicas, el mecanismo de integración del Consejo Rector y la ubicación en la estructura organizativa del Ministerio de Finanzas Públicas, elementos que serán tratados con mayor amplitud en el siguientes inciso.

---

<sup>52</sup> Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final. Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 1.

## **b) Factores políticos y sociales que intervienen en la creación de El Observatorio**

La investigación reflejó que existen factores políticos y sociales importantes de tomar en cuenta en la creación de El Observatorio, principalmente en la línea de cuáles serían los factores de éxito de El Observatorio y cuáles los que le restan credibilidad.

El entrevistado del Ministerio de Finanzas Públicas indicó la necesidad de que El Observatorio funcione con independencia y autonomía y aclaró que el Ministerio de Finanzas Públicas solamente será su propulsor. Sin embargo, cuando se describe el mecanismo de integración del Consejo Rector, quienes serán invitados por El Gobierno y que trabajarán adhonorem, provoca dudas, tal como lo expresan los entrevistados de algunas organizaciones sociales.

Dos directores de organizaciones sociales con experiencia en el tema de observatorios desde la sociedad civil, expresan lo siguiente:

Según Acción Ciudadana, las características que debería tener El Observatorio son tres: la primera se refieren a que cumplan con la independencia, es decir que sean autónomos en su administración, funcionamiento y financiamiento. Esta característica ayuda a que el trabajo de El Observatorio sea imparcial, puesto que en la medida que exista interferencia del gobierno no podrá cumplir con la imparcialidad. Hace referencia al principio de que el que controla debe ser independiente del vigilado. El observatorio debe ser totalmente independiente en términos políticos para que haga bien su trabajo<sup>53</sup>.

Otra característica deseable de El Observatorio es que fomente la participación de la sociedad civil, considerando que éstos son los últimos beneficiarios o afectados del buen o mal uso del gasto público. En este sentido es que los Observatorios, en

---

<sup>53</sup> Entrevista realizada al Director Ejecutivo de Acción Ciudadana, el 14 de noviembre, 2008.

su mayoría funcionan desde la sociedad civil porque son los que hacen auditoría social.

El Presidente Fundador de Naleb´, expresa que existen diferencias de funciones entre una instancia desde sociedad civil y otra desde la administración pública que desee monitorear la ejecución del gasto público.

Desde la administración pública la instancia debe monitorear la ejecución del presupuesto y el gasto público y presentar propuestas para su mejoramiento, dirigida a las instituciones públicas. Sin embargo, no es deseable que sea pública que tenga subsedes regionales y locales<sup>54</sup>. Por el contrario, debería ser una instancia de inteligencia y que pueda proporcionar la información rápida a las instituciones públicas para mejorar la ruta y la ejecución del gasto público.

En el caso de que se desee un observatorio desde la sociedad civil, éste tiene funciones de monitoreo en términos de auditoría social, en el marco del cumplimiento de derechos ciudadanos, del acceso a la información y de la exigencia de transparencia y rendición de cuentas a los funcionarios y empleados públicos, tanto en el ciclo del presupuesto como en la ejecución del gasto público<sup>55</sup>.

La explicación anterior indica que el propósito del Ministerio de Finanzas está bien, en sí mismo no es una idea equivocada. Quizá podrían mejorarse algunos componentes tales como el nombre y no llamarse Observatorio, porque denota que estará vigilante de, y por esto mismo no puede vigilarse él mismo y al mismo tiempo pretender que lo que divulgará sea veraz.

Sobre este mismo tema, tanto Naleb´ como Acción Ciudadana concuerdan en que la participación del Ministerio de Finanzas no es negativa en sí, sobre ello se señala

---

<sup>54</sup> Entrevista realizada al Presidente Fundador del Organismo Indígena Naleb´, 20 de noviembre, 2008

<sup>55</sup> Entrevista realizada al Presidente Fundador del Organismo Indígena Naleb´, 20 de noviembre 2008



que: “lo que es negativo es que lo trate de manipular, controlar y que tenga ingerencia. Si el espíritu es observar y controlar, es bueno que participe al margen, que guarde la independencia del observatorio. Si participa como un actor más hasta podría ser positiva para la coordinación entre sociedad civil y gobierno”<sup>56</sup>

Los anteriores puntos de vista son complementados por los participantes del grupo focal quienes se muestran escépticos ante el origen de la iniciativa y los mecanismos de conformación.

A continuación algunas de sus expresiones: “son actos de populismo para que creamos que el gobierno está haciendo algo contra la corrupción”, “solamente divulgarán lo que les conviene divulgar como Ministerio de Finanzas” “los observatorios desde el Estado no funcionan porque el sistema de corrupción está a todo nivel, no importa si colocan a personal competente pues solamente van a observar lo que les conviene”, “el Observatorio no va a ser vinculante porque no es una instancia superior a la Contraloría de Cuentas”, “la Contraloría de Cuentas es la entidad responsable de controlar el gasto público”<sup>57</sup>.

También se mencionan casos concretos donde las evaluaciones externas de acciones o programas específicos de alguna dependencia estatal, tienen mayor peso precisamente por la independencia que aplican. Se convierten en entidades técnicas que logran credibilidad y se constituyen en referentes del tema que abordan. Por ejemplo la organización MEDIR, quien proporciona información técnica, sustentada y fundamentada en análisis de estudios longitudinales acerca de temas educativos<sup>58</sup>.

La tercera característica de un observatorio es el aspecto de fortalecimiento institucional. Esto significa que la instancia a crearse sea fortalecida con

---

<sup>56</sup> Entrevista realizada al Director Ejecutivo de Acción Ciudadana el 14 de noviembre, 2008.

<sup>57</sup> Grupo Focal realizado con el apoyo del Organismo Indígena Naleb´, el 13 de noviembre 2008.

<sup>58</sup> Celso Chaclán, integrante del Grupo focal realizado el 13 de noviembre, 2008.

presupuesto, personal y todo lo que necesite para cumplir con el propósito de creación y no convertirse simplemente en un espacio de discusión.

Este punto de vista es reforzado por otro entrevistado, quien considera que El Observatorio podría realizar contribuciones importantes si logra generar indicadores de transparencia y rendición de cuentas a nivel nacional, indicadores de calidad del gasto, si logra elaborar mapas de corrupción nacionales, de manera que el ejercicio logre traspasar este gobierno y no se constituya en una acción más sin mayor trascendencia<sup>59</sup>.

Asimismo, El Observatorio podría contribuir a disipar la idea de que la corrupción se combate con el proceso de digitalización de la información, cuando ese flagelo social es mucho más complejo porque está relacionado con actitudes y valores.

Acción Ciudadana y Naleb´ consideran que en la medida en que El Observatorio cumpla con los tres requisitos indicados y los propulsores logren diferenciar las funciones de una instancia de Observatorio desde sociedad civil y desde la administración pública, podría contribuir a disminuir los actos de la corrupción para no convertirse en un simple espacio de discusión, sin credibilidad ni trascendencia para lograr el propósito para el cual se piensa crear.

Entre los factores de riesgo de que El Observatorio no logre cumplir con su propósito, los entrevistados a título personal y de sociedad civil expresaron:

- que dada la situación actual debilitada, de la sociedad civil, la participación social que se necesita para cumplir con uno de los requisitos mencionados por Acción Ciudadana, no se cumpla.
- Si se piensa desarrollar la participación ciudadana, se tendrían que realizar acciones creativas para llegar a la mayor cantidad de personas, como en el

---

<sup>59</sup> Entrevista realizada a Arnoldo Aval el 20 de noviembre, 2008.

- caso de México, con el IFAI, para lo cual se necesitaría de mucho financiamiento.
- Si hay sociedad civil en la conformación de El Observatorio no se contaría con el enfoque crítico de sociedad civil, lo cual también sería grave y riesgoso. Este componente está muy relacionado con el requisito de imparcialidad mencionado por Acción Ciudadana. De allí la importancia de que El Observatorio se conforme desde la sociedad civil sin interferencias del gobierno<sup>60</sup>.
  - Dada la conformación de El Observatorio, existe el riesgo de que el gobierno decida que los casos de corrupción identificados se solventen, aclaren a lo interno de las instituciones para no contradecir al propio gobierno. Esto se debe a que el estatus de El Observatorio no es mayor que el de la Contraloría General de Cuentas, entidad cuyo mandato es fiscalizar el gasto público y la calidad del gasto público. En ese sentido El Observatorio no tiene mucho futuro y es contradictorio en el mecanismo de funcionamiento que se tiene previsto<sup>61</sup>.
  - Existe el riesgo de que la información que se presente a la población, como resultado de El Observatorio, no sea percibida como fidedigna, lo cual le restaría credibilidad al ejercicio<sup>62</sup>.
  - Si El Observatorio presenta solamente información del gasto público, existe un paso pendiente de realizar que consiste en verificar si la información que presenta es fidedigna y la pregunta es: ¿a quien le corresponde realizar esta

---

<sup>60</sup> Entrevista realizada a Aval el 20 de noviembre 2008.

<sup>61</sup> Ricardo Cajas, entrevistado el 12 de noviembre, 2008.

<sup>62</sup> Entrevista realizada al personal del COMG, 12 de noviembre, 2008

verificación?.. Esto está relacionado con que la información no se presente completa.<sup>63</sup>

**c) Relación de la iniciativa de creación de El Observatorio con las iniciativas de observatorios ciudadanos implementados por organizaciones sociales.**

La opinión del entrevistado del Ministerio de Finanzas Públicas es que El Observatorio no se crea con el ánimo de competir con las organizaciones sociales que han desarrollado los temas relacionados con los que trabajará.

Los puntos de vista de los entrevistados de algunas organizaciones sociales se refieren a que existen diferencias sustanciales entre las instancias que se crean desde la institucionalidad pública, en sus funciones, metodología y propósitos y las que surgen desde la sociedad civil, con la finalidad de realizar monitoreo del gasto público.

Dado que es una instancia en proceso de crearse, el entrevistado del Ministerio de Finanzas Públicas indicó que están en la fase de afinar ciertas situaciones. Por lo anterior está pendiente de verse cómo funcionará realmente El Observatorio y si logra afrontar los retos que se visualizan.

## **V.II. Resultado del caso**

Tomando en cuenta que la proposición inicial fue:

“Existen factores externos a la iniciativa de creación de El Observatorio que indican que esta instancia a crearse, con mucha dificultad logrará generar confianza y credibilidad en sus propósitos”, se presentan los resultados siguientes, que tienden

---

<sup>63</sup> Entrevista realizada al COMG, 12 de noviembre, 2008.

a acercarse a esta proposición, a menos que El Observatorio, realice esfuerzos titánicos para contrarrestar el contexto negativo con tendencia a la desconfianza.

- a) Que además de factores externos también se identificaron factores internos, relacionados con el mecanismo de conformación del Consejo Rector, su propósito y los resultados a obtener.
- b) Que los Observatorios, de los cuales hay varios en todo el mundo, son espacios de construcción de ciudadanía, porque propician la discusión de temas de interés público. Derivado de estas discusiones, los Observatorios crean las condiciones y facilitan las herramientas para participar en la toma de decisiones acerca de tópicos que benefician o afectan a la ciudadanía y facilitan también la auditoría social de la administración pública.
- c) Que las funciones de El Observatorio a crearse no son tan claros, aunque su propósito esté claro y es monitorear la ejecución del gasto público. Sin embargo, falta afinar los mecanismos de cómo lo logrará, con una conformación mixta, conformada por representantes del Gobierno y de las organizaciones sociales, de quienes no está claro cómo será su participación<sup>64</sup>.
- d) Los Observatorios propician elementos que hoy día constituyen algunas de las características de la democracia participativa y en la aplicación del enfoque de derechos, que en última instancia deberían conducir al mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos.

---

<sup>64</sup> Con respecto a la integración del Consejo Rector como el órgano de dirección de El Observatorio: “estará integrado por ciudadanos representativos que participarán a título individual y mediante invitación realizada por el Gobierno, luego de la selección y designación que realizará la Comisión Asesora en Transparencia Gobierno-Sector Privado que coordina la Vicepresidencia de la República, en el marco de la discusión de modernización fiscal.” Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasi-final. Observatorio Ciudadano del Gasto Público. Página 4.

- e) El contexto nacional, de cobertura por los medios de comunicación, de presuntos casos de corrupción en las instituciones gubernamentales, ha agudizado la desconfianza de la población en la gestión pública y probablemente este contexto nacional, pese más que los esfuerzos que el presente gobierno realice, lo cual se traduce en poco entusiasmo de que El Observatorio alcance sus objetivos. Al respecto los temas más cuestionados por los entrevistados de sociedad civil, fueron: el origen de la iniciativa, la conformación de sus integrantes, los principios que la regirán, la procedencia de los fondos para su funcionamiento y la parcialidad en sus funciones, debido a que se percibe ingerencia del gobierno en la instancia.
- f) El Observatorio podría constituirse en instrumento efectivo de transparencia y rendición de cuentas si logra cumplir con lo que dicta la Ley de Acceso a la Información Pública, con el Manual de Transparencia Fiscal elaborado por el Fondo Monetario Internacional, específicamente con el principio número dos, relacionado con la obligatoriedad de que los gobiernos publiquen información fiscal completa y no solamente lo que se presentan en los informes de las cuentas del sector público y que ya pueden consultarse en algunos sitios web por medio de Internet.
- g) Los entrevistados repararon en que el factor principal, no el único, causante de duda, es el doble papel de juez y parte del Ministerio de Finanzas Públicas quien es el promotor de El Observatorio y también se tiene contemplado que integre el Consejo Rector de manera conjunta con SEGEPLAN.
- h) Uno de los factores políticos es la presión internacional para cumplir con los Convenios Internacionales relacionados con acciones anticorrupción.

Opiniones relacionadas fueron vertidas por los entrevistados del Ministerio de Finanzas Públicas y las organizaciones sociales<sup>65</sup>.

- i) Es importante señalar la existencia de tres principios para que un Observatorio logre sus objetivos, entre ellos “el que controla debe ser independiente del vigilado”. Los otros dos principios son el de participación ciudadana representativa y el de fortalecimiento institucional<sup>66</sup>.
- j) Para los entrevistados de las organizaciones sociales, es fundamental la independencia política para que El Observatorio realice su trabajo con imparcialidad, de lo contrario estaría condicionado o sujeto a los condicionamientos de los integrantes. La independencia financiera también es importante.<sup>67</sup>
- k) Otro de los cuestionamientos de los entrevistados se refiere a las funciones de El Observatorio, considerando que la Contraloría General de Cuentas es la entidad responsable de la fiscalización de los recursos públicos y de velar por la calidad del gasto público. Lo anterior se refiere más que todo a la duda que representa la función de El Observatorio en comparación con la poca divulgación de la efectividad de la labor de la Contraloría General de Cuentas y menos aún lo hará El Observatorio quien no posee un mandato específico y contundente<sup>68</sup>.

---

<sup>65</sup> De acuerdo al entrevistado del Ministerio de Finanzas Públicas, “existen elementos relacionados con la creación del Observatorio, entre ellos el contexto internacional en donde las democracias demandan transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana”. Entrevista realizada al Subdirector de Normativa y Contratación, Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, Ministerio de Finanzas Públicas, el 17 de noviembre, 2008.

<sup>66</sup> Entrevista realizada al Director Ejecutivo de Acción Ciudadana el 14 de noviembre de 2008.

<sup>67</sup> Entrevista realizada al Presidente del Organismo Indígena Naleb', el 20 de noviembre 2008.

<sup>68</sup> Grupo Focal realizado con el apoyo del Organismo Indígena Naleb', el 13 de noviembre, 2008

- l) Entre las expectativas presentadas por los entrevistados está que El Observatorio genere indicadores de transparencia y rendición de cuentas porque estos instrumentos serían útiles para el manejo de la información y que se logre definir qué es la calidad del gasto. La rendición de cuentas en este documento se refiere a “el compromiso de los funcionarios y empleados públicos de informar a los ciudadanos en qué se gastaron los recursos, cuánto se gastaron, cuáles fueron los productos adquiridos y poner a la disposición toda la documentación que respalda esa información”<sup>69</sup>

### **V.III. Evaluación del caso**

Tomando en cuenta que al momento de concluir este informe, El Observatorio, sujeto de la investigación, estaba en proceso de instalarse, no fue posible evaluar el caso. Lo que sí es posible adelantar son puntos de vista en perspectiva de lo que podría suceder con El Observatorio.

Considerando los resultados del caso, las perspectivas son que El Observatorio se instalará pronto, tal como los promotores lo han contemplado. Este hecho se debe a la necesidad de presentar acciones concretas y el financiamiento que quizá logren de la cooperación internacional, no será mayor problema.

Sin embargo, se prevé que El Observatorio se instalará en condiciones desfavorables en el contexto nacional, porque difícilmente generará confianza en que cumplirá con el objeto de creación, debido principalmente al mecanismo de integración de los integrantes del Consejo Rector quienes serán invitados por el Gobierno. Además, aparentemente tiene una visión de corto plazo porque los integrantes del Consejo Rector serán eso, un Consejo y participarán adhonorem.

---

<sup>69</sup> Entrevista realizada a Arnoldo Aval el 20 de noviembre 2008



Con relación a la duración de los Consejos, la experiencia indica que dada las condiciones, un Consejo difícilmente dure más allá de lo que duren las condiciones favorables.

En tanto no genere indicadores de transparencia, El Observatorio difícilmente cumplirá con su razón de ser, que es monitorear la ejecución del gasto público.

El Observatorio es un ejercicio necesario e interesante para implementarse en Guatemala para propiciar la participación ciudadana en varios temas, especialmente lo relacionado con presupuesto y gasto público. Por lo cual espero que este estudio de caso contribuya a comprender los múltiples factores que entran en su conformación y los retos para alcanzar los propósitos de su creación.

## VI. Conclusiones

1. La instalación de El Observatorio puede constituirse en un espacio de construcción de ciudadanía si cumple con tres principios fundamentales: independencia política y financiera, fortalecimiento de las instituciones públicas en el tema de El Observatorio y participación ciudadana.
2. Los observatorios alrededor del mundo son espacios de construcción de ciudadanía y temas relacionados directamente con transparencia, rendición de cuentas que en conjunto se dirigen al mejoramiento de la gestión pública.
3. Existe un marco legal internacional como los Convenios internacionales relacionados con la promoción de la transparencia, rendición de cuentas y el combate a la corrupción que coadyuva a la creación de El Observatorio.
4. Existe también un marco legal nacional, como la Constitución Política de la República y la Ley de Libre Acceso a la Información Pública que fundamenta la creación de El Observatorio.
5. Aunque existe fundamento legal internacional y nacional favorable para la creación del Observatorio, el contexto nacional de cómo se administran los recursos públicos, principalmente lo relacionado con los presuntos casos de corrupción, señalados por los medios de comunicación, impactan más en los ciudadanos, lo cual genera desconfianza en la iniciativa de creación de El Observatorio.
6. Existen percepciones favorables entre los entrevistados de las organizaciones sociales y fundamentos basados en la experiencia mundial para que los Observatorios funcionen mejor desde organizaciones sociales y no desde instituciones de la administración pública. Desde la administración pública pueden funcionar otras instancias pero quizá con nombres diferentes para ubicarse en su papel desde el Estado.

## VII. **Recomendaciones**

1. Se recomienda en el caso de instalarse el Observatorio Ciudadano del gasto público que cumpla con los tres principios fundamentales: independencia política y financiera, fortalecimiento de las instituciones públicas en el tema del Observatorio y participación ciudadana.
2. Se recomienda la formulación de políticas públicas a favor de la transparencia y rendición de cuentas, que son acciones de más largo plazo, en vez de acciones de corto plazo y sin fortalecimiento institucional como se percibe que podría ser El Observatorio.
3. Se recomienda que El Observatorio no sea solamente un observador de lo que sucede sino genere indicadores de transparencia, rendición de cuentas y calidad del gasto público para que cumpla con su objetivo de monitorear la ejecución y la calidad del gasto público.
4. Se recomienda que El Observatorio sea un espacio de discusión y monitoreo pero que no sea una instancia pública en el sentido de que brinde información para el público. Debería ser más una instancia de asesoría directa para entidades como el Ministerio de Finanzas, pero que actúe con independencia y autonomía política y financiera.
5. Se recomienda que El Observatorio no se convierta en una instancia que cree sus propias oficinas regionales, porque su función es más estratégica que geográfica regional.

## VIII. Bibliografía

### Libros:

1. Acción Ciudadana. Impunidad y Corrupción en el Ámbito Fiscal. Guatemala. 2000. Editorial Serviprensa.
2. Acción Ciudadana. Indicadores de Acceso a la Información Pública en Guatemala. Guatemala. 2008. Editorial Serviprensa.
3. Constitución Política de la República de Guatemala, Reformada por la Consulta Popular Acuerdo Legislativo 18-93, Guatemala 1996. Editorial Jiménez & Ayala.
4. Contraloría General de Cuentas. Memoria de Labores, 2007.
5. Edgar Alfredo Pape-Yalibat, Iniciativa Ciudadana para el Libre Acceso a la Información Pública de Guatemala.
6. Soto Raimundo. La corrupción desde una perspectiva económica. Chile. 2003. Universidad Católica de Chile.
7. Transparency Internacional. Informe Anual 2007. Alemania. 2007. Editores de la Versión en español: Marta Esquicia, Ana Revuelta. Drukerei Bunterhund.
8. Yacuzzi, Enrique. El Estudio de Caso como metodología de investigación: Teoría, mecanismos, causales, validación. Universidad del CEMA. 2005. Argentina.
9. Dirección de Transparencia. Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación. Ministerio de Finanzas Públicas. Propuesta cuasifinal. Observatorio Ciudadano del Gasto Público.

10. Ministerio de Finanzas Públicas. Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación (VMTFYE), Plan de Acción septiembre 2008 – febrero 2009. Agosto, Guatemala. 2008.

### **Revistas y periódicos:**

1. Casados con la mafia. The New York Times. Selección semanal. Prensa Libre. Edición del 23 de noviembre, 2008.
2. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Subgerencia de Integridad y Transparencia Administrativa. Manual de Ética y Conducta. Primera Edición. 2007.
3. Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Subgerencia de Integridad y Transparencia Administrativa del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. Acuerdo Gubernativo 1150. 3 de febrero de 2005. Modificado por Acuerdos 1164 y el 1199 ambos de Junta Directiva.
4. ISO y presupuesto del 2009 aprobado de urgencia. Prensa Libre, edición No. 18,988. 2008.
5. Ley de Acceso a la Información Pública, Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República de Guatemala. 23 de septiembre de 2008.
6. Luces y Sombras del presupuesto. El gobierno tendrá en sus manos Q49,728 millones, la erogación más alta en la historia. Prensa Libre, edición No. 18,989. Páginas 2,3 y 4. 2008.
7. Primer Informe sobre la Política Fiscal en Guatemala, Diagnóstico de 2007 y Perspectivas para 2008, Ministerio de Finanzas Públicas. Febrero 2008.
8. Revista Globalización, competitividad y gobernabilidad, Georgetown University, 2007. V1.N1.07

9. López Raquec, Margarita. Plan de Investigación del Estudio de Caso: El Observatorio Ciudadano del Gasto Público. 2008

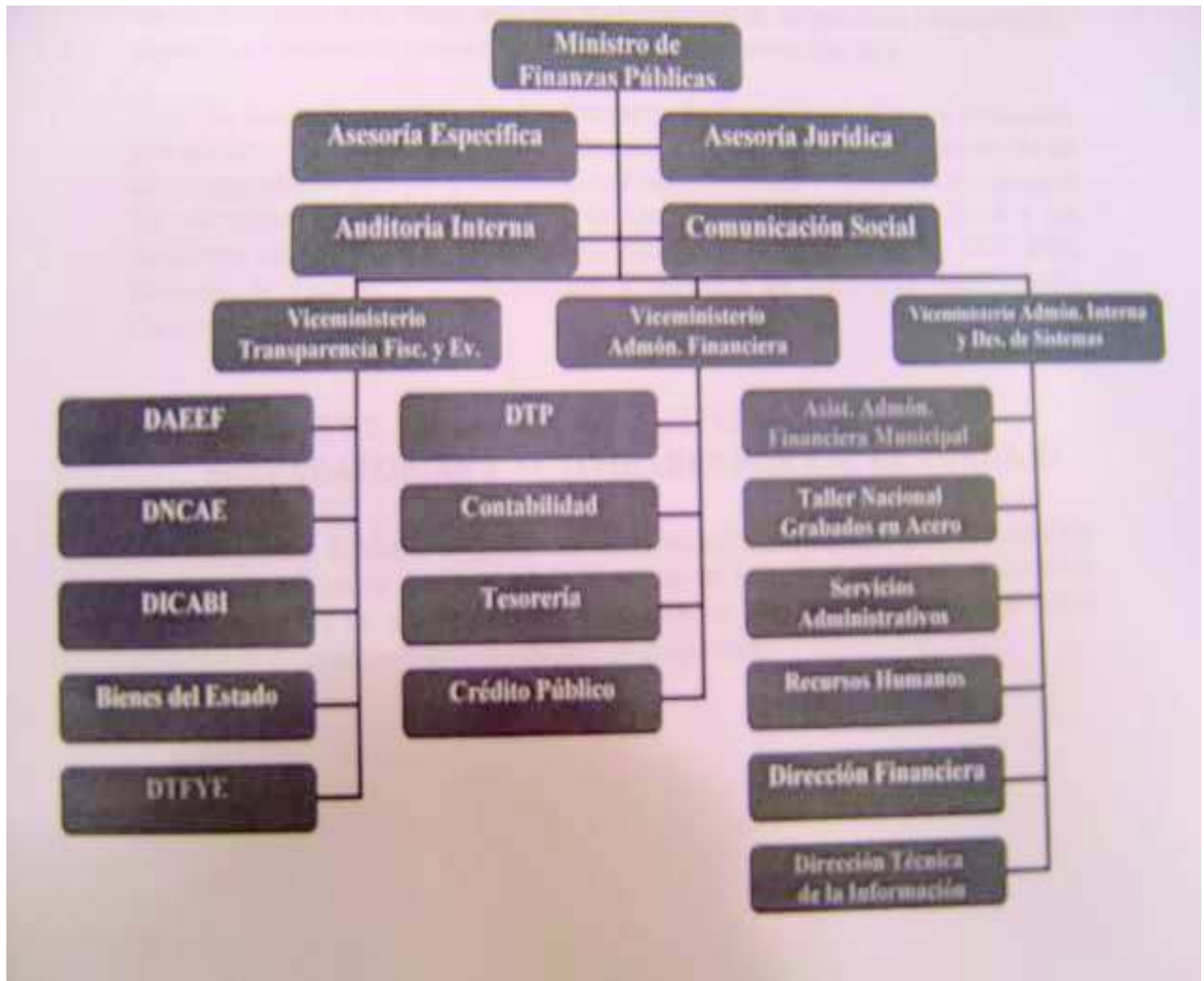
### **Medios electrónicos:**

1. Acción Ciudadana. Iniciativa Ciudadana para el Libre Acceso a la Información Pública en Guatemala. <http://www.accionciudadana.org.gt>. 11 noviembre, 2008.
2. Acción Ciudadana. La Transparencia en la inversión pública y el presupuesto del Estado, año 2009. <http://www.accionciudadana.org.gt>. 12 noviembre, 2008.
3. B-58 Convención Interamericana contra la Corrupción. Información General del Tratado. <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-58.html>. 10 noviembre, 2008.
4. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. <http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/Main.php?do=contentShow&id=5>. 8 noviembre, 2008.
5. Convención Interamericana contra la Corrupción. Artículo XVIII. Autoridades Centrales. [http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/docs/Texto\\_CICC.pdf](http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/docs/Texto_CICC.pdf). 10 noviembre.
6. Fundación Poder Ciudadano. <http://www.poderciudadano.org/anticorrupción/Main.php?do=contentShow&id=23>. 8 noviembre 2008

7. Gerencia Política. [pvdgp@gerenciapolitica-oea.org](mailto:pvdgp@gerenciapolitica-oea.org).  
<http://www.observatoriocompetitividad.com.do/web/guest/indoentidades>. 8 de noviembre, 2008
8. Organización FUNDAR. Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2005. Una comparación de 8 países.  
[www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005](http://www.fundar.org.mx/indicetransparencia2005).
9. La Transparencia en la inversión pública y el presupuesto del Estado, año 2009. <http://www.accionciudadana.org.gt>

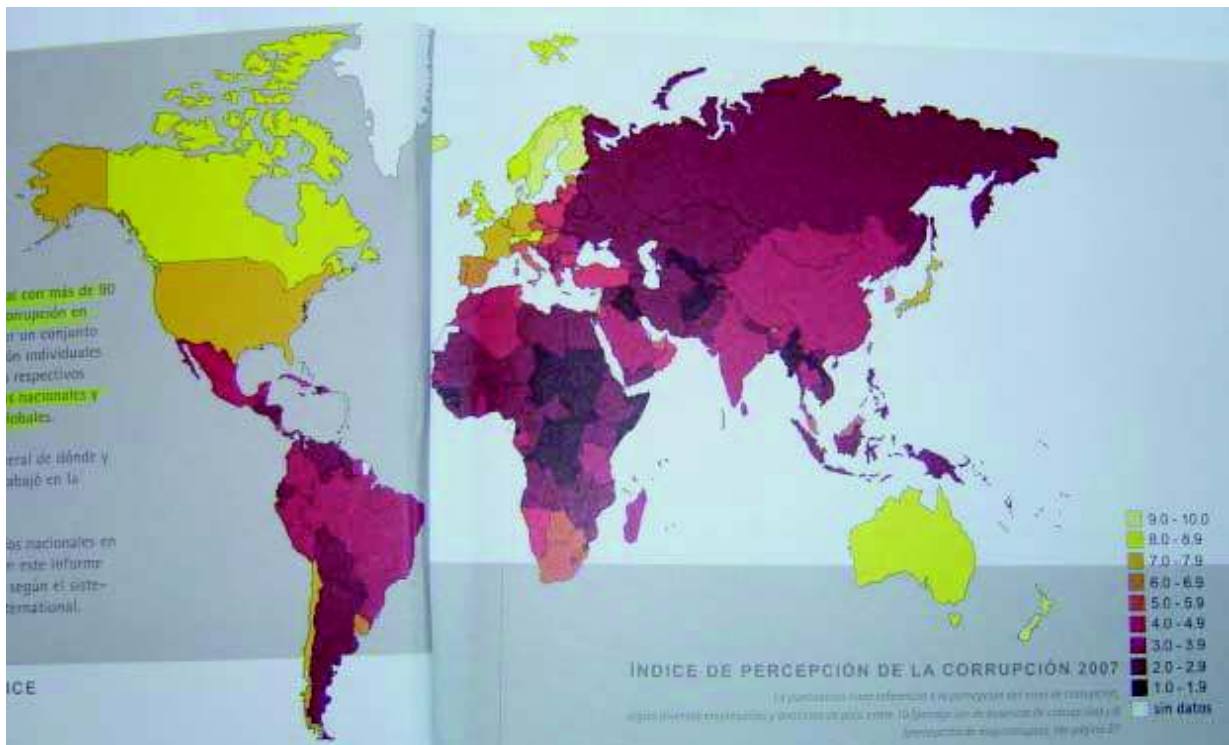
## IX. Anexos

Anexo 1. Organigrama del Ministerio de Finanzas Públicas. Página 9 del documento Plan de Acción septiembre 2008-febrero 2009.





**Anexo 2. Mapa de la corrupción a nivel mundial. Fuente: Transparencia Internacional, 2007**



**Índice de Percepción de la Corrupción 2007**

La Puntuación hace referencia a la percepción del nivel de corrupción, según diversos empresarios y analistas de país, entre 10 (percepción de ausencia de corrupción) y 0 (percepción de muy corrupto).

## **Anexo 3. Guía de la entrevista aplicada**

### **MAESTRIA EN GOBIERNO Y GESTIÓN PÚBLICA**

#### **Guía de entrevista focalizada**

##### **Estudio de caso: El Observatorio Ciudadano del Gasto Público en el Ministerio de Finanzas Públicas**

Entrevistadora: Margarita López Raquec

noviembre, 2008

##### **Datos Generales:**

Nombre del entrevistado:

Cargo:

Fecha de la entrevista:

1. Para qué un Observatorio Ciudadano del Gasto Público?
- 2.Cuál es el contexto nacional que animó la creación del Observatorio del Gasto Público?
3. Cuáles son los factores políticos y sociales que intervinieron en la creación del Observatorio del Gasto Público y Evaluación Fiscal?
4. Quienes son los principales actores en la creación del Observatorio del Gasto Público?
- 5.Cuál es la relación de esta iniciativa con otras surgidas desde las organizaciones sociales.

**Anexo 4. Información de los entrevistados (nombre del entrevistado, cargo en alguna organización o institución, fecha de realización de la entrevista)**

1. Ricardo Cajas, Director del Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, 12 de noviembre.
2. Alberto Mazariegos, Consultor Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, 12 de noviembre.
3. Silvia Tecún, Laborante del Consejo de Organizaciones Mayas de Guatemala, 12 de noviembre.
4. Alejandro Urizar, Director Ejecutivo de Acción Ciudadana, 14 de noviembre.
5. Juan Luis Velásquez, Subdirector de Normativa y Contratación, Viceministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación, Ministerio de Finanzas Públicas, 17 de noviembre.
6. Julio Melgar, Consultor de la Dirección de Transparencia, (consulta telefónica realizada el 26 de noviembre).
7. Alvaro Pop, Presidente fundador del Organismo Indígena Naleb', 20 de noviembre.
8. Arnoldo Aval, 20 de noviembre.

### **Participantes del Grupo Focal realizado el 13 de noviembre**

1. Antonieta Castro de la organización Kichin Konojel
2. Ricardo Cajas Mejía, de la organización Coordinadora de Organizaciones Mayas de Guatemala, COMG
3. Juan Zapil, de la organización Junajpu Ixbalanke
4. Patricia Burrión, del Organismo Indígena Naleb´
5. Julio Díaz Chay, de la Organización Qachab´al
6. Irma Citalán, del Organismo Indígena Naleb´
7. Magda Catú, del Organismo Indígena Naleb´
8. Celso Chaclán Solís, a título personal
9. Edgar Ajtzip Tepeu, a título personal