

Propuesta  
ciudadana para  
**Rendición de Cuentas,  
Calidad y Transparencia**  
del gasto público  
en tiempos de **CRISIS**



Las siguientes recomendaciones están contenidas en el presente documento:

# Resumen

## Propuesta Ciudadana del Movimiento Cívico Nacional para la Rendición de Cuentas, Calidad del Gasto y Transparencia

### 1. Plan homogéneo de contrataciones

De acuerdo a la Ley de Compras y Contrataciones del Estado (decreto 57-92) hay diferentes modalidades para la compra de bienes y servicios. Durante los estados de excepción, los procedimientos para adquirir bienes y servicios pueden ser abreviados para atender la emergencia. Algunos requieren la celebración de contratos y otros no. Por lo que es necesario un plan modelo para las adquisiciones que sí necesitan contratos con el fin de llevar un mejor control de los gastos del Estado en estos momentos de crisis.

#### RECOMENDACIONES:

- Un **marco normativo** en el cual exista un estándar en la contratación y contratos modelos para todo el Estado.
- **Cláusulas estándar de transparencia, supervisión y ejecución** de adquisiciones y obras. Estas se pueden insertar fácilmente cualquiera de los contratos que celebre el Estado con contratistas.
- **Contratos Modelo** - Guías o referencias de cómo hacer contratos.

### 2. Supervisión de obras y control de fianzas

Entre las ampliaciones presupuestarias que se aprobaron recientemente, se destina dinero a infraestructura vial y remozamiento de infraestructura de salud. Por lo que se debe fiscalizar que la calidad del gasto sea la mejor y que las entidades encargadas de supervisar las obras cumplan con su mandato.

En Guatemala hay una débil supervisión física de obras y ejecución de fianzas.

#### RECOMENDACIONES:

- Recalcar el **rol importante que tiene la Contraloría General de Cuentas** en la supervisión en los procesos (*financieros, físicos y de fiscalización*).
- En ausencia de capacidades para una supervisión efectiva: Incluir en los contratos **normas estándar de cómo deben desarrollarse las supervisiones de obra** durante los estados de excepción.
- Llevar un **control efectivo de las fianzas** para hacerlas efectivas y transparentes.

### 3. Publicidad de la información

Los expertos en transparencia indican que una buena herramienta para la rendición de cuentas es tener una página web donde los ciudadanos puedan visualizar las finanzas y acciones que se están llevando a cabo para responder a la crisis del COVID-19.

#### RECOMENDACIONES:

- Incluir **toda la información detallada** (*toda la que está en Guatecompras y no solo una parte de ella*) de las compras en la página del Ministerio de Finanzas del seguimiento al estado de excepción por el COVID-19.
- Mejorar la página del seguimiento al estado de excepción, incluyendo **gráficas interactivas o más explicativas del gasto público**. Un ejemplo de ello es la página del gobierno de Brasil o la página del gobierno de Irlanda. Gráficas que incluyan: la fuente del presupuesto, la índole del gasto, a qué sector va (*salud, seguridad, infraestructura, educación, etc.*) o cómo se va gastando en una línea del tiempo.

# Resumen

## Propuesta Ciudadana del Movimiento Cívico Nacional para la Rendición de Cuentas, Calidad del Gasto y Transparencia

### 1. Plan homogéneo de contrataciones

#### OBJETIVOS:

- Facilitar procesos de adquisiciones.
- Llevar un mejor control de las mismas.
- Proteger intereses del Estado en momentos de crisis.
- Evitar desperdiciar recursos públicos con contratos arbitrarios.

### 2. Supervisión de obras y control de fianzas

#### OBJETIVOS:

- Mejorar supervisión de obras.
- Garantizar el buen uso de recursos durante el proceso de contratación y ejecución.
- Llevar un control de fianzas para poder hacerlas efectivas si se necesita.

### 3. Publicidad de la información

#### OBJETIVOS:

- Eficiente rendición de cuentas.
- Visibilizar y hacer fácil de comprender el gasto público a la ciudadanía.

También se estará presentando propuestas concretas sobre la necesaria reducción de gastos superfluos e innecesarios en el Estado para asegurar calidad en el gasto y enfocar los recursos en el cumplimiento de los objetivos del gobierno para atender la crisis COVID-19.

## Resumen

Como consecuencia de la pandemia del COVID-19 los gobiernos alrededor del mundo se han visto con la tarea de atender una emergencia sanitaria, social y económica. Con ello se aumenta en varios rubros los gastos estatales y los riesgos de corrupción, por ello el Movimiento Cívico Nacional presenta la siguiente propuesta ciudadana para rendición de cuentas, calidad del gasto y transparencia durante la crisis del COVID-19 en Guatemala.

La propuesta incluye recomendaciones para tener una política homogénea y exhaustiva de transparencia y rendición de cuentas durante el Estado de Calamidad. Se recomienda un marco normativo para incluir figuras de cláusulas estándar en los contratos que celebre el Estado así como modelos y guías para contratos. A la vez se hacen recomendaciones para mejorar la visualización de información y datos de rendición de cuentas en la página web para el seguimiento del estado de excepción del Ministerio de Finanzas. Finalmente se recomienda la reducción de gastos superfluos en el Estado para asegurar la calidad del gasto y cumplir con los objetivos para atender la crisis del COVID-19.

## Rendición de cuentas, calidad del gasto y transparencia en tiempos de crisis

La pandemia del COVID-19 ha puesto en estado de emergencia a la mayoría de los países del mundo y con ello surge la necesidad de una amplia movilización por parte de los gobiernos para responder ante la crisis con acciones directas. Sin embargo, *“la perturbación, la incertidumbre y la distracción contribuyen a un entorno en el que algunos actores intentan aprovechar la crisis para su propio beneficio,”*<sup>1</sup> por ello es necesario prevenir los actos de corrupción, así como tener un amplio control y accesibilidad a información que garanticen un actuar transparente de las distintas entidades gubernamentales pues la corrupción y las decisiones opacas en estos momentos podrían ser tan graves como para costarles la vida a muchas personas.

Para poder mitigar los riesgos del COVID-19 en nuestro país el Organismo Ejecutivo decretó Estado de Calamidad<sup>2</sup> conforme a las facultades constitucionales<sup>3</sup> que tiene. Bajo este estado de excepción se limitan algunos derechos que la Constitución garantiza, como el derecho a la libre locomoción, de industria o reunión pacífica. Esto faculta al Estado de Guatemala un amplio poder para actuar, sin embargo, ello no significa que tenga la capacidad de ejercer un poder ilimitado y arbitrario. Cualquier medida implementada que restrinja derechos constitucionales debe

ser proporcional al peligro o riesgo y el Estado debe continuar cumpliendo con las leyes y las garantías a la vida, libertad, propiedad y dignidad de los guatemaltecos. Teniendo esta esencial tarea, los funcionarios públicos deben hacer lo necesario para atender la crisis. No obstante, en ningún momento sus esfuerzos deben direccionarse a aprovecharse personalmente de los recursos del Estado pues estos deben estar enfocados a combatir la pandemia.

Diferentes organizaciones internacionales como Transparencia Internacional<sup>4</sup>, Open Government Partnership<sup>5</sup> y el Banco Interamericano de Desarrollo<sup>6</sup> han resaltado la necesidad de la transparencia para asegurar políticas y acciones efectivas en estos momentos de crisis. Sin embargo, bajo los distintos estados de excepción alrededor del mundo y la urgencia para resolver la situación, aumentan las oportunidades para la corrupción y con ello los riesgos de que los recursos públicos sean utilizados de manera inadecuada. En tiempos como este es esencial la transparencia y la rendición de cuentas (*un principio republicano esencial*) para confiar en las medidas y acciones que tome el gobierno, pues estas afectan a toda la ciudadanía.

Los expertos en transparencia previamente mencionados recalcan la importancia de

1

<sup>1</sup> Transparency International. (2020). *En tiempos como este, la transparencia y la integridad importan más que nunca*. Disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/en\\_tiempos\\_como\\_este\\_la\\_transparencia\\_y\\_la\\_integridad\\_importan\\_mas\\_que\\_nunca](https://www.transparency.org/news/feature/en_tiempos_como_este_la_transparencia_y_la_integridad_importan_mas_que_nunca)

<sup>2</sup> Artículo 14 de la Ley de Orden Público.

<sup>3</sup> Artículo 139 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

<sup>4</sup> *Ibíd.*

<sup>5</sup> Open Government Partnership. (2020). *Recopilación de enfoques de gobierno abierto para COVID-19*. Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>

<sup>6</sup> de Michele, R., & Cruz, J. (2020). *COVID-19: Transparencia para asegurar políticas efectivas en momentos de crisis*. Disponible en Blogs BID: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/covid-19-transparencia-como-un-medio-para-asegurar-la-efectividad-de-las-politicas-en-momentos-de-crisis/>

que los gobiernos hagan uso de las herramientas disponibles para el control de la corrupción y para la rendición de cuentas, especialmente en sector de salud y el sector de finanzas públicas. A la vez, instan a que los gobiernos proporcionen justificaciones claras de las decisiones que tomen para contener la pandemia ya que *“por desgracia, la corrupción encuentra terreno fértil para prosperar en tiempos de crisis, sobre todo cuando las instituciones y los mecanismos de supervisión son débiles, y la confianza ciudadana es escasa.”*<sup>7</sup>

Hay que recordar que la percepción de corrupción en Guatemala es alta. El país obtuvo una puntuación de 26 sobre 100 en el Índice de Percepción de Corrupción del 2019, posicionándolo muy por debajo del promedio mundial (43 sobre 100) y del regional (43 sobre 100).<sup>8</sup> Por ello es imprescindible que en estos momentos se tomen las medidas necesarias para garantizar un buen uso de recursos públicos.

El actual Estado de Calamidad permite que se realicen compras que no requieren de cotización ni licitación y que pueden ser adjudicadas de manera directa.<sup>9</sup> Bajo esta modalidad de compras se puede prescindir de los procedimientos de licitación o cotización cuando sea una adquisición entre Q.25,000.00 y Q.90,000.00. Sin embargo, esta simplificación de procesos para actuar más rápido y dar respuesta a la pandemia no justifica que se hagan compras y contrataciones sin una debida justificación,

documentación o compras que no sean de carácter urgente. Tampoco que se privilegien a ciertos actores, convirtiendo al Estado en una fuente de extracción de recursos.

Como Movimiento Cívico Nacional consideramos que la situación requiere que hagamos algo por Guatemala. Por lo que hacemos un ofrecimiento de **acompañamiento ciudadano al Ministerio de Finanzas para la implementación de las recomendaciones que en este documento se detallan.** En situaciones extraordinarias, como las actuales, es de suma importancia la legitimidad del Estado para atender la crisis. Confiamos que las recomendaciones descritas a continuación ayudan a generar mayor legitimidad del Estado con la ciudadanía, incentivando así la rendición de cuentas, transparencia y calidad de gasto público.

<sup>7</sup> Transparency International. (2020). *Corrupción y Coronavirus*. Traducción por Paola Palacios y Mariel Miranda de Transparencia Mexicana. Disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/corruptcion\\_y\\_coronavirus](https://www.transparency.org/news/feature/corruptcion_y_coronavirus)

<sup>8</sup> Transparency International. (2019). *Corruption Perceptions Index 2019*. Berlin. Disponible en: <https://www.transparency.org/cpi2019>.

<sup>9</sup> Artículo 44 de la Ley de Contrataciones del Estado

# Recomendaciones: una política homogénea y exhaustiva de rendición de cuentas

Evitar la corrupción y fomentar la transparencia puede verse desde dos perspectivas complementarias.<sup>10</sup> Primero, las acciones del Estado deben estar justificadas y deben existir mecanismos para evitar actos de corrupción relacionados a la supervisión de obras y compras, contratos de bienes o servicios y fianzas. Segundo, se debe garantizar la publicidad de todo lo que hace el Estado a través de páginas web que permitan el acceso a la información pública para la ciudadanía. Por ello, en estos momentos críticos, el gobierno de Guatemala debe contar con un plan estandarizado para controlar y contabilizar las distintas compras y la calidad del gasto que realice, a la vez debe hacerlos totalmente accesibles a la población. Este plan estandarizado de rendición de cuentas debe incluir toda aquella información pertinente para transparentar el gasto público.

Siendo conscientes con las limitaciones institucionales que tiene Guatemala se deben impulsar buenas prácticas que sean posibles de realizar actualmente. Por ello el Movimiento Cívico Nacional plantea las siguientes recomendaciones:

## 1. Plan homogéneo de contrataciones

De acuerdo con la Ley de Compras y Contrataciones del Estado (decreto 57-92) hay diferentes modalidades para la compra de bienes y servicios. Durante los estados

de excepción, los procedimientos para adquirir bienes y servicios pueden ser abreviados para atender la emergencia.<sup>11</sup> A la vez hay ocasiones en las cuales sí se requiere la celebración de contratos y otras no. Por lo que es necesario un plan modelo para las adquisiciones que sí necesitan contratos con el fin de llevar un mejor control de los gastos del Estado en estos momentos de crisis.

### Sobre las compras directas, de las de baja cuantía y la modalidad de contrato escrito:

La compra directa es: *“La modalidad de compra directa consiste en la adquisición de bienes, suministros, obras y servicios a través de una oferta electrónica en el sistema GUATECOMPRAS, prescindiendo de los procedimientos de licitación o cotización, cuando la adquisición sea por montos mayores a veinticinco mil Quetzales (Q.25,000.00) y que no supere los noventa mil Quetzales (Q.90,000.00).”*<sup>12</sup>

Esta es solamente una de las distintas modalidades específicas de adquisición que establece la Ley de Compras y Contrataciones. Por otro lado, está la compra de baja cuantía que también es usada frecuentemente en estados de excepción. La compra de baja cuantía es: *“La modalidad de compra de baja cuantía consiste en la adquisición directa de bienes, suministros, obras y servicios, exceptuada de los requerimientos de los*

<sup>10</sup> Rhodes, N. CORONAVIRUS: THE PERFECT INCUBATOR FOR CORRUPTION IN OUR HEALTH SYSTEMS? 7 KEY COVID-19 POINTS TO CONSIDER. Disponible en: Transparency International.

<sup>11</sup> Artículo 44 de la Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92.

<sup>12</sup> Artículo 43 de la Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92.

*procesos competitivos de las demás modalidades de adquisición pública contenidas en la presente Ley.”<sup>13</sup>*

En emergencias, ciertas adquisiciones de bienes y servicios son de forma directa o de baja cuantía. Los riesgos de estas modalidades son que se pueden adquirir bienes a través de pequeñas compras que no son necesarias y su registro es el mínimo; que se beneficie arbitrariamente a particulares para solicitar algún bien o servicio, obviando el principio de competencia que establece la Ley de Contrataciones; o que se utilicen para evitar celebrar contratos.

Dependiendo del monto, hay algunas adquisiciones que no necesitan un contrato.<sup>14</sup> A pesar de esto, siempre debe llevarse un registro certero de la adquisición y del arreglo para ello.<sup>15</sup> En todo momento debe quedar documentada la información pertinente: la descripción del producto o servicio de lo adquirido, la cuantía, especificaciones, el destino de lo comprado, quién realizó la compra, a quién se le compró. **Estas compras deberán ser siempre adjudicadas objetivamente a empresas que se ajusten a los requisitos para cumplir con las bases que se publican en Guatecompras.**<sup>16</sup>

Por otro lado, están las compra de bienes y servicios que sí requieren de contratos.<sup>17</sup> Muchas veces los contratos que se realizan entre el Estado y contratistas privados incluyen cláusulas que imposibilitan una supervisión certera y eficiente para promover el bien público que es el interés primordial del Estado. Para evitar este tipo de problemas, durante una situación compleja, **se recomienda que el Organismo Ejecutivo tenga estándares de cláusulas y modelos de contratos estatales centralizados (pueden tener ciertas modificaciones dependiendo su índole) para agilizar contrataciones, pero también para llevar un mejor control de estas.**<sup>18</sup>

**La recomendación es un marco normativo en el cual exista un estándar en la contratación, es decir, condiciones generales o cláusulas estándares de transparencia, supervisión y ejecución de las compras y servicios.** A la vez podría hablarse de contratos modelos para todo el Estado. Con contratos modelo y cláusulas estándares el gobierno podría ser **más eficiente a la hora de adquirir servicios de empresas privadas, se reduciría la discrecionalidad que posibilita ciertos actos de corrupción, a la vez podría mejorarse la supervisión y calidad del gasto.**

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> Artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado. *“Omisión del contrato escrito. Cuando se trate de mercancías, obras, bienes o servicios que sean adquiridos en el mercado local o entrega inmediata, podrá omitirse la celebración del contrato escrito, siempre que el monto de la negociación no exceda de cien mil quetzales (Q.100,000.00), debiéndose hacer constar en acta todos los pormenores de la negociación, agregando las constancias del caso al expediente respectivo.”*

<sup>15</sup> Artículo 45 de la Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92.

<sup>16</sup> Artículo 4 Bis de la Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92.

<sup>17</sup> Artículo 45 y Artículo 50 de la Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92

<sup>18</sup> CIEN. (2016). *Las Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado y su aplicación. Guatemala. Disponible en: <http://cien.org.gt/wp-content/uploads/2016/06/Reformas-Ley-Contrataciones-VF.pdf>*



**Países como Perú<sup>19</sup> han demostrado la eficiencia de implementar estas herramientas.<sup>20</sup>**

**Los estándares se refieren a documentos o procesos, en este caso cláusulas, que no pueden modificarse en ningún momento y que sin importar el tema pueden ser incluidos en los contratos.** Estos estándares, pueden ser fáciles de utilizar e insertar en los contratos para **mejorar el cumplimiento del mismo, la supervisión de su ejecución y garantizar la transparencia.** Todas las entidades del Estado que hagan compras deberán incluir cláusulas estándar en los contratos que celebren. Por otro lado, los contratos modelo se refieren a aquellos que sirven como guía o referencia y que sí pueden ser modificados posteriormente cuando se hace la adquisición. Estos dos serían una herramienta que apoye la disminución de discrecionalidades perjudiciales para que las entidades estatales puedan responder a la pandemia.

Este marco normativo puede ser una herramienta valiosa desarrollada por la Dirección

General de Adquisiciones del Estado al ser el *“ente rector de las adquisiciones públicas, responsable de facilitar procesos, proponer o aprobar la normativa en el ámbito de su competencia.”*<sup>21</sup> Es necesaria su participación pues debe *“procurar que las adquisiciones públicas se desarrollen en un marco general de transparencia, certeza, eficiencia y competencia.”*<sup>22</sup>

## 2. Supervisión de obras y control de fianzas

Recientemente el Congreso de la República aprobó doce decretos<sup>23</sup> que incluyen: tres ampliaciones presupuestarias que ascienden a Q.19,806.4 millones<sup>24</sup>, siete préstamos por un total de \$1,235.2 millones<sup>25</sup>, una prórroga del Estado de Calamidad<sup>26</sup> y una Ley de Medidas Adicionales del COVID-19<sup>27</sup>. Dada la ampliación presupuestaria, cuyo dinero va dirigido a salarios, fortalecimiento acciones institucionales, obras y remozamiento infraestructura; es necesaria la transparencia y control, en especial, en la supervisión de obras y fianzas. Por ejemplo,

<sup>19</sup> Ver *“Plan Estratégico de Contrataciones Públicas del Estado Peruano”* (2009, abril). Disponible en:

[http://www.osce.gob.pe/consumcode/userfiles/image/Plan\\_Estrategico\\_delas%20contrataciones%20publicas.pdf](http://www.osce.gob.pe/consumcode/userfiles/image/Plan_Estrategico_delas%20contrataciones%20publicas.pdf)

<sup>20</sup> Ver ejemplos de los contratos modelo que se utilizaron en los Juegos Panamericanos: [https://ius360.com/publico/administrativo/algunos-apuntes-sobre-los-contratos-nec-el-modelo-contractual-que-se-uso-en-los-juegos-panamericanos/#\\_ftn3](https://ius360.com/publico/administrativo/algunos-apuntes-sobre-los-contratos-nec-el-modelo-contractual-que-se-uso-en-los-juegos-panamericanos/#_ftn3)

<sup>21</sup> Artículo 15 de la Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92.

<sup>22</sup> *Ibid.*

<sup>23</sup> Disponibles en página del Congreso de la República, en consulta legislativa: [https://www.congreso.gob.gt/seccion\\_informacion\\_legislativa/decretos](https://www.congreso.gob.gt/seccion_informacion_legislativa/decretos)

<sup>24</sup> Decretos 12-2020, 13-2020, 20-2020

<sup>25</sup> Decretos 10-2020, 11-2020, 14-2020, 16-2020, 17-2020, 18-2020, 19-2020.

<sup>26</sup> Decreto 9-2020

<sup>27</sup> Decreto 15-2020

el decreto 20-2020 <sup>28</sup> destina un monto de Q724 millones para infraestructura vial y remozamiento de infraestructura de salud, así como Q30 millones para infraestructura de Salud que deben ser utilizados adecuadamente para afrontar la pandemia. Con este tipo de montos extraordinarios existen riesgos y posibles consecuencias de corrupción. **Por lo que se debe fiscalizar que la calidad del gasto sea la adecuada y que las entidades encargadas de supervisar las obras cumplan con su mandato.**

La supervisión financiera de obras está a cargo de la Contraloría General de Cuentas. Hay que recalcar que la Contraloría tiene un papel importante que cumplir en cuanto a fiscalización de obra. Lo establece el artículo 232 de la Constitución Política de la República:

*“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. También están sujetos a esta fiscalización los contratistas de obras públicas y cualquier otra persona que, por delegación del Estado, invierta o administre fondos públicos. Su organización, funcionamiento y atribuciones serán determinados por la ley”*

A pesar de ello, la supervisión del contrato y la supervisión física de obras no está de manera clara en ley y como consecuencia es deficiente aun cuando tiene un rol tan importante para garantizar transparencia y calidad de gasto. <sup>29</sup> **Por eso el Estado de Guatemala, en estos momentos de crisis, debe garantizar los mecanismos para una supervisión que permita una ejecución de obra adecuada y evite la discrecionalidad en detrimento de avances positivos de la obra.** En ausencia de claridad en la ley y acciones, podría incluirse como mecanismo de transparencia que los contratos tengan normas estándar en cuanto a cómo debe desarrollarse las supervisiones de obra durante los estados de excepción.

Esto debe ir acompañado de un mejor control efectivo de las fianzas.

<sup>28</sup> Cabe resaltar que en el decreto 20-2020 se incluye una excepción del último párrafo del artículo 61 de la Ley Orgánica del presupuesto. Esto genera un problema en cuanto a la calidad del gasto público, pues el último párrafo del artículo 61 estipula que: “Los recursos provenientes del crédito público se destinarán a financiar: a. Inversiones productivas, de beneficio social y de infraestructura; b. Casos de evidente necesidad nacional, aprobados por el voto favorable de las dos terceras partes del total de diputados que integran el Congreso de la República; c. Reorganización del Estado, cuando los requerimientos del proceso de reforma y modernización de la administración pública así lo requieran; y d. Pasivos, incluyendo los intereses respectivos. **No se podrán realizar operaciones de crédito público para financiar gastos corrientes u operativos.”** El decreto 20-2020 sí pretende utilizar los recursos presupuestarios aprobados (que provienen de deuda externa) para financiar gastos de funcionamiento.

<sup>29</sup> CIEN . (2016). *Las Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado y su aplicación.* Guatemala. Disponible en: <http://cien.org.gt/wp-content/uploads/2016/06/Reformas-Ley-Contrataciones-VF.pdf>

A pesar de que la Ley de Contrataciones del Estado establece que estas deben ser publicadas en el sistema de Guatecompras,<sup>30</sup> no se lleva un registro único de las mismas. **Llevar el control de las fianzas, hacerlas efectivas y transparentes es de suma importancia ya que estas protegen los intereses del Estado ante incumplimientos de los contratistas.** Ahora es cuando se debe fortalecer el control y monitoreo del Estado como contratante y evitar que los contratistas se aprovechen de la situación, pues los recursos y esfuerzos para enfrentar la crisis deben aprovecharse al máximo. En consecuencia, es imperante que se lleve un control de fianzas para que el Estado pueda tener posteriormente la capacidad de ejecutarlas en dado caso haya algún incumplimiento por parte de los contratistas.

No obstante, continúa siendo una tarea pendiente mejorar las buenas prácticas a través de una reforma de la Ley de Contrataciones del Estado para disminuir los riesgos de corrupción relacionados a la supervisión y fianzas.

### 3. Publicidad de la información

Los expertos en transparencia también indican que una buena herramienta para la rendición

de cuentas es tener una página web donde los ciudadanos puedan visualizar las finanzas y acciones que se están llevando a cabo para responder a la crisis del COVID-19.<sup>31</sup> La Alianza para el Gobierno Abierto (*Open Government Partnership*) ha recopilado esfuerzos públicos y ciudadanos de estrategias para transparentar e informar al público del gasto de los gobiernos.<sup>32</sup> Entre ellos se puede ver el ejemplo de Brasil, que tiene una página destinada a transparentar el gasto federal relacionado con la lucha contra el COVID-19.<sup>33</sup> Esto puede servir de modelo para Guatemala, pues los estándares de gobierno abierto indican que estas estrategias evidencian la voluntad de transparencia por parte de los gobiernos, a la vez permiten a la ciudadanía estar siempre vigilantes.

En nuestro país el sistema de información de contrataciones y adquisiciones del Estado, GUAATECOMPRAS, brinda una herramienta para que las compras sean rápidas, eficientes y transparentes. Es parte de la información pública de oficio que las entidades están obligadas a transparentar.<sup>34</sup>

Sin embargo, Guatecompras es solamente una pieza de una herramienta más grande que debe ayudar a transparentar el gasto en estos momentos de crisis.

<sup>30</sup> Artículo 69 de la Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57-92

<sup>31</sup> OCDE. (2015). Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública. Dirección de Gobernanza Pública. Disponible en: <http://www.oecd.org/gov/public-procurement/OCDE-Recomendacion-sobre-Contratacion-Publica-ES.pdf>

<sup>32</sup> Ver en: <https://www.opengovpartnership.org/es/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>

<sup>33</sup> Ver el portal en: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoas/acao/21C0-enfrentamento-da-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-decorrente-do-coronavirus>

<sup>34</sup> Artículo 10 Ley de Acceso a la Información Pública. Decreto 57-2008

El Ministerio de Finanzas Públicas ya ha habilitado una página web para el seguimiento del estado de excepción <sup>35</sup>, en donde se recopila información sobre el gasto público, compras y donaciones. Uno de los componentes de esa página es la información que recopila Guatecompras. No obstante, es insuficiente pues esta página no muestra el total de la información que sí está en el portal de Guatecompras. En la página del seguimiento del estado de excepción sí se pueden visualizar las descripciones de los productos adquiridos, el monto de la compra, quién lo adquirió y el número de operación de Guatecompras (NOG), pero para saber información específica sobre las bases del proceso, el proceso de adquisición, contratos y fianzas se debe ingresar por aparte a Guatecompras y consultar con el NOG específico. Es ineficiente que la página web del seguimiento al estado de excepción incluya información parcial. Se necesita la información completa <sup>36</sup> para que la ciudadanía pueda saber fácilmente, y en un solo lugar, todo lo pertinente a las compras durante el Estado de Calamidad. Se puede mejorar el enlace de esta información mínima que debe ser pública como lo establece la Ley de Contrataciones del Estado:

*“Artículo 4 bis. Sistema de información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. El Sistema de información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado denominado GUATECOMPRAS, es un sistema para la transparencia y la eficiencia de las adquisi-*

*ciones públicas. **Su consulta será pública, irrestricta y gratuita, y proveerá información en formatos electrónicos y de datos abiertos sobre los mecanismos y las disposiciones normadas en esta Ley y su reglamento.***

*El sistema será desarrollado, administrado y normado por el Ministerio de Finanzas Públicas, el cual es el órgano rector del sistema, y será utilizado por todos los sujetos obligados por esta Ley, para las compras, ventas, contrataciones, arrendamientos o cualquier otra modalidad de adquisición pública. En él se debe publicar la **información relativa a todas las fases del proceso de adquisición pública, así como las codificaciones o catálogos que se establezcan para las adquisiciones públicas.***

*El sistema GUATECOMPRAS proveerá las herramientas necesarias para que la información sea publicada y suministrada en forma completa y oportuna, según lo establezca el órgano rector, incorporando de manera continua y dinámica las herramientas y formularios electrónicos necesarios para cada fase de los procesos de adquisición pública, incluyendo la contratación, ejecución y liquidación. **La información electrónica y digital que deberá publicarse en el sistema incluirá, pero no se limitará a: los llamados a presentar ofertas, la recepción de las ofertas, aclaraciones, inconformidades, respuestas, modificaciones, ofertas, adjudicaciones, contratos y sus modificaciones, variaciones o ampliaciones,***

<sup>35</sup> <https://www.minfin.gob.gt/seguimiento-de-estados-de-excepcion>

<sup>36</sup> Toda aquella información que sí aparece en el sitio de Guatecompras.

**seguros de caución y todo aquel documento que respalde el expediente de la adquisición hasta la finalización del proceso de adquisición.** Ningún funcionario público limitará, alterará o restringirá la información pública que debe contener el sistema GUATECOMPRAS.

Los sujetos obligados de conformidad con la presente Ley, publicarán en el sistema GUATECOMPRAS la información que la normativa vigente establezca como requisitos obligatorios, en los plazos establecidos en las normas, disposiciones reglamentarias y las resoluciones respectivas.

Es obligatorio el uso de formularios electrónicos en todos los procesos de adquisición pública. Las programaciones de las adquisiciones públicas y sus modificaciones deberán publicarse en GUATECOMPRAS, pudiendo ser ajustados cuando sea necesario por la autoridad superior, mediante resolución debidamente justificada.

**El sistema GUATECOMPRAS permitirá acceder a otros registros y sistemas relacionados con las adquisiciones públicas.**

El incumplimiento por parte de los usuarios de GUATECOMPRAS de lo establecido en este artículo se sancionará según lo previsto en el artículo 83 de la presente Ley."

El artículo 54 de la Ley de Contrataciones también indica los mínimos de la información pública pero también recalca el rol fiscalizador de la Contraloría General de Cuentas:

"Artículo 54. Transparencia en el uso de fondos públicos y otros contratos. Las organizaciones no gubernamentales, asociaciones, fundaciones, patronatos, cooperativas, comités, organismos regionales e internacionales, fideicomisos y toda entidad privada o mixta, nacional o extranjera que reciba y/o administre fondos públicos, **deben publicar y gestionar en GUATECOMPRAS, las compras, contrataciones y adquisiciones que realicen, cuando superen el monto de la compra directa establecido en esta Ley, publicando para el efecto, como mínimo, la siguiente documentación: bases o términos de referencia, especificaciones técnicas, criterios de evaluación, preguntas, respuestas, listado de oferentes, actas de adjudicación y contratos.** Asimismo, deben utilizar procedimientos de adquisición competitivos y evaluar las ofertas con criterios imparciales y públicos.

**La Contraloría General de Cuentas debe fiscalizar la negociación y todos los contratos que se suscriban** en aplicación de este artículo, los cuales para su validez y ejecución deben registrarse en el Registro de Contratos de dicha Contraloría.

Si en la fiscalización se detectaren anomalías, la Contraloría General de Cuentas deberá denunciar a los órganos respectivos, según la materia de que se trate, después de agotado el procedimiento administrativo que corresponda.

*Cuando se trate de compra directa se observará lo establecido en el artículo 43 de esta Ley.*

*En los contratos y convenios que celebren las entidades reguladas en esta Ley, que no provengan de procedimientos que determina la misma, se aplicarán las normas del derecho común, debiendo publicar y gestionar en GUATECOMPRAS la negociación y contrato respectivo. El reglamento de esta Ley establecerá las condiciones relacionadas con esta materia."*

Adicionalmente, la página web del seguimiento al estado de excepción puede mejorar dilucidando cifras y gráficas del gasto público. Ejemplo de este tipo de prácticas es la página del gobierno de Brasil sobre el gasto público, así como la página del gobierno de Irlanda que proporciona gráficas interactivas. Una forma de visibilizar y hacer fácil la comprensión del gasto público para la ciudadanía es a través de gráficas y datos concretos. Actualmente la página del seguimiento al estado de excepción muestra una gráfica del presupuesto ejecutado y por ejecutar, así como un mapa que incluye una el presupuesto vigente, ejecutado y comprometido de cada departamento. Por lo que aún es necesario incluir más gráficas que muestren hacia donde está yendo el dinero público. Se puede incluir por ejemplo, la fuente del presupuesto, la índole del gasto, a qué sector va (salud, seguridad, infraestructura, educación, etc.) o cómo se va gastando en una línea del tiempo.

En conclusión, la página que utilice el gobierno para la rendición de cuentas debe incluir información detallada sobre gastos, el presupuesto y fondos. Esto incluye los documentos relacionados a las decisiones, contratos, su supervisión y finanzas del gobierno. A la vez, debe transmitir a la ciudadanía lo relacionado al periodo de uso de los recursos públicos, la justificación para ello, el cumplimiento de requisitos, quién es la autoridad responsable de su manejo y los medios para fiscalización posterior. El cumplimiento de requisitos es imprescindible para no propulsar arbitrariedades y poder verificar que las entidades contratadas puedan cumplir con lo que el Estado requiere. La justificación de las compras y gastos va de la mano con evitar arbitrariedades, se deben utilizar los recursos adecuadamente y que lleguen a su destino que, en esta ocasión, es atender la emergencia generada por el COVID-19. El objetivo es poder fiscalizar eficientemente el gasto; poder detectar anomalías, denunciarlas y saber de la eficiencia de los recursos públicos.

<sup>37</sup> Ver el portal en: <http://www.portaltransparencia.gov.br/programas-e-acoes/acao/21C0-enfrentamento-da-emergencia-de-saude-publica-de-importancia-internacional-decorrente-do-coronavirus>

<sup>38</sup> Ve el portal en: <https://wheremyourmoneygoes.gov.ie/en/2020/>

# ¿Qué espera la ciudadanía del gobierno de Guatemala?

**La situación de emergencia debido al COVID-19 requiere de acciones rápidas y decisiones acertadas del gobierno.** No obstante, la ciudadanía espera que esas acciones y decisiones se hagan mediante el buen uso de los recursos públicos. Por esta razón, como Movimiento Cívico Nacional, estamos consciente de la necesidad de apoyar **la transparencia y rendición de cuentas. A la vez es necesaria la reducción de gastos superfluos e innecesarios en el Estado para asegurar calidad en el gasto y enfocar los recursos en el cumplimiento de los objetivos del gobierno para atender la crisis COVID-19.**

Es importante que las entidades del Estado hagan un uso responsable y consciente de los recursos públicos. También que aquellos encargados de velar por la transparencia, fiscalización y rendición de cuentas evidencien que la respuesta a la pandemia está tomando en cuenta la calidad del gasto. No está demás recalcar la naturaleza y objetivo de la Contraloría General de Cuentas,<sup>39</sup> pues debe estar presente para hacer efectivos los controles de los gastos actuales ya que es un riesgo dejar que esos controles se hagan a posteriori una vez que ya se hayan, posiblemente, desperdiciado los recursos públicos. Todavía no se ha visto el actuar de la Contraloría General de Cuentas durante la emergencia del COVID-19, a pesar de ser el ente fiscalizador de recursos según la Constitución. **Se requiere que durante la crisis la Contraloría General de Cuentas**

**cumpla su mandato para evitar que se desperdicien recursos.**

Al finalizar el estado de excepción actual el gobierno de Guatemala deberá brindar un informe de su actuar, gastos y resultados combatiendo la pandemia. Este informe deberá incluir el total de los recursos utilizados, como compras y gastos; las acciones realizadas; resumen de las políticas más importantes implementadas; qué sector de la población fue beneficiaria de esas acciones y por último un análisis de la eficiencia del gasto.<sup>40</sup> Este informe puede generarse de manera descentralizada para que cada entidad pública realice un reporte propio que se incorpore al informe general. Sin embargo todos deben seguir los mismos lineamientos de contabilidad y el modelo que el gobierno central establezca para su elaboración.

La incertidumbre que acompaña la pandemia del COVID-19 y la gran presión ciudadana para actuar, abren la posibilidad a ciertas prácticas de abusos y opacidad que deben evitarse a toda costa en el Estado. Velando por fomentar la rendición de cuentas y las buenas prácticas para la calidad de gasto y la transparencia, esperamos que las recomendaciones y el ofrecimiento de un acompañamiento ciudadano coadyuven a controlar las posibilidades de corrupción durante el Estado de Calamidad.

<sup>39</sup> Artículo 1 y 3 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas. Decreto 31-2002

<sup>40</sup> Ver documento técnico de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>

# Bibliografía



- CIEN. (2016). Las Reformas a la Ley de Contrataciones del Estado y su aplicación. Disponible en: <http://cien.org.gt/wp-content/uploads/2016/06/Reformas-Ley-Contrataciones-VF.pdf>
- Dávila, J. Impacto y beneficios de las reformas en los sistemas de contratación pública en América Latina y el Caribe. Red Interamericana De Compras Gubernamentales. Disponible en: <http://ricg.org/es/publicaciones/impacto-y-beneficios-de-las-reformas-en-los-sistemas-de-contratacion-publica-en-america-latina-y-el-caribe/>
- de Michele, R., & Cruz, J. (Marzo 2020). COVID-19: Transparencia para asegurar políticas efectivas en momentos de crisis. Disponible en Blogs BID: <https://blogs.iadb.org/administracion-publica/es/covid-19-transparencia-como-un-medio-para-asegurar-la-efectividad-de-las-politicas-en-momentos-de-crisis/>
- Echecopar, E. (Enero 2020). Algunos apuntes sobre los contratos NEC: el modelo contractual que se usó en los Juegos Panamericanos. Disponible en: [https://ius360.com/publico/administrativo/algunos-apuntes-sobre-los-contratos-nec-el-modelo-contractual-que-se-uso-en-los-juegos-panamericanos/#\\_ftn3](https://ius360.com/publico/administrativo/algunos-apuntes-sobre-los-contratos-nec-el-modelo-contractual-que-se-uso-en-los-juegos-panamericanos/#_ftn3)
- Hernández, M. (Abril 2020). Congreso aprueba ampliación de Q5 mil millones, pero solo el 16% atenderá emergencia por covid-19 . Prensa Libre.
- OCDE Mejores Prácticas para la Transparencia Presupuestaria. Disponible en: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OECDBestPracticesSpanish.pdf>
- Open Government Partnership. (2020). Recopilación de enfoques de gobierno abierto para COVID-19 . Disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/es/collecting-open-government-approaches-to-covid-19/>
- OSCE. (Abril 2009). Plan Estratégico De Contrataciones Públicas Del Estado Peruano. Disponible en: [http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/Plan\\_Estrategico\\_delas%20contrataciones%20publicas.pdf](http://www.osce.gob.pe/consucode/userfiles/image/Plan_Estrategico_delas%20contrataciones%20publicas.pdf)
- Pimenta, C y Pessoa, M. (2015). Gestión Financiera pública en América Latina. La clave de la eficiencia y la transparencia. Banco Interamericano de Desarrollo. Disponible en: [https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7123/Gestion\\_financiera\\_publica\\_en\\_America\\_Latina\\_la\\_clave\\_de\\_la\\_%20eficiencia\\_y\\_la\\_transparencia.pdf?sequence=1](https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7123/Gestion_financiera_publica_en_America_Latina_la_clave_de_la_%20eficiencia_y_la_transparencia.pdf?sequence=1)
- Rhodes, N. (Marzo 2020). Coronavirus: The Perfect Incubator For Corruption In Our Health Systems? 7 Key Covid-19 Points To Consider. Disponible en: <https://ti-health.org/content/coronavirus-covid19-corruption-health-systems/>
- Transparency International. (2019). Corruption Perceptions Index 2019.
- Transparency International. (Marzo 2020). En tiempos como este, la transparencia y la integridad importan más que nunca. Disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/en\\_tiempos\\_como\\_este\\_la\\_transparencia\\_y\\_la\\_integridad\\_importan\\_mas\\_que\\_nunc](https://www.transparency.org/news/feature/en_tiempos_como_este_la_transparencia_y_la_integridad_importan_mas_que_nunc)
- Transparency International. (Marzo 2020). Corrupción y Coronavirus. Traducción por Paola Palacios y Mariel Miranda de Transparencia Mexicana. Disponible en: [https://www.transparency.org/news/feature/corruption\\_y\\_coronavirus](https://www.transparency.org/news/feature/corruption_y_coronavirus)



Guatemala, abril de 2020