



**Sistema de las Naciones Unidas  
en Guatemala**

**RESUMEN EJECUTIVO DE:  
INFORME FINAL MACROEVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES  
NACIONALES EN GUATEMALA SOBRE EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS  
PÚBLICAS Y LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN FINANCIERA**

Lic. Roberto Diéguez A  
Guatemala junio de 2015

## RESUMEN EJECUTIVO

### INTRODUCCION

El presente RESUMEN EJECUTIVO busca mostrar el contenido de los resultados obtenidos en la realización del trabajo de consultoría sobre la **“MACROEVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES NACIONALES EN GUATEMALA SOBRE EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN FINANCIERA”**.

El informe inicia con un glosario de los términos y siglas utilizadas durante el mismo, para una mayor comprensión del lector. Continúa con los antecedentes que dieron origen a la Macro evaluación y los objetivos que se pretenden alcanzar con su realización.

Se hace una breve descripción del proceso realizado para el logro de los objetivos y la obtención de los resultados, listando cada una de las instituciones involucradas y que de una forma u otra han contribuido proporcionando la información necesaria para llevar a buen término el presente trabajo.

A continuación se describen los resultados obtenidos en la revisión documental, los cuales fueron el sustento normativo y teórico para comprender los diferentes procesos involucrados en la gestión de las finanzas públicas y las prácticas de gestión financiera y que servirían como elementos de juicio en la ejecución de las entrevistas.

Luego se describen y comentan los aspectos más importantes que se lograron identificar en las entrevistas, realizadas a cada una de las personas que representan a las instituciones, entidades u organismos que tienen una relación directa con la Macro evaluación. Esta información se obtuvo en base a la “Lista de Control de Riesgos”, la cual forma parte de los anexos de este informe.

El trabajo concluye con la presentación de las conclusiones, que se extraen del análisis de la revisión documental y la información obtenida en las entrevistas, así como con la presentación de las recomendaciones que surgen, en función de los riesgos identificados en gestión de las finanzas públicas y sus procesos de fiscalización.

De esta forma, se espera contribuir en el logro de los objetivos planteados en la Macro evaluación y que este trabajo sirva como guía para la implementación efectiva del Enfoque Armonizado para las Tránsferencias en Efectivo, por parte de los organismos obligados del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.

## RESUMEN EJECUTIVO

### 1. GLOSARIO DE TÉRMINOS Y SIGLAS

El trabajo incluye varios términos y siglas así como su definición

### 2. ANTECEDENTES DE LA CONSULTORÍA

De conformidad con la Resolución 56/201 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sobre la revisión trienal de la política relativa a las actividades operacionales para el desarrollo del Sistema de las Naciones Unidas, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD-, el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia – UNICEF-, el Fondo de Población de las Naciones Unidas – UNFPA- y el Programa Mundial de Alimentos –PMA- (los organismos del Comité Ejecutivo del Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo - GNUD), adoptaron un marco operacional común para las transferencias de efectivo a los asociados en la ejecución, tanto gubernamentales como no gubernamentales, llamado Enfoque Armonizado para las Transferencias en Efectivo –HACT- (por sus siglas en inglés). Su aplicación reducirá significativamente los costos de transacción y aliviará la carga que impone a los asociados de las Naciones Unidas la multiplicidad de procedimientos y reglas de la organización.

Para el logro de lo anterior, se hace necesario realizar una macro evaluación sobre el sistema de gestión de las finanzas públicas de Guatemala, con el propósito de apoyar la elaboración de una de las herramientas principales de la aplicación del HACT; de esta forma se pretende avanzar en el proceso de implementación del HACT en el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, en especial en las agencias que tienen el mandato de hacer efectivo este mecanismo (PNUD, UNICEF, UNFPA Y PMA).

Antes de iniciar las transferencias de efectivo a un asociado en la ejecución de conformidad con los procedimientos armonizados, los organismos deberán evaluar los riesgos vinculados con esas transacciones. Se requieren dos tipos de evaluación la Macro evaluación y la Micro evaluación.

Ambas evaluaciones tienen dos objetivos:

- **Objetivo de desarrollo:** Las evaluaciones permiten a los organismos y a los gobiernos establecer los puntos fuertes y débiles del sistema de gestión de las finanzas públicas y las prácticas de gestión financiera de los distintos asociados en la ejecución, y las esferas en que deberá fortalecerse la capacidad.
- **Objetivo de gestión financiera:** Las evaluaciones permiten a los organismos establecer la modalidad y los procedimientos más aptos para la transferencia de recursos y la escala de las actividades de garantía que se utilizan con cada asociado en la ejecución.

### 3. OBJETIVOS DE LA CONSULTORÍA

Mediante la realización de la presente consultoría, se busca el logro de los siguientes objetivos:

- a. Generar una guía de los riesgos vinculados al uso de la PFM para las transferencias de efectivo dentro del país por parte de los IP gubernamentales, así como otros conocimientos específicos al país para los IP no asociados al gobierno.
- b. Determinar si la Contraloría General de Cuentas tiene capacidad para efectuar auditorías regulares y especiales de los IP gubernamentales.

### 4. DESCRIPCIÓN DEL PROCESO UTILIZADO

Se examinaron e interpretaron evaluaciones existentes del sistema de gestión de las finanzas públicas, como parte del proceso de evaluación común para el país. Esto para cumplir con los objetivos de:

- **Fortalecimiento de la capacidad:** que permita ayudar a los organismos de Naciones Unidas y al Gobierno a establecer los puntos fuertes y débiles del sistema de gestión de las finanzas públicas de Guatemala y las esferas que requieren fortalecimiento de la capacidad del gobierno y otros interesados.
- **Gestión financiera:** cuyo examen (en combinación con la evaluación de los asociados en la ejecución) facilita el establecimiento de las modalidades, los procedimientos y las actividades de garantía adecuados de transferencia de efectivo que aplicarán los organismos.

El examen se ajustó a lo indicado en el documento denominado “Términos de Referencia” para la “**MACROEVALUACIÓN DE LAS CAPACIDADES NACIONALES EN GUATEMALA SOBRE EL SISTEMA DE GESTIÓN DE LAS FINANZAS PÚBLICAS Y LAS PRÁCTICAS DE GESTIÓN FINANCIERA**” contenidas en el “Marco para un Método Armonizado de Transferencias en Efectivo (HACT)”, por lo que el examen se inició con la recopilación de las evaluaciones existentes y disponibles de la gestión de las finanzas públicas, habiéndose extraído importantes conclusiones.

### 5. LISTA DE INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Ministerio de Finanzas Públicas, Contraloría General de Cuentas, PNUD, UNFPA, UNICEF, Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), Superintendencia de Bancos (SB), Instituto Privado de Investigación sobre Cambio Climático (ICC). Representantes de cada una de estas instituciones fueron entrevistados, quienes directamente o por delegación, atendieron las preguntas.

## **6. RESULTADOS OBTENIDOS EN LA REVISIÓN DOCUMENTAL**

**Fundamento legal del sistema de gestión de las finanzas públicas y el sistema de auditoría nacional en Guatemala.**

**Revisión de fuentes de evaluaciones de sistemas de gestión y fiscalización de las finanzas públicas en Guatemala.**

- a) Guatemala: Hacia una gasto social más eficiente, equitativo y transparente, retos y recomendaciones.**
- b) Informe No. 35040-GT Guatemala, evaluación de la capacidad de gestión financiera y diagnóstico de los procedimientos de adquisiciones del país (CFAA/CPAR), Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.**
- c) Diseño y levantamiento de la línea de base, sobre apropiación, alineamiento y armonización (AAA), aplicando la encuesta de la OECD, Ministerio de Finanzas Públicas, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia - SEGEPLAN- y Proyecto de Apoyo a la Gestión Presupuestaria en Guatemala- AGEPCE-DCI-ALA/2007/018-992 .**
- d) Segundo informe de Cooperación Internacional para el desarrollo “En un contexto de cambio, más allá de la eficacia de la ayuda” Guatemala 2011-2012, Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, -SEGEPLAN-.**
- e) II Informe de Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas (PEFA), Ministerio de Finanzas Públicas, Unión Europea, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo.**

En el “II Informe de Evaluación del Desempeño de las Finanzas Públicas (PEFA)” para la República de Guatemala, elaborado en el año de 2013, con el apoyo del Ministerio de Finanzas Públicas, la Unión Europea, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, se destacan a manera de resumen, los resultados obtenidos en la evaluación PEFA para nuestro país, transcribiéndose a continuación:

**ID-17. Registro y gestión de los saldos de caja, deuda y garantías.**

**Credibilidad del presupuesto.**

**Alcance y transparencia.**

**Proceso presupuestario basado en políticas.**

**Previsibilidad y control de la ejecución presupuestaria.**

**Contabilidad, registro e informes.**

**Escrutinio y auditoría externa.**

**Prácticas de entidades donantes.**

**f) Experiencias internacionales en transparencia fiscal, Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe –CEPAL- y Cooperación Española.**

**a. Avances en el marco legal**

La Constitución Política de la República de Guatemala (2002) propicia la participación, rendición de cuentas y transparencia fiscal

La Ley de Acceso a la Información Pública estipula

En la Ley Orgánica del Presupuesto se establece

En la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas se establece que le corresponde a la Contraloría

**b. Avances en el contexto institucional**

**c. Avances en instrumentos utilizados para la transparencia y rendición de cuentas**

**7. RESULTADOS OBTENIDOS EN LAS ENTREVISTAS**

**a. Entrevistas realizadas a los órganos encargados de la gestión de las finanzas públicas y de su fiscalización**

**INDICE DE CUADROS**

<b>Contenido</b>	<b>Anexo</b>
CUADRO No. 1 RESUMEN DE INDICADORES PARA ESTABLECER LOS RIESGOS RELATIVOS A LA GESTION DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN GUATEMALA FRENTE AL HACT ANEXO 2	01
CUADRO No. 2 RESUMEN DE LAS EVALUACIONES Y REVISIONES REALIZADAS A LOS ORGANISMOS QUE ESTAN EN FASE DE IMPLEMENTAR EL HACT	02
CUADRO No. 3 RESUMEN DE LAS EVALUACIONES Y REVISIONES REALIZADAS	03

**8. ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL DEL PAÍS**

Estamos viviendo acontecimientos importantes en la historia de nuestro país, que pueden ser un punto de inflexión que permita pasar a una etapa de fiscalización ciudadana de los recursos públicos, un fortalecimiento de las instituciones organizadas de la sociedad civil y de las instituciones públicas encargadas de la gestión de las finanzas públicas, su fiscalización y la persecución penal de los actos de corrupción, todo ello con el apoyo de la comunidad internacional, a través de instituciones como la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala –CICIG-.

## 9. CONCLUSIONES

- a) De acuerdo a la revisión documental efectuada, en temas relacionados con evaluaciones realizadas en nuestro país a los sistemas de gestión y fiscalización de las finanzas públicas, a lo largo de los años, se marca una tendencia a la mejora en las normas, procesos y procedimientos. A pesar de los avances que Guatemala ha obtenido, los mismos aún no son suficientes para ser considerado entre los países del mundo cuya gestión y fiscalización de las finanzas públicas, son modelo a seguir; sin embargo, los esfuerzos para adherirse a iniciativas y normas internacionales para mejorar la gestión de las finanzas públicas y su fiscalización, han sido reconocidos a nivel internacional y se percibe avances significativos.
- b) El sistema de gestión de las finanzas públicas y el sistema de auditoría nacional en Guatemala, tienen su fundamento en la Constitución Política de la República de Guatemala, la cual establece las directrices generales de observancia obligatoria, para la regulación de las actividades a realizar en cada uno de estos sistemas
- c) Conforme lo señala la macro evaluación del país realizada, existen básicamente dos clases de riesgos: El riesgo intrínseco vinculado al uso de la PFM para las transferencias de efectivo dentro del país por parte de los IP gubernamentales, así como otros conocimientos específicos al país para los IP no asociados al gobierno y el riesgo de control.

El riesgo intrínseco está determinado por el hecho de que los fondos pueden ser utilizados para fines no autorizados. Este riesgo en el caso de donaciones y de acuerdo al trabajo efectuado, es considerado bajo para Guatemala por que existe en el ambiente mejoras en el control interno en el que influye la normativa existente, para el órgano fiscalizador así como la legislación vigente para el adecuado cumplimiento de la ley.

El riesgo de control esta dado por la posibilidad de que no se detecten usos no autorizados de fondos. En esta macro evaluación se evalúan los sistemas de contabilidad y su aplicación a manera general. En este riesgo influye el hecho de que los sistemas de contabilidad ofrecen un control de los compromisos de las entidades públicas, así como que existe una institución (SAI) Contraloría General de Cuentas (CGC), que por ley está encargada de auditar a todas las entidades públicas por lo que también el riesgo es bajo.

- d) El riesgo en general para la República de Guatemala, es bajo ya que existen mecanismos o instrumentos que acompañan el proceso de formulación, ejecución, y fiscalización del Presupuesto General de la Nación.

- e) Aunque es un riesgo bajo por la implementación de sistemas de información que buscan transparentar el gasto, aun se percibe la necesidad de mejorar los controles existentes. Para lograr la implementación en Guatemala del HACT se necesita trabajar muy fuertemente para lograr la compatibilidad de normas y procedimientos tanto del ente gubernamental como de los organismos donantes.
- f) El presupuesto anual contempla todos los gastos gubernamentales significativos, incluidas las contribuciones relevantes de los donantes. El ciclo, sin embargo, en la etapa de ejecución del gasto no siempre se ejecuta en base al monto presupuestado por lo que representa un riesgo bajo.
- g) Se considera que existe un desfase entre el Gobierno y varios de los países o instituciones donantes, en relación a los periodos o ejercicios fiscales, ya que en Guatemala el ejercicio fiscal y por lo tanto el presupuesto corresponde al periodo del 1 de enero al 31 de diciembre de cada año; sin embargo con aquellas instituciones o países donantes que tienen un periodo fiscal diferente, se complica la programación y ejecución del gasto derivado de la donación.
- h) Los organismos trabajan sobre bases y normativa específica de cada institución, los registros contables y por ende el presupuesto se elabora en base a normativa establecida por los organismos y las Naciones Unidas (HACT); tienen cierres trimestrales y diferentes periodos anuales lo que afecta la ejecución de proyectos ya que las entidades gubernamentales no pueden liquidar en trimestres porque su normativa les exige liquidar en cuatrimestres o anualmente.
- i) Guatemala como país ha tenido avances significativos en materia de implementación de sistemas, tales como el SIAF-SAG, SIAF MUNI, SICOIN, SICOIN WEB, lo que ha permitido fortalecer los controles financieros, dar transparencia a los procesos y dejar rastro de las operaciones, asimismo se ha fortalecido el ente fiscalizador, lo que hace que el riesgo sea bajo.
- j) Aunque los sistemas de gestión y fiscalización de las finanzas públicas se considera que ha mejorado significativamente en los últimos 5 años han sido desarrollados en base a parámetros y recomendaciones de las mejores prácticas internacionales, siempre existe el riesgo de que las personas que los utilizan, no cumplan con los procedimientos establecidos, es allí donde es importante fortalecer los sistemas de fiscalización para detectar dichos casos y tomar las medidas legales y técnicas correspondientes para su corrección.
- k) Que producto de malos manejos en materia de compras en instituciones del Estado es importante buscar mejorar los controles internos a efecto se pueda modificar la Ley de Compras y contrataciones del Estado



## 10. RECOMENDACIONES

- a) Hay que revisar el ciclo del presupuesto de los organismos con relación al ciclo de presupuesto de Guatemala ya que no encajan los periodos anuales, ni los cierres parciales.
- b) Revisar los procesos y procedimientos de los organismos a fin de adecuarlos a la normativa y procesos del Estado de Guatemala, ya que estos últimos están establecidos en las leyes y son de observancia obligatoria.
- c) Las instituciones y entidades gubernamentales, encargadas del sistema de gestión financiera y su fiscalización muestran apertura para adecuarse a la normativa de los organismos donantes, en la medida que las leyes y reglamentos lo permiten en Guatemala, por lo que se recomienda tener un acercamiento para lograr una mejora y mejor coordinación de los procedimientos estatales y de los organismos.
- d) Que el personal y las instituciones presten mayor colaboración a los organismos donantes a efecto se tenga mejor comunicación y conocimiento de los proyectos a corto mediano y largo plazo, y en el caso de largo plazo se puedan incluir en el presupuesto anual.
- e) Que las agencias donantes, tengan un acercamiento con las entidades de Gobierno encargadas del sistema de gestión financiera, para que puedan con anticipación hacer una programación de sus proyectos para cumplir con las disposiciones legales de nuestro país, en cuanto a su inclusión en el presupuesto y la programación de la ejecución, y cumplir al mismo tiempo con el propósito de la donación.
- f) Actualmente el Ministerio de Finanzas Publicas está elaborando un reglamento de donaciones, se recomienda incluya aspectos que busquen facilitar las operaciones entre el estado de Guatemala y los países y entidades donantes, se espera esté concluido en junio de 2015.
- g) Que se busque evaluar y actualizar la Ley de Compras y Contrataciones del Estado

**CUADRO No. 1 ANEXO 1**  
**RESUMEN DE INDICADORES PARA ESTABLECER LOS RIESGOS RELATIVOS A LA GESTION**  
**DE LAS FINANZAS PÚBLICAS EN GUATEMALA FRENTE AL HACT ANEXO 2**

CONCEPTO	RIESGO
1. El presupuesto anual contempla todos los gastos gubernamentales significativos, incluidas las contribuciones relevantes de los donantes.	Bajo
2. Presupuesto y resultados.	Bajo
3. Ejecución presupuestaria	Significativo – alto
4. ¿Cuál es el grado de adhesión a los controles internos y procedimientos financieros?	Moderado – bajo
5. Conciliaciones bancarias	Bajo
6. Transferencias de recursos en efectivo.	Significativo – bajo
7. Informe al gobierno sobre la posición de tesorería e inmovilizado	Bajo
8. Auditoría financiera/SAI como auditor general	Bajo
9. Independencia del SAI	Bajo
10. ¿Normas de auditoría aplicables por el SAI?	Bajo
11. Acciones de seguimiento a los informes de auditoría	Bajo
12. El país tiene un marco nacional para las contrataciones y adquisiciones	Bajo
13. Transparencia de los procesos de auditoría	Bajo
14. Cualificaciones y habilidades del personal	Moderado – bajo
15. Sistemas financieros	Bajo
16. Condiciones medioambientales	Alto
17. Volatilidad en la tasa de cambio de la divisa	Bajo
18. Existencia de un mercado negro	Bajo

**CUADRO No. 2 ANEXO 2**  
**RESUMEN DE LAS EVALUACIONES Y REVISIONES REALIZADAS A LOS ORGANISMOS QUE**  
**ESTAN EN FASE DE IMPLEMENTAR EL HACT**

<b>PREGUNTA</b>	<b>PNUD</b>	<b>UNFPA</b>	<b>UNICEF</b>
<b>Pregunta No. 1</b> ¿Realiza el organismo transferencias en efectivo a sus IP? Sí no es así, el marco HACT no le sería de aplicación.	NO	SI	SI
<b>Pregunta No. 2</b> ¿Tiene el ciclo programático del organismo la duración suficiente como para permitir la aplicación de todos los elementos del HACT? (Por ejemplo, si los ciclos programáticos normalmente son de un año, puede que no sea eficaz para el organismo implementar el marco)	SI	SI	SI
<b>Pregunta No. 3</b> ¿Comparte el organismo IP con otras agencias que ya han adoptado el marco HACT? Aunque el marco está diseñado para aplicarse a todos los IP, no solo a los que son compartidos por más de una agencia, los beneficios para los IP son claros cuando todos los organismos con los que colaboran activamente utilizan el mismo método armonizado.	SI	SI	SI
<b>Pregunta No. 4</b> ¿Tiene el organismo el personal y la capacitación suficientes para poner en práctica el marco HACT?	SI	SI	SI
<b>Pregunta No. 5</b> ¿Tiene el organismo los recursos suficientes para contratar a los proveedores de servicios externos necesarios de cara a completar las diversas actividades de garantía exigidas por el marco HACT?	SI	NO	SI

**CUADRO No. 3 ANEXO 3**  
**RESUMEN DE LAS EVALUACIONES Y REVISIONES REALIZADAS**

<b>PREGUNTA</b>	<b>RESPUESTA Y COMENTARIOS</b>
<b>¿Qué tan confiable es el sistema de gestión de las finanzas públicas en la formulación del presupuesto público?</b>	Si es confiable, tendrá sus limitaciones como todos los sistemas, pero la formulación está sustentada en la ley en donde se define que el MFP es el ente rector y es parte de un comité integrado por SAT, BG y SEGEPLAN.
<b>¿Qué tan confiable es el sistema de gestión de las finanzas públicas en la aprobación del presupuesto público?</b>	Si es confiable, en base al trabajo del comité técnico, se presenta por parte del Ministro de Finanzas Públicas al Presidente de la Republica, mismo que lo somete a aprobación por parte del Organismo legislativo. Se ha dado el caso como en el año 2,014 en que el Organismo Legislativo aprobó el presupuesto sin un adecuado análisis técnico, motivado por aspectos políticos.
<b>¿Qué tan confiable es el sistema de gestión de las finanzas públicas en la ejecución del presupuesto público?</b>	Si es confiable aunque la ejecución presupuestaria difiere del 100% y se ejecuta entre un 90 % aproximadamente, esto obedece a diferentes factores tal el caso de la baja recaudación, por modificaciones presupuestarias, por que se tiene que cumplir con la normativa establecida evitando reparos de la Contraloría General de Cuentas.
<b>¿Qué tan confiable es el sistema de fiscalización de las finanzas públicas en la liquidación del presupuesto público?</b>	Si es confiable, ya que existe una base informática que lleva cuenta y razón de todas las operaciones ejecutadas, se sabe que lo que se aprueba y ejecuta queda registrado y está a disposición del ente fiscalizador, esta normado en base a las legislación guatemalteca; sin embargo, tal y como lo establece la Ley se hace un informe anual al Congreso de la República, mismo que se realiza sin que el organismo legislativo analice cuadro de cifras en base a beneficios alcanzados.
<b>¿Es el sistema HACT compatible con el sistema de gestión y fiscalización de las finanzas públicas de Guatemala?</b>	No, los ciclos que por Ley tiene establecido el Estado de Guatemala inician el 1 de enero y finalizan el 31 de diciembre de

	<p>cada año y tiene cierres parciales cada cuatro meses; sin embargo los donantes tienen cierres que no son similares al del Estado de Guatemala, los cierres son en diferentes ciclos anuales y trimestrales, lo que dificulta que se implemente las transferencias de efectivo a nivel nacional.</p>
<p><b>¿Es confiable y seguro realizar transferencias en efectivo a las entidades públicas para la implementación de los proyectos en que participa la cooperación internacional mediante donaciones?</b></p>	<p>Hace 4 años se tuvo mala experiencia en las transferencias de efectivo; sin embargo al profundizar existen avances significativos por parte del MFP en la implementación y uso de la cuenta única, el SICOIN WEB cumple con los requisitos para ser capaz de resguardar adecuadamente la información, funciona con llaves que permiten dejar evidencia de todas las operaciones, se puede tener en línea el movimiento de los rubros y es de fácil acceso al usuario, el presupuesto y la armonización entre las entidades del estado, con el propósito de demostrar que sea confiable y seguro.</p>