

# LA CORRUPCIÓN

Sus caminos, su impacto en la sociedad  
y una agenda para su eliminación



INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES  
OXFAM GUATEMALA

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)  
[www.icefi.org](http://www.icefi.org)



# LA CORRUPCIÓN

Sus caminos, su impacto en la sociedad  
y una agenda para su eliminación



INSTITUTO CENTROAMERICANO DE ESTUDIOS FISCALES  
OXFAM GUATEMALA

[www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)  
[www.icefi.org](http://www.icefi.org)



---

## **LA CORRUPCIÓN**

### **Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación**

#### **Supervisión:**

Jonathan Menkos Zeissig - Director Ejecutivo, Icefi

#### **Investigación y redacción:**

Carlos Melgar - Investigador, Icefi

#### **Colaboración:**

Alejandra Contreras - Economista sénior, Icefi

José Monzón - Asistente de investigación, Icefi

#### **Revisión:**

Ricardo Barrientos - Economista sénior, Icefi

#### **Fotografía de portada:**

Luis Ochoa Fuentes - Oficial de Comunicación, Oxfam Guatemala

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales

12 avenida 14-41 zona 10, Colonia Oakland, Ciudad de Guatemala

PBX: (502) 2505-6363

Oxfam Guatemala

15 calle 1-95 zona 10, Ciudad de Guatemala

Tel.: (502) 2205-5250

# Índice

Siglas y acrónimos .....	5
Presentación.....	7
1. La corrupción en el mundo .....	9
2. Los principales caminos que llevan a la corrupción en Guatemala .....	13
2.1 Legislación desactualizada.....	13
2.2 Institucionalidad débil .....	14
2.3 Acceso deficiente a la información pública.....	15
2.4 Participación ciudadana escasa .....	16
2.5 Conflictos de intereses .....	17
2.6 Impunidad.....	18
3. Hagamos números de la corrupción en Guatemala .....	19
3.1 Los montos del presupuesto que pueden ser presa fácil de la corrupción .....	20
3.1.1 Los gastos de capital: <i>el listado geográfico de obras</i> .....	20
3.1.2 Rubros vulnerables en las adquisiciones públicas .....	21
3.1.3 El gasto público a través de fideicomisos .....	22
3.2 Algunas comparaciones con educación, salud, nutrición, seguridad y justicia .....	23
4. Propuestas iniciales para luchar contra la corrupción en Guatemala.....	25
4.1 Ejes de trabajo a considerar.....	25
4.1.1 Legislación.....	25
4.1.2 Institucionalidad .....	26
4.1.3 Acceso a la información pública .....	26
4.1.4 Participación ciudadana.....	27
4.2 Objetivos y agenda preliminar.....	28
5. Los ofrecimientos de los partidos políticos para luchar contra la corrupción .....	35
6. Bibliografía .....	39



# Siglas y acrónimos

AGA	Alianza para el Gobierno Abierto
Arena	Alianza Republicana Nacionalista
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
Cicc	Convención Interamericana contra la Corrupción
CIV	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
CGC	Contraloría General de Cuentas
CNUCC	Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico
CoST	Iniciativa de Transparencia en el Sector de Construcción, por sus siglas en inglés ( <i>Construction Sector Transparency Initiative</i> )
Covial	Unidad Ejecutora de Conservación Vial
CFPM	Comisión de Finanzas Públicas y Moneda
EITI	Iniciativa de Transparencia en las Industrias Extractivas, por sus siglas en inglés ( <i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> )
FIV	Fideicomiso de inversión para la vivienda
Fodigua	Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco
Fonacon	Fondo Nacional para la Conservación de la Naturaleza
Fonacyt	Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología
Fonades	Fondo Nacional de Desarrollo
Fonagro	Fondo nacional para la reactivación y modernización de la actividad agropecuaria
Guatecompras	Sistema de Contrataciones y Adquisiciones del Estado de Guatemala
Icefi	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IPC	Índice de Percepción de Corrupción
LAIP	Ley de Acceso a la Información Pública
Mesisc	Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUDD	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
PIB	Producto Interno Bruto
PIP	Plan de Inversiones Públicas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SIB	Superintendencia de Bancos
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
Sicoin	Sistema de Contabilidad Integrada
Siges	Sistema de Gestión
Snip	Sistema Nacional de Inversión Pública
TI	Transparencia Internacional
Wola	Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos



# Presentación

Las sociedades siguen enfrentando en la corrupción un grave obstáculo para avanzar en la consolidación de los sistemas democráticos, del pleno ejercicio y disfrute de los derechos humanos, y de niveles satisfactorios de gobernabilidad que permitan el desarrollo sostenible de los Estados. Como consecuencia, se afectan las condiciones políticas, sociales y económicas que permitirían la implementación de políticas públicas que resuelvan con eficacia las principales necesidades sociales, como la disminución de la pobreza y la desigualdad, así como asegurar la realización del bien común.

En Guatemala, la corrupción en la gestión pública es uno de los rasgos que ha estado presente como una constante en el ejercicio del poder de los gobiernos, en complicidad con actores privados, estructurando y afirmando un sistema de privilegios y beneficios para el aprovechamiento privado de la gestión pública. La preocupación aumenta cuando la corrupción ataca las finanzas públicas, es decir, la administración de la recaudación y uso de los recursos públicos, principalmente provenientes de los impuestos.

La mayoría de población, por su parte, ha llegado a considerar como “normal” esa presencia frecuente de los hechos de corrupción, sin cuestionarse ni hacer lo suficiente para señalar y modificar esos patrones de conducta que causan múltiples efectos nocivos a toda la sociedad.

No obstante, 2015 es un año en el que se registra un cambio en esta perspectiva de tolerancia a la corrupción, cuando en abril la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)<sup>1</sup> y la Fiscalía Especial contra la Impunidad del Ministerio Público (MP) desmantelaron una estructura criminal de defraudación aduanera y corrupción supuestamente dirigida por el secretario privado de la Vicepresidencia e integrada por un amplio grupo de altos funcionarios, empleados públicos y particulares.

Desde entonces, la sociedad guatemalteca ha expresado un rechazo enérgico contra la corrupción y ha demandado cambios profundos para garantizar una gestión pública transparente. Por esa razón, el Icefi considera que un indicador del compromiso que tienen los partidos políticos para atender esas demandas sociales está constituido por las ofertas electorales que están incorporando en sus planes de gobierno, y en particular, los compromisos en materia de transparencia y combate a la corrupción.

En ese orden de ideas, el presente documento busca ofrecer una revisión y lectura analítica de esos compromisos contenidos en los planes de gobierno. Para el efecto, la primera parte contiene una revisión general sobre el concepto de corrupción, los actores que intervienen en esta clase de actos y una revisión del impacto que este fenómeno tiene en el mundo, así como en las regiones latinoamericana y centroamericana. En la segunda parte se examinan los principales caminos que, a criterio del Icefi, conducen a la corrupción en Guatemala, y que abarcan aspectos tales como legislación desactualizada, institucionalidad débil, acceso deficiente a la información pública, participación ciudadana escasa, la existencia de conflictos de intereses y la impunidad.

En la tercera parte se propone una revisión de algunos montos del presupuesto del Estado de Guatemala que se encuentran expuestos a los actos de corrupción, como los gastos para obras públicas, para adquisiciones públicas y aquellos que se ejecutan a través de fideicomisos públicos. A partir de esos montos, se muestra un ejercicio que refleja la pérdida o daño social que significaría si el 20% de

---

<sup>1</sup> La CICIG es un órgano independiente cuyo mandato se origina en un acuerdo entre el Gobierno de Guatemala y la Organización de las Naciones Unidas. Su finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y otras instituciones del Estado tanto en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos ilegales de seguridad y aparatos clandestinos de seguridad, como en general en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos.

esos recursos públicos fueran desviados para actos de corrupción, con la idea de representar su impacto económico en áreas de educación, salud y nutrición, protección social y seguridad.

En la cuarta parte se exponen algunas propuestas iniciales para luchar contra la corrupción en Guatemala, incluyendo ejes de trabajo a considerar, así como los objetivos y agenda mínima que se deberían abordar en la gestión presidencial que comenzará en enero de 2016. En la quinta y última parte, se incluye un análisis de los compromisos en materia de transparencia y combate a la corrupción contenidos en los planes de gobierno disponibles al 20 de julio.

# 1. La corrupción en el mundo

La corrupción sigue constituyendo una amenaza real frente al propósito de construir Estados fuertes que, por un lado, logren una verdadera legitimidad social y, por el otro, cuenten con los recursos públicos suficientes para que los objetivos definidos por las sociedades (en particular, la realización del bien común), no queden en aspiraciones, sino se vuelvan proyectos con posibilidades reales de aplicación. Por esta razón, persiste la necesidad de redoblar los esfuerzos para fortalecer los Estados, con el propósito de promover la consolidación de la democracia y el impulso efectivo de políticas públicas para la reducción de la pobreza y la desigualdad.

El concepto más aceptado de corrupción indica que se trata del «abuso del poder para beneficio propio» (Transparencia Internacional: 2009). Implica el desvío en el uso o ejercicio de un poder conferido, sea en el ámbito público o privado, con el propósito de lograr un beneficio personal o de ciertos grupos, afectando el interés o bien común. Hasta hace pocos años, la corrupción se asociaba con énfasis exclusivo al Gobierno y los funcionarios públicos, pero esta perspectiva se modificó de manera significativa en las dos últimas décadas, al tomar conciencia del papel protagónico que las empresas (nacionales y transnacionales) o actores privados pueden jugar en la corrupción.

El concepto anotado se convierte en un punto de partida para comprender el significado y alcance de la corrupción. Al no existir una definición universal consensuada (ni siquiera en las convenciones internacionales), prevalece el criterio de que la corrupción cambia de acuerdo con el lugar, el tiempo y la sociedad: se trata de un fenómeno universal con manifestaciones particulares en cada época y en cada nación (González Llaca: 2005). De acuerdo con Klitgaard (1984: 13), cada país posee una política, cultura e historia que afectan «tanto la forma de corrupción como las maneras de combatir esa corrupción». En otras palabras, pese a que la corrupción es un fenómeno que ha existido siempre (Tortosa: 1994), la diferencia se encuentra en la forma en que los Estados reaccionan para contrarrestar sus efectos nocivos.

La mayoría de personas asocian la corrupción únicamente al pago de sobornos, sin embargo, es propicio aclarar que más bien representa un término genérico que engloba varias conductas reguladas habitualmente en los códigos penales de los países, a través de figuras delictivas tales como: cohecho (o soborno), peculado, malversación, nepotismo, tráfico de influencias, fraude, cobro ilegal de comisiones, enriquecimiento ilícito, enriquecimiento ilícito de particulares, testaferrato, etcétera. La prevalencia de estas conductas varía de un contexto a otro, en función de los actores, procesos, instituciones e incentivos involucrados en cada caso.

La regulación penal de los actos de corrupción (cuando existe), orilla a que su realización ocurra en la clandestinidad. De esa manera, factores como el costo de oportunidad, la probabilidad de detección, la severidad de la pena o de la sanción social, también contribuyen a determinar en cada país el alcance y la forma en que la corrupción se manifiesta. Adicionalmente, hay conductas que algunos países consideran delictivas, mientras otros las califican como legales y se encuentran reglamentadas (por ejemplo, ciertas disposiciones en el ámbito del financiamiento de partidos políticos y de las campañas electorales), de manera que las estrategias para combatir la corrupción siguen siendo un desafío para la ingeniería institucional y las legislaciones.

Para identificar la magnitud de la corrupción, suele efectuarse una distinción entre «pequeña corrupción», «mediana corrupción» y «gran corrupción» (Buscaglia & van Dijk: 2003). De acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito –ONUDD– (2004), la primera implica el intercambio de pequeñas cantidades de dinero, la concesión de pequeños favores en posiciones

menores; la segunda, está asociada a funcionarios medios, administrativos, logística, abastecimiento, pero no tomadores de decisiones; y la tercera, es la que impregna los más altos niveles de un Gobierno, implica la distorsión o perversión de las funciones centrales de la administración pública y conduce a una amplia erosión de la confianza en el Estado de Derecho y la estabilidad económica. La pequeña corrupción, a diferencia de las demás, no implica complejidad o prácticas estructuradas, pues se concentra en transacciones individuales.

Existe un consenso unánime en la identificación de los efectos que tiene la corrupción, inequívocamente negativos para cualquier sociedad porque amenaza la estabilidad política y la seguridad de las sociedades al impactar en la pérdida de credibilidad en el Gobierno y la administración pública; agudiza la crisis de legitimidad del sistema político; interfiere en los mecanismos para la adecuada asignación y administración de los recursos públicos; y, acentúa las desigualdades sociales al anular las políticas gubernamentales orientadas a combatirlas, comprometiendo el desarrollo sostenible y el imperio de la ley (Arcila Niño: 2000). En la actualidad preocupan los costos sociales que derivan de este problema, de ahí la elaboración de estudios que tratan de vincular las estrategias anticorrupción con los derechos humanos.

Por otra parte, preocupa la relación que existe entre la corrupción y otras formas de delincuencia, en particular la organizada y la económica, incluidos el blanqueo de dinero, el financiamiento al terrorismo, así como los mecanismos para la elusión y evasión fiscal. El contexto de la globalización muestra que este flagelo ha dejado de ser un problema local para convertirse en un fenómeno transnacional que afecta a todas las sociedades y economías, lo que hace esencial la cooperación internacional para prevenirlo y luchar contra él, desde un enfoque amplio y multidisciplinario.

Los esfuerzos para medir la corrupción demuestran que es una práctica extendida en países ricos y pobres, sin importar su nivel de desarrollo, no obstante que algunos estudios han demostrado que es mayor el impacto negativo en los últimos. De acuerdo con los resultados de la edición 2014 del *Índice de Percepción de la Corrupción (IPC)* que anualmente elabora Transparencia Internacional (TI), más de dos tercios de los 175 países incluidos en el IPC obtuvieron una puntuación inferior a 50, en una escala de 0 (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción). En el mundo, Dinamarca se situó en la primera posición con una puntuación de 92, mientras que Corea del Norte y Somalia compartieron el último lugar, con apenas 8 puntos. En América Latina y el Caribe, Barbados (74) y Chile (73) aparecen como los países con menor percepción de corrupción, mientras que en el otro extremo, Haití y Venezuela tienen una alta percepción de corrupción al obtener 19 puntos.

Los resultados para América Latina y el Caribe en el IPC 2014 expresan que aunque los contextos y efectos particulares que tiene la corrupción en cada país son diferentes, permanece una alarmante percepción de que las acciones desarrolladas hasta ahora para su combate no están rindiendo los resultados esperados. Idéntica interpretación surge al analizar los resultados que obtuvieron los países de Centroamérica (ver Tabla 1): con excepción de Nicaragua, que mantiene la misma puntuación del 2013, el resto de países refleja un leve aumento en su calificación. Costa Rica y El Salvador aumentaron su nota en un punto, Panamá en dos, mientras que Guatemala y Honduras lo hicieron con tres.

Tabla 1  
Puntuación obtenida por los países de Centroamérica  
Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional  
2012-2014

	<b>2012</b>	<b>Puesto Global</b> (de 176 países)	<b>2013</b>	<b>Puesto Global</b> (de 177 países)	<b>2014</b>	<b>Puesto Global</b> (de 175 países)
Costa Rica	<b>54</b>	48	<b>53</b>	49	<b>54</b>	47
El Salvador	<b>38</b>	83	<b>38</b>	83	<b>39</b>	80
Panamá	<b>38</b>	83	<b>35</b>	102	<b>37</b>	94
Guatemala	<b>33</b>	113	<b>29</b>	123	<b>32</b>	115
Nicaragua	<b>29</b>	130	<b>28</b>	127	<b>28</b>	133
Honduras	<b>28</b>	133	<b>26</b>	140	<b>29</b>	126

**Fuente:** elaborado por el Icefi con base a información de Transparencia Internacional

Las calificaciones, lejos de constituir una esperanza sobre cambios efectivos como consecuencia de los esfuerzos anticorrupción, denotan un estancamiento en el progreso de los Estados de la región en esta materia. Además, los resultados reflejan un contexto en el que persiste la cultura de opacidad, y en donde los escándalos que involucran a personas vinculadas a las altas esferas del poder en los gobiernos siguen siendo muy frecuentes (ver Tabla 2). Como se mencionó al inicio, pese a que hay una tendencia a concentrarse en el carácter público-estatal de la corrupción, existe una mayor conciencia acerca del rol de los actores privados y su disposición para favorecer esta clase de actos.

Al respecto, estudios como el *Índice de Fuentes de Soborno* elaborado por Transparencia Internacional, evidencian que si bien algunos países desarrollados reciben buenas calificaciones en el IPC respecto a percepción de corrupción hacia lo interno de sus sociedades, cuentan con empresas que de manera habitual están dispuestas a pagar sobornos a funcionarios públicos durante el transcurso de actividades comerciales en el extranjero. Es decir, las economías más influyentes del mundo contribuyen a exportar la corrupción, consintiendo que sus empresas actúen de forma indebida para conseguir la adjudicación de licitaciones públicas, evitar el cumplimiento de reglamentaciones, agilizar procesos gubernamentales o influir en la determinación de políticas que puedan favorecer sus negocios.

Tabla 2

América Latina: Casos de corrupción de impacto en la opinión pública 2014 y 2015

Brasil	El caso «Petrobras» involucra el pago de sobornos para la obtención fraudulenta de contratos millonarios en la principal compañía petrolera nacional, así como el financiamiento de campañas a partidos políticos.
Chile	El caso «Penta» involucra esquemas para alterar la contabilidad de algunas empresas, evadir impuestos y financiar de manera irregular campañas de partidos políticos, y el caso «Caval» referido a un supuesto tráfico de influencias ejercido por el hijo de la presidenta Michelle Bachelet.
México	En el caso conocido como la «Casa Blanca», referido a una mansión que pertenece a la esposa del presidente Peña Nieto pero que fue construida por un contratista del gobierno, se cuestionó un probable conflicto de interés por los vínculos que puedan existir entre proveedores y autoridades gubernamentales.
Argentina	El caso «Hotesur» involucra la denuncia de una compleja red de millonarios pagos a empresas que administran hoteles de la presidenta Cristina Kirchner por parte de un contratista. En este caso se investiga si hubo un incumplimiento en los registros de las referidas empresas y si existió lavado de dinero.
Colombia	En el caso de la «Yidispolítica», se emitieron sentencias condenatorias contra dos exministros del gobierno de Álvaro Uribe, quienes pagaron sobornos a parlamentarios para que apoyaran la reforma constitucional que permitió la reelección del expresidente Uribe en el 2006.
El Salvador	La denuncia contra el expresidente Francisco Flores (1999-2004), acusado por la apropiación de donaciones que realizó el gobierno de Taiwán a El Salvador, luego de los terremotos de 2001, y que presumiblemente fueron a parar a las cuentas del partido político Alianza Republicana Nacionalista –ARENA–.
Panamá	Las denuncias contra el expresidente Ricardo Martinelli (2009-2014), que incluyen presuntas irregularidades y supuestos sobrecostos en el manejo de varios millones de dólares en contratos de un programa estatal de asistencia alimentaria a centros educativos públicos.
Guatemala	En el caso «La Línea», la CICIG y el MP desmantelaron una estructura criminal creada para evadir el pago de impuestos en las aduanas guatemaltecas y en la que aparecen vinculados el exsecretario privado de la Vicepresidencia, exsuperintendentes de administración tributaria, empresarios, y otros funcionarios de medio y alto rango.

**Fuente:** elaborado por el Icefi con base en notas de prensa.

Un estudio reciente,<sup>2</sup> a partir del análisis de un archivo de 149 investigaciones periodísticas de casos de mediana y gran corrupción ocurridos en 18 países de América Latina entre el 2000 y 2013, expone la presencia sistemática de actores privados involucrados directamente en el 80% de los casos analizados (sobre todo en sectores relacionados a la construcción e infraestructura y energía e hidrocarburos). Además, permite identificar la presencia de intermediarios (facilitadores, gestores de intereses, intermediarios de negocios, actores asociados a la administración del dinero ilícito, etc.), y sugieren la idea de lógicas de tercerización de la «gestión de la corrupción» y la posibilidad de profesionalización de este tipo de prácticas.<sup>3</sup>

2 Mujica, Jaris (2015) *Actores privados e intermediarios de la corrupción. Un estudio en base a las investigaciones periodísticas en casos de gran y mediana corrupción en América Latina. Citar documento de TI*. Pontificia Universidad Católica del Perú: Laboratorio de Criminología Social y Estudios sobre la Violencia. Perú

3 Los investigadores tuvieron acceso a la base de datos del Premio Latinoamericano de Periodismo de Investigación, que incluye más de 300 casos de corrupción de 18 países de América Latina publicados entre 2000 y 2013. De la totalidad de casos disponibles, el equipo seleccionó 149 que se ajustaban a los criterios del estudio: datos sobre el tipo de ilícito, de los actores y de la modalidad del acto de corrupción.

Los ejemplos enumerados, tanto del ámbito público como del privado, sirven para ejemplificar la magnitud de los retos y desafíos que tienen los Estados para mejorar el control y sanción de la corrupción, complementados con el diseño de medidas y mecanismos de prevención, que ayuden a crear el soporte institucional, político y social que influya de manera decisiva para disminuir la probabilidad de que se repitan más actos de corrupción. Por ello, se requieren reformas que permitan avanzar hacia sistemas de transparencia, acceso a la información, rendición de cuentas y participación ciudadana, que no solo aseguren la probidad en la administración y ejecución del gasto público, sino también su eficiencia y concordancia con el interés general de cada sociedad.

## 2. Los principales caminos que llevan a la corrupción en Guatemala

El debate sobre las causas o factores que contribuyen a crear las condiciones para cometer actos de corrupción, desemboca en las particularidades del lugar, el tiempo y la sociedad concreta que se analice. Aunque no pretende constituirse en una lista definitiva, el Icefi considera que en el contexto guatemalteco es posible identificar seis caminos que conducen a la corrupción: a) legislación desactualizada; b) institucionalidad débil; c) acceso deficiente a la información pública; d) participación ciudadana escasa; e) existencia de conflictos de interés; y, f) la impunidad.

### 2.1 Legislación desactualizada

La falta de actualización del marco normativo necesario para combatir la corrupción constituye un primer factor a considerar, e incluye varias particularidades. Primero, la falta de revisión constante de las disposiciones que confieren altos niveles de discrecionalidad a los tomadores de decisión o a los servidores públicos que tienen contacto con los usuarios de servicios administrativos. En este caso, el problema no radica en la discrecionalidad misma, como potestad conferida por ley o por disposiciones de inferior jerarquía (por ejemplo, reglamentos); sino el abuso en su ejercicio o aplicación, que puede originar actos de corrupción.

Es el caso de la normativa aplicable en todas las áreas de trabajo de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), que establece grados de discrecionalidad en varios ámbitos. Por ejemplo, la participación de una diversidad de instituciones en el proceso de despacho aduanero y la poca coordinación existente entre ellas, produce muchos puntos de discrecionalidad que pueden reflejarse en el ingreso de contenedores no manifestados, la administración irregular de los parqueos, la falta de control de las puertas de salida de los recintos portuarios, el funcionamiento de las rampas de revisión, el papel de los agentes aduaneros y sus auxiliares, entre otros.

En otro ejemplo, la negociación desordenada de los aranceles especiales que se aplican a las canastas de productos de convenios comerciales, ha creado una diversidad excesiva de tasas arancelarias a la importación, y con ello discrecionalidad de las autoridades aduaneras y los empresarios importadores para elegir, legal o ilegalmente, la tasa arancelaria más conveniente a sus intereses. En este escenario, el importador se beneficia logrando que los productos se clasifiquen en la categoría con el arancel más bajo, mientras que el técnico aduanero puede buscar el pago de un soborno para acceder a la clasificación espuria. En ambos casos, se afecta la capacidad recaudatoria del Estado.

En segundo lugar, destaca la existencia de leyes desactualizadas o «parchadas». Implica la existencia de normativas que no han sido revisadas desde hace mucho tiempo y que afectan el establecimiento de mecanismos modernos o innovadores para asegurar una gestión pública capaz de prevenir y combatir la corrupción. El ejemplo paradigmático de normas desactualizadas es la *Ley de Servicio Civil* (Decreto Número 1748 del Congreso de la República), aprobada en 1968, resultando obsoleta para las exigencias actuales en materia de administración de recursos humanos y para garantizar la carrera administrativa de los servidores públicos, en función de la eficiencia y eficacia que se espera de la administración pública. En cuanto a leyes «parchadas» sobresale la *Ley de Contrataciones del Estado* (Decreto 57-92 del Congreso de la República), que ha sido objeto de múltiples reformas que no han logrado garantizar la transparencia y certeza jurídica en los procesos de adquisiciones que realizan las entidades públicas, incorporando únicamente paliativos que al cabo de un tiempo resultan insuficientes y requieren de nuevas reformas.

Como tercer aspecto, atendiendo al compromiso que tiene el Estado de Guatemala como suscriptor de instrumentos jurídicos internacionales en materia de combate a la corrupción (especialmente las convenciones internacionales de la Organización de los Estados Americanos –OEA–, y de la Organización de Naciones Unidas –ONU–), se ha constatado que las reformas legales aprobadas o nuevas leyes emitidas, no reflejan plenamente la adopción de los estándares internacionales anticorrupción sugeridos al país. Como ejemplo resalta la falta de voluntad de incorporar en la *Ley de Probidad y de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos* (Decreto 89-2002 del Congreso de la República), la regulación que asegure la publicidad de las declaraciones patrimoniales, sugerida desde 2005 en los informes del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESISIC).

## 2.2 Institucionalidad débil

Para promover la transparencia y combatir eficazmente la corrupción, se hace necesario contar con dependencias públicas con funciones supervisoras (oficinas de auditoría interna) y órganos de control externo (principalmente la Contraloría General de Cuentas –CGC– y el MP) que cumplan de manera efectiva con sus atribuciones legales. Sin embargo, en el contexto guatemalteco ha prevalecido la ineffectividad e inoperancia de las acciones para prevenir, detectar y sancionar los actos de corrupción.

La CGC, como la entidad gubernamental encargada del control sobre la correcta gestión de los recursos del Estado y sobre el actuar de los funcionarios públicos, ha estado muy lejos de garantizar una evaluación efectiva sobre la ejecución y calidad del gasto público. La principal carencia deviene del patrón histórico de sustentar sus acciones en un modelo reactivo o *ex post*, es decir, que implica una intervención cuando ya se ha consumado el uso indebido de los recursos públicos. A ello se agregan limitaciones legales, institucionales, presupuestarias y de capital humano para el cumplimiento de sus atribuciones.

El MP, como titular de la acción penal y entidad responsable de llevar a cabo las investigaciones de los delitos económicos y relacionados con la corrupción, tampoco ha logrado los resultados esperados. Pese a que desde comienzos del presente siglo se han efectuado múltiples reestructuraciones a la Fiscalía contra la Corrupción, esta entidad reporta exiguos resultados frente a la expectativa que tiene la ciudadanía para que los actos de esta naturaleza (especialmente aquellos que impactan sensiblemente en la opinión pública), no se queden sin castigo.

Otro factor es la falta de coordinación entre entidades que deben desarrollar operaciones conjuntas en casos de corrupción. En muchos casos, los informes y denuncias que provee la CGC al MP suelen ser deficientes debido a la inobservancia de Normas de Auditoría Gubernamental, en virtud de que los auditores no obtienen la evidencia suficiente, competente y pertinente que respalde documentalmente

los hallazgos detectados, y por entregar denuncias con datos ambiguos, imprecisos o incorrectos que generan atraso a la investigación penal (Castillo Castellanos: 2012). A ello se agrega la lentitud en la recepción de informes que deben proveer las entidades que por mandato legal deben colaborar en la investigación, como la SAT o la Intendencia de Verificación Especial de la Superintendencia de Bancos (SIB), de manera que el MP se debe adecuar al ritmo de trabajo que dichas dependencias asumen.

En otra esfera de seguimiento, destaca la ineffectividad de las unidades de auditoría interna, como dependencias responsables de evaluar permanentemente todo el ámbito operacional (sistemas, procesos y actividades) de las instituciones. El problema radica en que no brindan la seguridad razonable para garantizar la consecución de los objetivos de las entidades públicas, relativos a la fiabilidad de la información financiera, la eficacia y eficiencia de las operaciones, así como al cumplimiento de disposiciones legales y reglamentarias aplicables para el control interno.

Otro mecanismo institucional caduco, opaco, cuestionable y con escasos resultados es el que se refiere a la «intervención administrativa». De acuerdo con el espíritu de los artículos 120 de la Constitución Política de la República y 31 del Código Civil, el Presidente de la República tiene la facultad para intervenir «empresas que prestan servicios públicos esenciales» así como instituciones del Estado que prestan dichos servicios, aun cuando ostenten autonomía técnica. Si bien el objetivo de una intervención es mantener la continuidad de un servicio público esencial, «cuando lo que pueda considerarse un normal funcionamiento del ente objeto de intervención sea el que obstaculice la prestación de aquél», la práctica demostró que contribuyen a crear condiciones para la administración discrecional de recursos y comisión de actos de corrupción.

Este fue el caso de las intervenciones de la Dirección General de Aeronáutica Civil del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, de la Empresa Portuaria Quetzal, así como de la Empresa Portuaria Nacional Santo Tomas de Castilla, efectuadas desde 2009, 2011 y 2012, respectivamente, y concluidas en junio de 2015. Lejos de haber alcanzado el objetivo primordial de normalizar y tornar eficiente el funcionamiento de los entes objeto de intervención, durante su vigencia se caracterizaron por decisiones controversiales en materia de adquisiciones públicas o concesiones avaladas por los interventores y que involucraron cantidades millonarias. A la fecha permanece vigente la intervención de la Dirección General de Migración del Ministerio de Gobernación, tampoco exenta de denuncias por adquisiciones irregulares.

## 2.3 Acceso deficiente a la información pública

La aprobación de la *Ley de Acceso a la Información Pública* –LAIP– (Decreto 57-2008 del Congreso de la República) constituyó un hito para la promoción de la transparencia en el contexto guatemalteco, porque otorga la posibilidad de ejercer el derecho de las personas a conocer la información y documentos en poder del Estado. Su importancia radica en que este instrumento jurídico facilita la fiscalización de las actuaciones de los funcionarios y empleados públicos, en especial de aquellos que tienen la responsabilidad de administrar recursos públicos.

Sin embargo, luego de los primeros cinco años de su vigencia prevalecen acciones destinadas a bloquear el ejercicio de este derecho humano, evidenciando resistencia de los sujetos obligados a entregar o actualizar información pública. En los informes anuales de monitoreo que desde 2010 elabora la Procuraduría de los Derechos Humanos –PDH–, como autoridad designada por mandato legal para proteger el acceso a la información pública, se hace una descripción de las principales acciones mediante las cuales se manifiesta el incumplimiento de esa normativa.

Se ha reiterado la escasa difusión que se hace de la LAIP, lo que repercute en la todavía pequeña cantidad de personas que acuden a solicitar información pública. Otro hallazgo señala que no todos los sujetos obligados tienen un órgano interno, funcionario o empleado para que funja como Unidad de Información Pública (en especial en el ámbito municipal y algunas entidades descentralizadas), creando confusión en las personas acerca de quién tiene la responsabilidad de recibir, dar trámite y entregar la respuesta a las solicitudes que son formuladas.

De manera deliberada, también se promueve la falta de certeza jurídica en el procesamiento de las solicitudes de información a través de varias formas. Por ejemplo: se emiten respuestas a las solicitudes en un promedio mayor al plazo máximo de diez días regulado en la ley; se omite la entrega de las resoluciones escritas que resuelven las solicitudes, cualquiera que sea su sentido; se emiten resoluciones negativas por considerar que se trata de información clasificada como confidencial o reservada, pero incumpliendo las formalidades que exige la ley (por ejemplo, publicar en el *Diario de Centro América* la resolución que concreta la reserva de información).

En cuanto a la información de oficio, pese a que la ley establece que debe estar disponible sin necesidad de requerimiento alguno, la PDH ha expresado que muchos sujetos obligados no la publican en sus portales electrónicos y en ocasiones tampoco la tienen disponible de forma física en la sede de las unidades de información. Cuando la información de oficio sí está disponible, los hallazgos frecuentes se relacionan con su falta de actualización, así como la presentación de los reportes en forma desordenada y con un contenido incomprensible o incompleto. Las entidades que evidencian mayores deficiencias en este ámbito son las municipalidades, las gobernaciones departamentales, las entidades del sector deporte (federaciones y asociaciones), así como algunas entidades descentralizadas y privadas que administran recursos públicos.

Por último, desde 2009 el Congreso de la República y el Ministerio de Finanzas Públicas (Minfin) incumplen lo prescrito en el artículo 69 de la LAIP, respecto a incluir una partida específica adicional en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para que la PDH pueda cumplir con las atribuciones que le asigna ese cuerpo normativo. En general, la ausencia de una entidad especializada para sancionar el incumplimiento de la ley (que incluso tenga facultades para ordenar la entrega de la información), o falta de fortalecimiento de las tareas de vigilancia asignadas a la autoridad reguladora actual, repercuten en la fragilidad del ejercicio del derecho de acceso a la información en Guatemala.

## 2.4 Participación ciudadana escasa

Con el propósito de mejorar la calidad y legitimidad de las instituciones representativas, pero además fortalecer la gobernabilidad en los sistemas democráticos, se ha expresado la necesidad de ampliar los espacios de participación de las personas en el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas. Es el «desafío de agrandar la política, es decir, someter a debate y decisión colectiva todas las materias que afectan el destino colectivo» (PNUD: 2004). Sin embargo, a pesar del empoderamiento que comienza a expandirse en la sociedad guatemalteca, siguen predominando esquemas limitados de participación ciudadana, incluso susceptibles de intervención política.

Si bien existe una estructura jurídica que garantiza el derecho de participación de la ciudadanía en los procesos de creación de políticas públicas en los diferentes estamentos gubernamentales (nacionales, regionales, departamentales y municipales),<sup>4</sup> todavía existen limitaciones para concretar la incorporación

---

4 Esa estructura básica está compuesta por la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (Decreto 11-2002 del Congreso de la República), Código Municipal (Decreto 12-2002 del Congreso de la República) y Ley General de Descentralización (Decreto 14-2002 del Congreso de la República).

de la opinión pública en los procesos de toma de decisiones. Esta situación obedece a que no se fomentan las condiciones de confianza para dotar de efectividad a los canales de comunicación existentes: las autoridades prefieren adoptar la posición cómoda de «informar» y eventualmente manifestar su apertura para «recibir» opiniones o comentarios, sin comprometerse a modificar sus decisiones a partir de esos procesos de expresión.

Existe conciencia de que los mecanismos de participación ciudadana no pretenden sustituir los mecanismos de representación política sino ampliar y abrir nuevos espacios en donde la ciudadanía pueda intervenir en la elaboración y diseño de las políticas públicas. Los órganos competentes y autoridades, aunque no están obligados a considerar las recomendaciones y sugerencias que formalmente se entregan y originan de los espacios de participación, deben considerarlas y explicar las razones en virtud de las cuales las adoptan o desechan. Al no alcanzar este mínimo formal, la realidad muestra la decepción, desencanto y agotamiento de los incipientes espacios o canales de participación.

La lucha de intereses entre actores políticos también lleva muchas veces a desvirtuar la participación de la comunidad. Es el caso del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, que pretende ser un espacio de coordinación interinstitucional, integrado y articulado en sus diferentes niveles para la planificación coordinada (entre el sector público y la sociedad civil) de la administración pública. Para el efecto, promueve el diagnóstico, priorización y diseño de políticas de desarrollo y programas presupuestarios, desde las comunidades hasta el nivel nacional. El propósito es que el Organismo Ejecutivo pueda formular una mejor y más adecuada política de desarrollo, teniendo en cuenta las prioridades y necesidades priorizadas en los distintos ámbitos de la organización del sistema.

Sin embargo, de acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD– (2010), como resultado de filtros técnicos, económicos y políticos, de las negociaciones y decisiones que se toman en los ámbitos formales e informales en los distintos niveles, anualmente, un porcentaje relevante de los proyectos que finalmente aprueba el Congreso no son los que las comunidades priorizaron. A esto se suma que las reasignaciones presupuestarias que en ocasiones se realizan, permiten a los actores que intervienen en el sistema modificar las prioridades de las comunidades. En síntesis, el complejo y burocrático proceso de planificación participativa del presupuesto es truncado: se ejecuta solamente un porcentaje muy reducido de los proyectos priorizados por los Consejos Comunitarios de Desarrollo.

Además de los mecanismos que deben contrarrestar la apatía, desconfianza y desinterés de la ciudadanía por lo que acontece en el sector público, actualmente la comunidad internacional promueve la implementación de mecanismos o iniciativas especializadas que contemplan como eje básico la intervención de la sociedad civil. Dentro de estos esfuerzos resaltan la Iniciativa de Transparencia en el sector de la Construcción (CoST), la Iniciativa para la Transparencia en las Industrias Extractivas (EITI) y la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), que representa la creación de mayores oportunidades de participación ciudadana y control social.

## 2.5 Conflictos de intereses

De acuerdo con las definiciones más aceptadas, un conflicto de intereses ocurre cuando el interés personal de quien ejerce una función pública colisiona con los deberes y obligaciones del cargo que desempeña (Cooper: 1982). Implica una confrontación entre el deber público y los intereses privados del funcionario o empleado público (OCDE: 2003). Su presencia constituye una amenaza a los principios de equidad e imparcialidad que debe regir el actuar de los servidores públicos, y que operan como una garantía para evitar que se adopten decisiones arbitrarias en las que prevalezca un interés privado (el del propio funcionario o de un tercero vinculado –familiares, amigos, socios, partidos políticos, grupos empresariales, etc.–), por sobre el interés público (aquel que busca la promoción y protección del bien común).

A diferencia de la corrupción, que requiere un acuerdo de al menos dos actores, un conflicto de intereses surge cuando una persona puede tener la oportunidad de anteponer sus intereses privados a sus deberes profesionales. Dependiendo de su naturaleza, pueden identificarse de manera objetiva por existir un beneficio concreto –económico o financiero– para el funcionario involucrado o bien, hay casos en que no puede precisarse un beneficio pero existen dudas razonables acerca de la imparcialidad del funcionario frente a una decisión concreta. En ocasiones, su comisión se conecta con algunas conductas constitutivas de actos de corrupción como el tráfico de influencias, el cohecho –en sus diversas modalidades– o el abuso de autoridad.

Como la existencia de conflictos de intereses contribuye a minar la confianza de la población en la legitimidad de las decisiones públicas y de quienes las toman, se ha incorporado su análisis en los estándares internacionales que se promueven para luchar contra la corrupción, correspondiendo a cada país la responsabilidad de configurar su regulación en sus respectivos ordenamientos jurídicos. Este proceso implica definir los mecanismos para su prevención, detección, gestión y sanción. Y es aquí en donde radica el principal problema del abordaje de los conflictos de intereses en el contexto guatemalteco: la regulación todavía es escasa, débil y dispersa.

Aunque la *Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos* contiene ciertas previsiones en esta materia, resultan insuficientes. Destaca la ausencia de normas para especificar, con alcance para la generalidad de todos los servidores públicos, ciertas eventualidades que podrían dar lugar a conflictos de intereses; asegurar la presentación de una declaración de ausencia de conflicto de intereses; prevenir conflictos de intereses con posterioridad al desempeño de funciones públicas; resolver consultas de los servidores públicos sobre casos de conflictos de intereses; y, para adoptar medidas que permitan remediar los conflictos de intereses detectados.

En el país, algunas decisiones públicas de trascendencia social han puesto en evidencia la existencia de conflictos de intereses: en el ámbito de las adquisiciones públicas (comprendiendo a los actores que intervienen en todo el ciclo); en la promoción de leyes que favorecen a un grupo o sector específico; en la promoción o adopción de políticas públicas por el Organismo Ejecutivo que favorecen a un grupo o determinado sector; en la integración y funcionamiento de las comisiones de postulación para nominar candidatos a puestos estratégicos del sector público; en el funcionamiento y toma de decisiones en órganos colegiados que presiden entidades descentralizadas (por ejemplo, el Directorio de la SAT) o que tienen a su cargo decidir sobre el uso de recursos públicos (por ejemplo, los comités técnicos de fideicomisos públicos), entre otros.

La falta de regulación sobre conflictos de intereses que resulte aplicable a todos los servidores públicos ha provocado que en casos notorios, expuestos a la opinión pública a través de los medios de comunicación, las decisiones públicas se cuestionen pero no se puedan revertir y que los funcionarios públicos se limiten a minimizar o desmentir que sus actuaciones constituyan este tipo de actos.

## 2.6 Impunidad

La impunidad constituye una grave infracción al deber que tienen los Estados de proteger el derecho a la vida e integridad de todos los habitantes del país, y de proporcionar una protección judicial efectiva. Representa la posibilidad de que una persona pueda cometer un delito (de cualquier naturaleza, incluyendo aquellos relacionados con actos de corrupción) y quedar sin castigo. En este caso se elude la investigación, persecución, captura, enjuiciamiento y condena que el caso amerite. Como resultado, conduce a la pérdida de confianza de la ciudadanía en las instituciones democráticas del país.

De acuerdo con un informe de la Oficina en Washington para asuntos Latinoamericanos –WOLA, por sus siglas en inglés– (2014), Centroamérica es un buen ejemplo de una región en donde la debilidad de las instituciones de seguridad y justicia y su corrupción por actores criminales y políticos ha dejado al Estado sin la capacidad para responder a la violencia y criminalidad o atender los factores estructurales que están detrás de la violencia.

En Guatemala, la impunidad ha sido producto del contexto histórico y de condiciones estructurales, económicas, políticas, culturales y sociales que la han favorecido. El informe final de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), *Guatemala: Memoria del Silencio*, señaló que durante el conflicto armado interno los «órganos de justicia se volvieron inoperantes en una de sus funciones fundamentales de protección del individuo frente al Estado y perdieron toda credibilidad como garantes de la legalidad vigente. Permitieron que la impunidad se convirtiera en uno de los más importantes mecanismos para generar y mantener el clima de terror».

Con la firma de los Acuerdos de Paz se adquirió conciencia sobre la necesidad de impulsar reformas para buscar un óptimo funcionamiento del sistema de justicia, incluso para evitar la aplicación de la ley por la ciudadanía (concretada en los linchamientos) y desenterrar la idea de la impunidad como un «conflicto y juego de poderes de quienes se creen intocables ante los tribunales de justicia», es decir, de quienes creen estar por encima de la ley. Sin embargo, también demanda un esfuerzo para favorecer la «cultura de la legalidad» a efecto de entender que cada persona tiene la responsabilidad individual de ayudar a construir y mantener una sociedad con un Estado de derecho.

A pesar de los avances que se pueden registrar en los últimos diecinueve años, se ha expresado que en el país no existen indicadores consensuados sobre impunidad, lo cual plantea una limitante importante para la toma de decisiones sobre cómo reducirla y contrarrestarla. En consonancia con lo anterior, no se puede abordar seriamente la justicia en términos de lucha contra la impunidad en el país, sin un trabajo orientado a definir, medir y sistematizar esos indicadores, tanto en el sistema de justicia, como en relación con los componentes sociales y estructurales que permiten la impunidad (PDH: 2014). El trabajo que actualmente desarrolla la CICIG podría aportar criterios para la construcción y definición de esos indicadores.

### 3. Hagamos números de la corrupción en Guatemala

Uno de los debates acerca del estudio de la corrupción gravita alrededor de las metodologías o fórmulas que podrían ser utilizadas para estimar su costo económico. En la práctica resulta una tarea difícil, si no imposible, porque se podría conceptualizar dicho costo como el valor monetario de los fondos que no llegaron a su objetivo público o de desarrollo, o como el daño causado a instituciones clave que facilitan la estabilidad y la inversión. También ha surgido un creciente consenso acerca del impacto negativo que tiene sobre la inversión privada y, en consecuencia, el crecimiento económico. Es decir, unos niveles más altos de corrupción corresponden a menor inversión y crecimiento (Quiroz: 2013).

En varios países de la región se ha intentado cuantificar ese costo económico. En 2011, la Procuraduría General de la Nación de Colombia estimó un costo aplicando al presupuesto de inversión del sector central y las entidades territoriales el porcentaje promedio estimado (12.9%) que se debe pagar para ser adjudicatario de un contrato estatal. En 2012, Transparencia por Colombia, capítulo colombiano de Transparencia Internacional, estableció un monto a partir de una encuesta que abordó la percepción de los empresarios sobre el valor que tendrían que pagar para ganar la adjudicación de un contrato.

En México, a comienzos de 2015 fue publicado el reporte «Semáforo Económico Nacional, 2014», que incluyó una estimación del costo de corrupción a través de un indicador del Fondo Monetario Internacional según el cual, un aumento en el porcentaje de percepción de corrupción genera una pérdida de 2% en el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). En este último caso, se aclaró que el valor estimado no implicaba el costo total de los actos de corrupción que se cometen en un país.

Con los ejemplos citados y la diversidad de metodologías que podrían ser útiles para el esfuerzo de cuantificación, queda claro que no existe una fórmula exacta para calcular el costo económico de la corrupción. A ello se agrega el carácter «oculto» de este flagelo social y a los múltiples actos que involucra, según la cantidad de tipos penales o delitos que se contemplan en cada país (cohecho, malversación, peculado, etc.). Precisamente porque no se conoce la cantidad exacta de actos de corrupción que ocurren en un país, no se denuncia y castiga plenamente.

Desde esta perspectiva, el siguiente análisis intenta más bien identificar algunos valores o montos del presupuesto estatal guatemalteco aprobado para el 2015 que se encuentran «expuestos» a la corrupción, es decir, que podrían no alcanzar los objetivos previstos debido a este flagelo. Además, se reflexiona sobre la pérdida si se supone que al menos el 20% de las cantidades evaluadas no alcancen su propósito por causa de la corrupción.

### 3.1 Los montos del presupuesto que pueden ser presa fácil de la corrupción

#### 3.1.1 Los gastos de capital: *el listado geográfico de obras*

El presupuesto general de ingresos y egresos del Estado aprobado para 2015 contempla en el rubro de gastos de capital un monto de Q 13,900 millones, que representa el 19.7% del presupuesto total y 2.9% del PIB. Se trata del gasto destinado a la adquisición o producción de bienes materiales (construcción de carreteras, edificios, equipo tecnológico, etc.) e inmateriales y a inversión financiera, que incrementan el activo del Estado y sirven de base para la producción de bienes y servicios.

Del monto señalado, el 24% (Q 3,364 millones) quedó asignado a la Administración Central, específicamente al Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV) y a otros ministerios y secretarías. El restante 76% (equivalente a Q 10,536 millones) está catalogado como transferencias de capital, es decir, constituido como desembolsos financieros destinados a la formación de capital, bajo responsabilidad de municipalidades, Consejos Departamentales de Desarrollo y entes fuera del sector privado.

Del monto que corresponde a la Administración Central, el CIV dispone de Q 3,072 millones que son administrados por la Dirección General de Caminos y la Unidad Ejecutora de Conservación Vial (Covial). De ese presupuesto se utiliza el 87% (Q 2,929 millones) para la formación bruta de capital, es decir, para la construcción de carreteras y cualquier otra clase de obras que se programen para el año. El 13% (Q 435 millones) es invertido en equipamiento.

Del monto de transferencias de capital, se asignó a las municipalidades un total de Q 6,391 millones (46%) y a los Consejos Departamentales de Desarrollo la cantidad de Q 2,051 millones (15%). El restante 15% corresponde a entes fuera del sector público.

El problema radica en que los gastos de capital quedan establecidos en el *Programa de Inversión Física, Transferencias de Capital e Inversión Financiera*, conocido coloquialmente como «Listado Geográfico

de Obras», cuya elaboración contempla dos etapas: a) la técnica, a cargo de la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia, que incluye las obras para un ejercicio fiscal en función de las prioridades del Plan de Inversiones Públicas (PIP); y, b) la política, que corresponde a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda (CFPM) del Congreso de la República, órgano que ejerce las facultades conferidas por la legislación para dictaminar y modificar el listado, quien posteriormente lo remite al Pleno para su aprobación.

La exposición de los recursos públicos a la corrupción se da principalmente en la fase política, toda vez que los cambios que realizan los diputados que integran la CFPM ocurren en reuniones celebradas a puerta cerrada y con una opacidad enorme. Es el momento en que confluyen los intereses de los legisladores para obtener una mayor porción de recursos para sus distritos, pero también para obtener beneficios ilegítimos a través de la concesión de obras para sus empresas o de sus allegados (familiares, financistas, socios, etc.). Solo los montos que en su conjunto administran el CIV, las municipalidades y los Consejos Departamentales de Desarrollo (Q 11,514 millones), representan una considerable cantidad de recursos públicos que pueden ser blanco de actos de corrupción.

### **3.1.2 Rubros vulnerables en las adquisiciones públicas**

El presupuesto contempla varios rubros vulnerables a la corrupción en el gasto destinado a las adquisiciones de la Administración Central, que se encuentran bajo la responsabilidad de los ministerios y secretarías de Estado. Se pueden identificar ocho rubros que en el presupuesto vigente de 2015 representan Q 4,457 millones.<sup>5</sup> El primero, «alimentos para personas» con un monto de Q 1,817 millones destinado a personal civil, militar, particulares y colectividades, en instituciones tales como hospitales, internados de estudiantes, detenidos en cárceles y prisiones, oficinas públicas cuando se realicen trabajos durante el período de almuerzo o excedan de la jornada ordinaria, etcétera.

El segundo, «productos farmacéuticos», con una asignación presupuestaria en 2015 de Q 821 millones, y que comprende el suministro de productos como preparados medicinales, medicinas patentadas, vitaminas y minerales, etc., proporcionados directamente por los médicos, dentistas y paramédicos a los pacientes que acuden a consultas externas o por los hospitales y otros centros parecidos a los pacientes que están ingresados, están incluidos en servicios de consulta externa o en servicios hospitalarios. El tercer lugar los arrendamientos de edificios, terrenos, maquinaria y equipos, así como el pago de derechos sobre bienes intangibles, cuyo rubro asciende a Q 414 millones.

En cuarto lugar, «divulgación, impresión y encuadernación», que tiene asignado para 2015 un total de Q 385 millones y comprende gastos realizados para difundir información oficial a través de distintos medios de comunicación (radiodifusoras, televisión, cines, teatro, periódicos, revistas, folletos, carteles, vallas, afiches, etc.), así como la impresión, encuadernación y reproducción de publicaciones oficiales, tales como libros, folletos, entre otros. Un rubro sensible para el sector público (por ejemplo, para las patrullas de la Policía Nacional Civil) es el de adquisición de combustibles, que en 2015 cuenta con una asignación de Q 370 millones, e incluye la compra de productos derivados del petróleo, como gasolina, aceites ligeros usados como carburantes, kerosene, aceite diésel y grasas lubricantes, entre otros.

Para la adquisición de abonos y fertilizantes en 2015 se presupuestó un gasto por Q 243 millones, correspondiendo a uno de los principales programas del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. También destaca el rubro «útiles menores médico quirúrgicos y de laboratorio» que comprende gastos por compra de jeringas, agujas, gasas, vendajes, material de sutura, guantes para

---

5 Al 22 de mayo de 2015.

cirujanos, esparadrapo, alambiques, pipetas, vasos de precipitación, etcétera, todos insumos útiles para el sistema hospitalario estatal, y que en 2015 tiene una asignación presupuestaria de Q 240 millones. Finalmente, destaca el caso del equipo militar y de seguridad, que en 2015 tiene un presupuesto de Q 167 millones para los gastos por compra de equipos, accesorios y repuestos destinados a la defensa nacional y al mantenimiento del orden público.

El propósito de citar estos ejemplos es mostrar rubros presupuestarios que la experiencia reciente ha demostrado que son susceptibles de procedimientos irregulares por parte las unidades ejecutoras, al momento de realizar o desarrollar las adquisiciones previstas para el presente ejercicio fiscal. A pesar de la relevancia que podrían tener estos recursos e insumos para el funcionamiento diario de algunas instituciones o para la implementación de políticas públicas, ha trascendido a la opinión pública denuncias que ponen de manifiesto que en algunos casos las compras se han efectuado mediante contravención a lo dispuesto en la *Ley de Contrataciones del Estado*, y no necesariamente se cumplen los propósitos o resultados legítimos que motivan estos gastos.

Otro ejemplo relevante, siempre en el área de adquisiciones, está constituido por la adquisición pública de medicamentos, productos farmacéuticos y otros insumos hospitalarios, mediante la modalidad de concurso por contrato abierto. El objeto del contrato abierto es seleccionar proveedores de bienes, suministros y servicios de uso general, constante y de alta demanda, por medio de un concurso público para la calificación y adjudicación de los productos a precios fijos durante un período de tiempo, facilitando así compras por volumen. Busca obtener mejores precios y estandarización de los productos que hacen más económica y práctica la adquisición. Las entidades que han requerido esta modalidad son el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y, en cuantías menores, el Ministerio de la Defensa Nacional para el Centro Médico Militar.

A mayo de 2015 se registraba en el Sistema de Adquisiciones y Contrataciones del Estado de Guatemala (Guatecompras) un gasto de Q 1,434 millones para la adquisición de medicamentos e insumos hospitalarios por contrato abierto. La polémica y cuestionamientos que acompañan este proceso devienen de los intereses que tienen algunas empresas para mantener la hegemonía y control en estas compras, así como el involucramiento de esas empresas con el financiamiento de partidos políticos, según las conclusiones de diversas investigaciones periódicas y del informe temático de CICIG sobre el financiamiento de los partidos guatemaltecos.<sup>6</sup> Resalta el dato de que a la fecha, los contratos abiertos de medicamentos acumulan 80 proveedores vigentes (con al menos una adjudicación), pero tres de ellos acumulan un total de Q 770 millones, es decir, más del 50% del monto total que aparece registrado en Guatecompras.

### **3.1.3 El gasto público a través de fideicomisos**

Los fideicomisos públicos han sido definidos por el Minfin como los «instrumentos jurídicos creados por la administración pública para cumplir con una finalidad lícita y determinada, a efecto de fomentar el desarrollo económico y social a través del manejo de los recursos públicos administrados por una institución fiduciaria. Asimismo, mediante el contrato de fideicomiso se da seguimiento a diversos programas y proyectos estatales que persiguen el bien común».

Representan un rubro considerable del gasto público, sin embargo, su situación legal irregular (dependen de disposiciones contenidas en varios cuerpos legales, y en general, de normas pertenecientes al derecho privado) ha moldeado sus condiciones de funcionamiento bajo criterios de opacidad. En cuanto a montos expuestos o vulnerables a corrupción, cabe indicar que diez fideicomisos ejecutados por la

<sup>6</sup> Disponible al público en: <http://www.cicig.org/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=616&cntnt01returnid=67>

Administración Central representan un total de asignación presupuestaria para 2015 por un total de Q 3,409 millones.<sup>7</sup> Corresponden a: Fondo nacional para la conservación de la naturaleza (FONACON); Fondo vial, Inversión para la vivienda (FIV), y Fondo Social de Solidaridad, del CIV; Fondo nacional para la reactivación y modernización de la actividad agropecuaria (FONAGRO) y Fondo nacional de desarrollo (FONADES), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); Fondo de protección social, así como Desarrollo Social, del Ministerio de Desarrollo Social; Fondo de desarrollo indígena guatemalteco (FODIGUA); y, Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología (FONACYT).

De los fideicomisos públicos indicados, cinco acumulan el 94% del presupuesto asignado para este mecanismo de ejecución del gasto público (Q 3,211 millones). Estas asignaciones de gasto público se consideran gravemente expuestas a la corrupción debido a que actualmente los fideicomisos se caracterizan por una deficiente o nula rendición de cuentas; las dificultades para su control y fiscalización; las decisiones las toman los comités técnicos y figuras similares, integrados con actores privados con responsabilidad y cuentadancia muy limitadas; las condiciones del contrato de fideicomiso pueden cambiar sin control; se incumplen normas financieras y en materia de adquisiciones públicas, entre otras.

## 3.2 Algunas comparaciones con educación, salud, nutrición, seguridad y justicia

El análisis de los efectos nocivos de la corrupción permite reconocer que este flagelo distorsiona la distribución de los recursos públicos, lo que ocasiona que su administración se vuelva discriminatoria y arbitraria. Como consecuencia, la corrupción impacta las vidas de las personas vulnerables y en condiciones de desventaja y socava sus derechos humanos porque se pueden quedar sin acceso a un servicio esencial (salud, educación, nutrición, etc.), porque no pueden o se rehúsan a pagar un soborno o no pertenecen a una red clientelar. En los casos más graves, como recientemente quedó en evidencia, la corrupción también puede ocasionar muertes.<sup>8</sup>

Bajo esa premisa, a continuación se detalla una comparación de bienes o servicios públicos cuyo costo fiscal equivale al 20% de los presupuestos que en la sección anterior se consideran vulnerables o expuestos a la corrupción. Este es un porcentaje indicativo, que se utiliza con fines de análisis comparativo, y cuyo uso se estima relevante para brindar una idea de los costos sociales y económicos de la corrupción. Para construir esta comparación se tomó como referencia el presupuesto de ingresos y egresos del Estado aprobado para el ejercicio fiscal 2015, en especial lo concerniente a los ministerios de Salud Pública y Asistencia Social, Gobernación, de Cultura y Deportes, de Desarrollo Social, de Educación, y de Trabajo y Previsión Social.

El 20% de los Q 11,514 millones que administran el CIV, las municipalidades y los Consejos Departamentales de Desarrollo, efectivamente, vulnerables o que están expuestos a la corrupción, equivalen a daños sociales como los siguientes:

- *En materia de educación:* que 2.6 millones de niños y niñas de los niveles preprimario y primario no reciban atención en alimentación escolar, ni reciban los útiles escolares.

---

7 Al 22 de mayo de 2015.

8 Se hace referencia a la investigación realizada por la Cicig y el MP en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social para la contratación de una empresa que prestaría servicios especializados de hemodiálisis para pacientes renales. Por las graves anomalías y la corrupción en este contrato se han registrado más de una veintena de muertes de pacientes renales, en tanto que todos los integrantes de la junta directiva del seguro social guardan prisión preventiva, acusados de la comisión de delitos diversos.

- *En materia de protección social:* que se dejen de entregar 1.2 millones aportes económicos a los adultos mayores, y 2.9 millones aportes económicos a familias con niños y niñas menores de 5 años, mujeres embarazadas o en período de lactancia, por concepto del bono seguro de salud.
- *En materia de salud y nutrición:* que más de cuatrocientos mil niños y niñas de 1 a 5 años no reciban los refuerzos de vacunación; que 1.4 millones de niños y niñas menores de 5 años no reciban el monitoreo de crecimiento; que 1.2 millones niños y niñas menores de 5 años no reciban atención médica por causa de infección respiratoria aguda; y, que 1.2 millones de personas no reciban atención médica por accidentes y violencia.

En el segundo caso, el 20% de Q 5,891 millones correspondientes a los rubros vulnerables a la corrupción en las adquisiciones públicas y el contrato abierto de medicamentos, equivalen a los daños sociales siguientes:

- *En materia de educación:* que veintidós mil estudiantes de nivel diversificado con formación para maestros dejen de ser atendidos por el sistema educativo, y que cerca de un millón de estudiantes del nivel preprimario no reciban la dotación de cuadernos de trabajo para el año escolar.
- *En materia de salud y nutrición:* que más de quinientas mil mujeres no reciban atención prenatal oportuna; que más de trescientas mil mujeres dejen de recibir atención del parto por personal calificado; que cerca de veinte mil niños y niñas menores de cinco años no reciban el diagnóstico y tratamiento por la desnutrición aguda; que 1.2 millones de niñas y niños menores de cinco años no reciban suplementos de micronutrientes; que se deje de brindar alimentación complementaria de vitacereal a más de setecientos mil niños y niñas mayores de 6 meses pero menores de 24, madres lactantes y mujeres embarazadas; y, que más de setecientos mil niños y niñas mayores de dos años pero menores de cinco, no reciban tratamientos para desparasitación. También, que 7.9 millones de personas dejen de ser beneficiadas con acciones de prevención, control y vigilancia de la malaria y del dengue.
- *En materia de protección social:* que se dejen de entregar más de cinco mil becas de educación media destinadas para adolescentes y jóvenes (hombres y mujeres) en situación de riesgo y vulnerabilidad social; que se dejen de brindar talleres y eventos de educación no formal a cincuenta mil adolescentes y jóvenes en situación de riesgo y vulnerabilidad social; que se dejen de entregar cerca de un millón de bolsas de alimentos (bolsas seguras) a familias que viven en pobreza y pobreza extrema o sufren de emergencia, crisis o conflictos sociales; que se dejen de entregar 1.7 millones de aportes por concepto de bono seguro de educación (bono escolar) a familias con niños, niñas y adolescentes de 6 a 15 años; y, que se deje de brindar atención integral en Hogares Comunitarios a diecisiete mil niños y niñas de 0 a 6 años en situación de pobreza y pobreza extrema.
- *En materia de cultura y deportes:* que 11.2 millones de personas dejen de ser beneficiadas con actividades deportivas no escolares, no federadas y de recreación.

Por último, el 20% de los Q 3,409 millones que se prevén ejecutar mediante fideicomisos públicos en el ejercicio fiscal 2015 equivalen a los daños sociales siguientes:

- *En materia de educación:* que se dejen de producir y entregar cerca de trescientos mil libros escolares para el nivel de educación primaria bilingüe intercultural; que más de cien mil estudiantes del ciclo básico telesecundaria dejen de ser atendidos por el sistema escolar; y, que más de cien mil docentes de los niveles pre-primario y primario dejen de recibir la valija didáctica.
- *En materia de protección social:* que más de tres mil adolescentes y jóvenes dejen de recibir el beneficio de becas de educación superior, de empleo y de artesano.

- *En materia de salud y nutrición:* que se deje de vacunar a más de un millón de niños y niñas de 0 a 1 año, de acuerdo con su edad y el esquema de vacunación vigente; que se dejen de brindar consejería sobre prácticas para el cuidado infantil a 1.3 millones de madres de niños y niñas menores de 5 años; y, que 1.2 millones de personas dejen de tener acceso a métodos de planificación familiar.
- *En materia de seguridad:* que más de ochenta mil jóvenes dejen de participar en actividades de prevención de la violencia, y que más de nueve mil policías dejen de recibir actividades de formación y especialización.

Sin pretender defender el rigor del supuesto del 20%, este ejercicio muestra con claridad que los costos fiscales de la corrupción equivalen a un golpe enorme para los grupos sociales más vulnerables y para garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. El reto es que los partidos políticos comiencen a delinear propuestas más profundas y de largo plazo para lograr resultados efectivos en la lucha contra la corrupción.

## 4. Propuestas iniciales para luchar contra la corrupción en Guatemala

A criterio del Icefi, para promover la transparencia y la lucha contra la corrupción en Guatemala se debe considerar al menos cuatro perspectivas de análisis: legislación, institucionalidad, acceso a la información pública y participación ciudadana. Estos cuatro elementos, sin embargo, deben abordarse de manera integral, ya que las debilidades o falencias de uno de ellos pueden afectar en la efectividad de los demás.

### 4.1 Ejes de trabajo a considerar

#### 4.1.1 Legislación

Mediante la emisión, modificación o derogación de leyes se interpreta y da sentido a las normas constitucionales; además, se actualiza el ordenamiento jurídico ante una realidad que cambia de manera permanente. Para el ejercicio de esta función, los legisladores no tienen más límites que los textos constitucionales y los tratados internacionales (Solís Fallas: 1995). En ese contexto dinámico, durante los últimos años se incrementó la demanda ciudadana para que la legislación nacional incluya disposiciones que garanticen una gestión transparente y adecuada de los recursos públicos, pero que además permitan el acceso a la información pública y el ejercicio de la auditoría social.

Los estándares internacionales asumidos por Guatemala al ratificar su incorporación como Estados Parte en diversos instrumentos legales (en especial la Convención Interamericana contra la Corrupción –CICC– y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción –CNUCC–), o al formalizar de manera voluntaria su adhesión a iniciativas multilaterales en materia de transparencia y combate a la corrupción (por ejemplo, la AGA), deben reflejarse en el marco legal interno. Naturalmente, este proceso conlleva la necesidad de mantener consistencia y concordancia con la constitución y la realidad jurídica del país.

Desde esta perspectiva, los principales protagonistas son los legisladores, quienes deben evidenciar su voluntad política emitiendo nuevas leyes o aprobando las reformas a la legislación existente para adaptarla a estándares y buenas prácticas de transparencia. En este esfuerzo legislativo se necesita

asegurar que se respeten plenamente los propósitos originales de los instrumentos internacionales, o que al menos garanticen su equivalencia en la búsqueda del cumplimiento de las finalidades y objetivos de cada compromiso internacional suscrito.

En la práctica, presupone también una oportunidad para la ciudadanía y demás actores clave de la sociedad, en el sentido de contar con una agenda de transparencia que se encuentre en sintonía con las prioridades del país en este ámbito, acompañada de acciones efectivas de presión e incidencia ante los tomadores de decisión, de manera que permitan avanzar de forma progresiva en cada uno de los tópicos identificados. Este último punto resulta crucial, porque aquellos que se benefician de la opacidad resultan ser actores política y económicamente poderosos, que buscan bloquear la adopción de decisiones en pro de la transparencia.

### **4.1.2 Institucionalidad**

El segundo factor de importancia está constituido por la eficacia de las instituciones responsables de aplicar el marco legal vigente a través de: la ejecución del gasto público (el Minfin); el control de los ingresos públicos (la SAT); la promoción de la transparencia –en particular las entidades especializadas del Organismo Ejecutivo y del Organismo Legislativo–; así como la auditoría y evaluación del gasto público para determinar si los recursos estatales son invertidos de forma eficiente y eficaz –las entidades fiscalizadoras superiores–. También incluye al sistema de administración de justicia –en especial, el Organismo Judicial y el MP– para asegurar la persecución penal y sanción de los responsables de actos de corrupción.

En el caso de la entidad fiscalizadora superior, el caso de la CGC el reto es superlativo porque su legislación orgánica debe estar diseñada estratégicamente para evitar la influencia de intereses políticos, económicos, o de naturaleza corporativa que puedan desnaturalizar su quehacer. De esa cuenta, su cuerpo normativo debe garantizar que las autoridades superiores sean electas por mérito, capacidad técnica y experiencia, de acuerdo con procedimientos de selección transparentes y abiertos al escrutinio ciudadano; independencia presupuestaria y funcional; personal de apoyo idóneo que asegure una carrera administrativa; cooperación interinstitucional; y, rendición de cuentas.

En cuanto a la institución especializada en la promoción de la transparencia dentro del Organismo Ejecutivo (sea unipersonal o colegiada), el reto consiste en: primero, asegurar su incorporación en la *Ley del Organismo Ejecutivo*, para terminar con la práctica que comenzó en el año 2000 de concederles vigencia temporal, al prever su regulación mediante acuerdos gubernativos y con ello limitar la continuidad de las políticas anticorrupción más allá de cada gestión gubernamental; además, debe contemplar las facultades legales y el poder político para obligar a otras entidades del Ejecutivo a seguir instrucciones y cooperar en los esfuerzos que se impulsen. En segundo lugar, se deben concretar funciones que abarquen formular, coordinar y supervisar la implementación de políticas anticorrupción, con énfasis en labores de prevención.

### **4.1.3 Acceso a la información pública**

Es importante que la arquitectura legal atienda los principios democráticos que garantizan un régimen de acceso a la información adecuado y efectivo, específicamente aquellos que sugieren los instrumentos emitidos por diversos órganos de la OEA, entre los cuales destacan los *Principios sobre el Derecho de*

*Acceso a la Información*<sup>9</sup> y la *Ley Modelo Interamericana sobre Acceso a la Información Pública*.<sup>10</sup> Al respecto, el debate debería incluir: el fortalecimiento de la protección de este derecho humano; emisión de leyes complementarias, (archivos y protección de datos personales); promoción de criterios para mejorar la calidad del acceso a la información, en la información de oficio y la gestión de las solicitudes; reforzar el entrenamiento y capacitación de los funcionarios públicos en esta materia; realizar campañas para divulgar entre la población la existencia y los modos de poner en práctica el ejercicio del derecho de acceso a la información.

En el ámbito de las finanzas públicas, el análisis desde esta perspectiva radica en determinar las facilidades con que la ciudadanía cuenta para acceder a información financiera y contable, así como aquella relacionada con el ciclo presupuestario (formulación, aprobación, ejecución y evaluación). Por otra parte, las autoridades gubernamentales deben comunicar los objetivos que se proponen alcanzar y los productos que generan con los recursos que se les confían, así como esforzarse por evaluar y divulgar los resultados esperados en materia social, económica y ambiental.

También comprende la obligación de innovar y fortalecer la disponibilidad de reportes a través de portales de transparencia fiscal y herramientas o sistemas de información financiera (como es el caso de Sistema de Contabilidad Integrada –Sicoin–, Sistema de Gestión –Siges–, Sistema Nacional de Inversión Pública –SNIP–, Portal de Gobiernos Locales, Guatecompras, etc.) que forman parte del Sistema Integrado de Administración Financiera (Siaf) adoptado por la administración pública guatemalteca.<sup>11</sup> También se debe asegurar la divulgación de los ocho informes que las buenas prácticas recomiendan que los gobiernos hagan públicos en los diferentes momentos del ciclo presupuestario.

#### 4.1.4 Participación ciudadana

La ecuación de la transparencia fiscal se valida con la creación de mecanismos que estimulen y faciliten la participación de la ciudadanía en los asuntos relacionados con la gestión pública, especialmente los que influyen en la calidad de vida de las personas. Esto incluye la obligación del Estado de diseñar y poner en marcha canales para que las personas puedan participar antes, durante y después de la toma de decisiones. Este desafío se torna muy complejo en sociedades con un pasado reciente de guerra, violencia y represión por parte de las fuerzas de seguridad del Estado.

Según Cunill (2006), una ciudadanía crítica y activa, conjuntamente con un gobierno abierto y receptivo, son las dos caras de la moneda que hacen de la transparencia un medio útil para mejores decisiones y servicios públicos. Aunque el Gobierno tenga una inclinación por la transparencia y la apertura hacia la ciudadanía, transitar de una ciudadanía apática, desconfiada y desinteresada a una ciudadanía activa, protagónica, crítica y participativa requiere tiempo pero, sobre todo, un cambio cultural.

En la actualidad, las organizaciones de la sociedad civil continúan con la realización de acciones para favorecer el diseño, construcción y aprobación de presupuestos participativos (con mayor énfasis en el ámbito subnacional). También destacan los esfuerzos de participación activa en los mecanismos de seguimiento a las convenciones internacionales anticorrupción, así como en los procesos para la elaboración y seguimiento de los planes de acción que cada Estado que forma parte de la AGA se

9 Comité Jurídico Interamericano (2008). Resolución 147 del 73º Período Ordinario de Sesiones: *Principios sobre el derecho de acceso a la información*. 7 de agosto de 2008. Punto resolutivo 1. Disponible en línea en: [http://www.oas.org/cji/CJI-RES\\_147\\_LXXII-O-08\\_esp.pdf](http://www.oas.org/cji/CJI-RES_147_LXXII-O-08_esp.pdf).

10 OEA, Asamblea General (2010). AG/RES. 2607 (XL-O/10), a través de la cual aprueba una *Ley modelo interamericana sobre acceso a la información*. 8 de junio de 2010. Disponible en línea en: [http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES\\_2607-2010.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/AG-RES_2607-2010.pdf).

11 Un informe publicado por CEPAL en 2014 expone algunos casos relevantes de portales de transparencia fiscal. El documento está disponible en: <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/0/52060/Experienciasinternacionales.pdf>.

compromete a implementar. Además, ha existido continuidad con otras iniciativas especializadas, por ejemplo, en el ámbito de la construcción y de las industrias extractivas.

De estas experiencias se pueden extraer lecciones aprendidas para que las organizaciones sociales puedan influir de manera más efectiva y exigir que el Gobierno cumpla plenamente con sus compromisos en materia de transparencia. A su vez, este análisis puede contribuir a minimizar los riesgos que pueden devenir de prácticas gubernamentales cuestionables, mediante las cuales se establecen canales restringidos de participación, únicamente para aparentar el cumplimiento formal de compromisos internacionales, limitados en algunos casos a una función informativa, pero sin favorecer una genuina consulta, retroalimentación e intercambio de visiones con la sociedad civil.

## 4.2 Objetivos y agenda preliminar

En concordancia con los cuatro ejes descritos, el Icefi considera que las autoridades que resulten electas y asuman cargos públicos a partir de 2016 deberán considerar, como mínimo, los siguientes objetivos y agendas preliminares para la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción:

Objetivo 1. Garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos para incrementar la calidad de vida de los guatemaltecos.

### *Agenda preliminar.*

- 1) *Transparentar la gestión presupuestaria*, en especial aquellas fases que corresponden al Organismo Ejecutivo, con el propósito de configurar un efectivo sistema de información que permita a la ciudadanía conocer quiénes y cómo se toman las decisiones más importantes en este ámbito, pero además monitorear y comprender cómo se administran los recursos públicos.
- 2) *Fortalecer y transparentar el régimen de adquisiciones del Estado*, especialmente en áreas estratégicas (sector construcción, medicamentos, insumos educativos, contratos abiertos, etc.), a efecto de invertir de manera eficiente los recursos públicos contemplados para adquirir bienes, obras y servicios que deben producir un beneficio social.
- 3) *Fortalecer las herramientas y subsistemas que conforman el Sistema Integrado de Administración Financiera* (Sicoin, Guatecompras, Siges, SNIP, etc.), para garantizar la disponibilidad de información estratégica y actualizada sobre la gestión y uso de los recursos públicos.
- 4) *Disminuir el uso de mecanismos paralelos de ejecución de gasto público*, como el caso de ejecución a través de organizaciones no gubernamentales, asociaciones y fideicomisos constituidos con fondos públicos.

Objetivo 2. Asegurar la probidad de los funcionarios y empleados públicos, así como una cultura de rendición de cuentas y gobierno abierto.

### *Agenda preliminar:*

- 1) *Modernizar el régimen de servicio civil*, con el propósito de actualizar la estructura del sistema de carrera administrativa, incorporando criterios de capacidad y mérito para la contratación, promoción, permanencia y egreso de la función pública, que reduzcan los riesgos de arbitrariedad, nepotismo o clientelismo en estos procesos.
- 2) *Promover la implementación de mecanismos para el manejo de conflictos de interés*, incluyendo la presentación de las declaraciones de ausencia de conflicto de intereses, medios para resolver consultas de los servidores públicos en esta materia, y aplicación práctica de medidas para remediar los conflictos de intereses detectados.

- 3) *Fortalecer el sistema de declaraciones juradas patrimoniales*, asegurando su publicidad y garantizando mecanismos efectivos que permitan a la CGC verificar el contenido de las declaraciones a fin de establecer si existe o no enriquecimiento ilícito u otro acto constitutivo de responsabilidad penal.
- 4) *Asegurar el cumplimiento de las normas de rendición de cuentas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto*, estableciendo los manuales, lineamientos y otras disposiciones técnicas que aseguren la publicación de reportes comprensibles, ordenados y de fácil acceso para ejercer actividades de auditoría social.

Objetivo 3. Garantizar el acceso a la información pública, incluyendo políticas de datos abiertos y protección de datos personales.

*Agenda preliminar:*

- 1) *Asegurar la publicación de los documentos presupuestarios clave que recomiendan las buenas prácticas internacionales*, como el documento preliminar, la propuesta de presupuesto del Ejecutivo, el presupuesto aprobado, el presupuesto ciudadano y el informe de medio año, entre otros.
- 2) *Aprovechar el uso de la tecnología para potenciar el ejercicio del derecho de acceso a la información*, incluyendo la innovación de portales y módulos electrónicos que contribuyan a difundir información socialmente útil para la población (en materia fiscal; sobre trámites y servicios administrativos; sobre estadísticas; etc.).
- 3) *Consolidar una política pública de datos abiertos*, para que la ciudadanía pueda acceder a información pública gubernamental en formatos técnicos y legales que permitan su uso, reutilización y redistribución para cualquier fin legal que se desee.
- 4) *Vigilar y alentar al estricto cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información Pública*, corrigiendo los obstáculos administrativos y criterios adoptados en la práctica para bloquear o restringir el acceso a la información pública, así como renovar la voluntad política para publicar y actualizar la información de oficio establecida por ley. Requiere también un esfuerzo de coordinación entre la entidad encargada de promover la transparencia en el Ejecutivo y la autoridad reguladora que define la LAIP.
- 5) *Promover la aprobación de leyes complementarias a la Ley de Acceso a la Información Pública*, referidas al sistema de archivos públicos y protección de datos personales, que contribuyan a garantizar la eficacia de un régimen efectivo para la protección del derecho humano de acceso a la información pública en el país.

Objetivo 4. Facilitar participación ciudadana, mediante el impulso de espacios de colaboración entre administración pública y sociedad civil.

*Agenda preliminar:*

- 1) *Promover mecanismos abiertos e incluyentes para la participación de la sociedad civil en el diseño, seguimiento y monitoreo de políticas públicas, en especial aquellas relacionadas con la prevención de la corrupción*. Conlleva la creación de un entorno y condiciones de confianza para estimular la participación de la ciudadanía en el seguimiento de la gestión pública, ya sea antes (mecanismos informativos y de consulta), durante (mecanismos de colaboración y participación directa) o después (mecanismos de auditoría o control social) de la toma de decisiones.
- 2) *Creación y fomento de mecanismos innovadores de participación ciudadana en áreas sensibles de la gestión de las finanzas públicas*, como en el proceso de formulación presupuestaria, en el diseño,

evaluación y mejora de trámites y servicios públicos, o en procesos estratégicos de las adquisiciones públicas, entre otros.

- 3) *Brindar continuidad a las iniciativas especializadas de transparencia* en las que se posibilita la colaboración entre actores gubernamentales y de sociedad civil, que incluyen la AGA, CoST, EITI y el seguimiento a las convenciones anticorrupción de la OEA y de la ONU.
- 4) *Renovar los esfuerzos para retomar la funcionalidad del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural*, en donde el proceso de formulación de políticas parta de la base del sistema hasta el nivel nacional, y del nivel nacional hacia la base, tomando en cuenta las prioridades de las comunidades y las líneas y orientaciones generales de las políticas públicas de largo alcance (PNUD: 2010). Además, reforzar los mecanismos de control y fiscalización de la inversión pública efectuada a través del sistema.
- 5) *Fortalecer mecanismos para la atención, gestión y resolución de peticiones, denuncias, quejas, sugerencias y reclamos de la ciudadanía*, para efectos de evaluar acciones correctivas en los servicios y trámites que brinda la administración pública, así como para poner en conocimiento de las autoridades correspondientes la probable comisión de actos de corrupción, para facilitar su persecución y sanción.

Objetivo 5. Lograr un marco legal actualizado, acorde con las buenas prácticas y estándares internacionales en materia de transparencia.

Agenda preliminar:

- 1) *Impulsar una agenda legislativa para la promoción de la transparencia y el combate a la corrupción*, que atienda los estándares internacionales y recomendaciones formuladas por los mecanismos de seguimiento a instrumentos jurídicos anticorrupción (en especial, las convenciones de la OEA y de la ONU), y las que provienen de esfuerzos multilaterales de transparencia en los que participe el Estado de Guatemala, como es el caso de la Alianza para el Gobierno Abierto. Esta agenda debería considerar la revisión de las siguientes normas o temas:

Ley / Tema	Objetivo de la legislación
Ley de Servicio Civil (Decreto número 1748 del Congreso de la República)	Actualizar la normativa fundamental de servicio civil para equipararla a los derechos consagrados en la Constitución Política de la República vigente, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado guatemalteco en materia del Derecho de Trabajo y las buenas prácticas internacionales que promueven la modernización de la función pública.
Ley de Contrataciones del Estado (Decreto número 57-92 del Congreso de la República)	Incorporar reformas integrales y estratégicas para la transparencia fiscal y el combate a la corrupción en el ámbito de las adquisiciones públicas. Debe apuntar a cerrar las brechas legales que posibilitan el abuso de potestades discrecionales asignadas a los funcionarios responsables de realizar las compras y que han permitido o consentido prácticas para defraudar al Estado.
Ley de Fideicomisos Públicos	Adoptar una ley específica para regular una figura legal (proveniente del ámbito mercantil) que las entidades estatales comenzaron a utilizar desde hace algunos años como mecanismo paralelo de gasto público. El propósito es incluir normas que brinden certeza sobre su definición y duración, el contenido de la escritura de constitución, las responsabilidades y obligaciones de los sujetos que intervienen, el régimen de contrataciones y adquisiciones, así como las disposiciones que aseguren su control y fiscalización por la CGC, entre otras.
Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto número 89-2002 del Congreso de la República)	Fortalecer el sistema de declaraciones juradas patrimoniales y hacerlo consistente y coherente con normas previas que han sido aprobadas por el Congreso de la República (el caso más reciente, la Ley contra la Corrupción). La revisión debería orientarse a: revisar el contenido a incluir en las declaraciones patrimoniales para alcanzar los objetivos de su presentación y revisión (detectar enriquecimiento ilícito); garantizar su publicidad; reforzar las facultades de verificación a cargo de la CGC y la colaboración que deben proveer otras entidades públicas para el cumplimiento de esa tarea. También esta revisión debería servir para incorporar el régimen general sobre conflictos de interés en el sector público, incluyendo la obligación de presentar la declaración de ausencia de conflictos de interés, entre otras medidas.
Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto número 101-97 del Congreso de la República)	Reforzar los controles de transparencia presupuestaria en función de los resultados obtenidos a la fecha con la aplicación práctica de las reformas aprobadas en octubre de 2013 y febrero de 2014, incluyendo nuevas medidas relacionadas con la apertura y aprobación del presupuesto del Estado, así como el control en la ejecución presupuestaria.

Ley / Tema	Objetivo de la legislación
Leyes orgánicas de entes contralores o fiscalizadores	Fortalecer la regulación de las entidades que cumplen labores de control o fiscalización en el ámbito penal (MP y Organismo Judicial), de seguimiento al gasto público (CGC), del control de los ingresos públicos (Superintendencia de Administración Tributaria), supervisión financiera (Superintendencia de Bancos), entre otras. Atendiendo a su carácter autónomo o descentralizado, la idea es revisar constantemente aquellas disposiciones que son clave para evitar la influencia de intereses políticos, económicos, o de naturaleza corporativa que puedan desnaturalizar su quehacer, y asegurar su efectivo funcionamiento: elección de autoridades superiores; independencia presupuestaria y funcional; carrera administrativa del personal de apoyo; coordinación interinstitucional; rendición de cuentas, entre otras.
Disposiciones para fortalecimiento del sistema de planificación y vinculación con el presupuesto por resultados	Revisar las normas legales que configuran el marco general del sistema de planificación, partiendo de la premisa fundamental de que fortalecer los nexos entre el presupuesto y la planificación estratégica contribuye a mejorar la administración de los recursos. También dota al sector público de una herramienta de gestión que facilita el seguimiento y evaluación de las políticas públicas (a partir de los resultados e impactos de la ejecución de programas presupuestarios y de la aplicación de recursos asignados a éstos).
Disposiciones sobre transparencia tributaria y contra la evasión fiscal	Incorporar a la legislación nacional los estándares y recomendaciones de instancias como el Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información Tributaria de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos –OCDE–, especialmente para reconfigurar el «secreto bancario», desde la perspectiva de facilitar el acceso a información bancaria para fines de control tributario. También comprende la aprobación de los acuerdos que ha suscrito el Estado y que autorizan el intercambio de información con otras administraciones tributarias, como medida para combatir la evasión fiscal.
Disposiciones sobre lavado de dinero y otros activos	Complementar el marco legal existente para prevenir el lavado de activos e incorporar el andamiaje jurídico necesario para apoyar el combate de los «flujos financieros ilícitos», especialmente aquellos que provienen de la comisión de actos de corrupción y de la evasión fiscal. Implica reforzar la regulación de figuras como los fideicomisos, y el beneficiario final, entre otros mecanismos.
Disposiciones sobre financiamiento de los partidos políticos	Complementar los esfuerzos impulsados para reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos, pero desde la perspectiva de quienes hacen negocios con el Estado. Por ejemplo, se precisa romper los nexos entre el financiamiento de partidos políticos y quienes realizan contratos con el Estado.

Ley / Tema	Objetivo de la legislación
Disposiciones sobre transparencia en el sector privado	Incorporar normas que prevén las convenciones internacionales sobre la responsabilidad del sector privado en el combate a la corrupción. Por ejemplo, regular mecanismos de cooperación entre el sector privado y los organismos encargados de hacer cumplir la ley como factor preventivo y disuasivo de la comisión de actos de corrupción; promover medidas relativas a la identidad de las personas jurídicas y naturales involucradas en el establecimiento y la gestión de empresas; prevenir los conflictos de intereses imponiendo restricciones apropiadas, durante un período razonable, a las actividades profesionales de ex funcionarios públicos o a la contratación de funcionarios públicos en el sector privado tras su renuncia o jubilación cuando esas actividades o esa contratación estén directamente relacionadas con las funciones desempeñadas o supervisadas por esos funcionarios públicos durante su permanencia en el cargo; velar por que las empresas privadas, teniendo en cuenta su estructura y tamaño, dispongan de suficientes controles contables internos para ayudar a prevenir y detectar los actos de corrupción y porque las cuentas y los estados financieros requeridos de esas empresas privadas estén sujetos a procedimientos apropiados de auditoría y certificación.

- 2) *Impulsar acciones para generar conciencia social sobre la importancia de la cultura de legalidad, entendida como el «conjunto de valores, percepciones y actitudes que el individuo tiene hacia las leyes y las instituciones», para reforzar la idea sobre la responsabilidad compartida que debemos tener de respetar el Estado de Derecho.*

Objetivo 6. Establecer una institucionalidad pública moderna encargada de promover la transparencia y el combate a la corrupción.

Agenda preliminar:

- 1) *Incorporar la dependencia presidencial de transparencia (unipersonal o colegiada) en la Ley del Organismo Ejecutivo, fijando sus atribuciones desde una perspectiva de prevención de la corrupción y sujetarla a mecanismos de auditoría social. El propósito es romper la inercia de duración temporal (no más de 4 años) y de su vulnerabilidad normativa, al ser regulada desde el 2000 mediante Acuerdos Gubernativos.*
- 2) *Asegurar los mecanismos idóneos y efectivos para desarrollar acciones de coordinación interinstitucional en esfuerzos anticorrupción y de promoción de la transparencia, en especial con las entidades de control o fiscalizadoras que contribuyen a la detección y persecución de la corrupción, así como la autoridad reguladora en materia de acceso a la información.*
- 3) *Fortalecer el rol de las unidades de auditoría interna, como dependencias que pueden tener un papel protagónico en la prevención de los actos de corrupción, y para superar la debilidad en las tareas de formación y capacitación de los responsables de estas dependencias.*

Objetivo 7. Incorporar el análisis de la responsabilidad del sector privado en los esfuerzos de la lucha contra la corrupción.

Agenda preliminar:

- 1) *Impulsar la regulación del secreto bancario para fines de control tributario*, de conformidad con los compromisos que asumió el Estado de Guatemala ante el Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información Tributaria de la OCDE, en el marco de la lucha contra la evasión y elusión fiscal.
- 2) *Promover el debate sobre la responsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción*, incluyendo la necesidad de promoción de la ética en los negocios como elemento de la responsabilidad social empresarial, así como otros elementos sugeridos por la convención anticorrupción de la ONU.

Objetivo 8. Promover la elaboración, discusión, aprobación e implementación de la política nacional de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto.

Agenda preliminar:

- 1) *Asegurar un proceso participativo para elaborar durante el primer año de gobierno la política nacional de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto*, que permita planificar y articular las estrategias priorizadas en esta materia durante un plazo definido, pero además que asigne responsables, defina metas, indicadores y medios de verificación, así como una estimación presupuestaria para alcanzar los objetivos propuestos.

Aunque no existe un modelo estándar para la elaboración de una política nacional de transparencia, la experiencia comparada permite identificar una estructura de contenido en la siguiente línea:

- a. Diagnóstico (para identificar el conjunto sistemático de situaciones –espacios, procedimientos o procesos– que por sus características pueden originar prácticas de corrupción, así como una aproximación al conjunto de actividades para evitar y reducir sus efectos).
  - b. Objetivos (general y específicos), estrategias (directrices que ayudan a elegir las acciones adecuadas para alcanzar las metas que se formulen) y acciones (medidas concretas planteadas en respuesta a los riesgos y problemas identificados en el diagnóstico).
  - c. Metas (establecimiento de la magnitud o grado de realización de un objetivo, en un plazo determinado, incluyendo responsables y recursos técnicos, humanos y financieros), indicadores (instrumentos que permiten evaluar de forma cuantitativa o cualitativa la implementación de procesos) y medios de verificación.
  - d. Seguimiento, monitoreo y evaluación (para identificar el desempeño de las entidades responsables de cumplir la política, retroalimentar el proceso de planificación y adoptar decisiones estratégicas y operativas encaminadas a asegurar el logro efectivo de los objetivos y metas).
- 2) *Divulgar e informar periódicamente* sobre los avances en el cumplimiento de la política nacional de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto.

## 5. Los ofrecimientos de los partidos políticos para luchar contra la corrupción

En el contexto de los procesos electorales, los partidos políticos suelen hacer promesas de campaña como sinónimo de los planes de trabajo que implementarán en caso de resultar electos, pero es cuestionable lo poco que dicen sobre cómo dichas propuestas se convertirán en políticas públicas o legislación. El proceso de consolidación democrática y de madurez de la ciudadanía, ha obligado a que los partidos políticos intenten dar respuesta a este cuestionamiento a través de la presentación de planes de gobierno. Estos documentos deben aportar alguna idea sobre las prioridades programáticas de los partidos y, en el mejor de los casos, sobre cómo se llevarán a la práctica.

En el proceso electoral 2015 en Guatemala, el Icefi ha decidido implementar una estrategia de acción e incidencia ciudadana, con el objetivo de contribuir a la creación de espacios de diálogo y debate sobre la fiscalidad pública como una forma de evaluar y calificar la oferta electoral. Para el efecto, se ha desarrollado un proceso para recopilar y analizar los programas de gobierno disponibles, que al 20 de julio de 2015 son los siguientes:

- «Plan Nacional del Pueblo 2016-2020» de Libertad Democrática Renovada (Líder)
- «ABC de la Dignidad» del Partido Republicano Institucional (PRI)
- «Plan de Gobierno: ¡Cambiamos Guatemala YA!» del Partido Todos; y,
- «Programa político de Frente Amplio» de los partidos Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG-Maíz) y el Movimiento político Winaq.

A criterio del Icefi, la transparencia constituye un elemento esencial de la política fiscal, toda vez que la población necesita garantías de que los recursos públicos que provee a través del pago de sus impuestos, serán administrados de forma correcta para alcanzar los objetivos del Estado, especialmente la consecución del bien común. En atención a las circunstancias sociales y políticas que atraviesa Guatemala, la demanda por transparencia se ha convertido en un tema central de la campaña política y de quienes aspiran a cargos de elección popular.

Es frecuente en este periodo escuchar a los candidatos prometiendo administraciones transparentes en caso de que obtengan el voto favorable de la población, y asegurar que su gestión se caracterizará por la lucha frontal contra la corrupción. Bajo esta premisa, se han analizado los planes de gobierno disponibles a la fecha, con la idea de identificar los compromisos concretos que en materia de transparencia están expresando los partidos políticos en contienda dentro de su plataforma programática.

Algunas particularidades sobre la temática de transparencia y combate a la corrupción contenidos en los cuatro planes de trabajo analizados son:

*«Plan Nacional del Pueblo 2016-2020» de Libertad Democrática Renovada (Líder)*

- Se aborda de manera expresa en dos áreas: en el de seguridad económica, financiera y geopolítica (política fiscal), así como en el de seguridad democrática, justicia y Estado (política de seguridad y justicia).
- La propuesta de política fiscal incorpora una «estrategia de transparencia y combate a la corrupción» con dos objetivos: apuntar a una utilización honesta, responsable y apropiada de los recursos públicos, y garantizar el derecho de acceso a la información pública.

- Dentro de las acciones se incluyen medidas preventivas y correctivas. En las primeras destaca el compromiso de reforzar los controles internos de las instituciones públicas y la creación del instituto de auditores internos. En las acciones correctivas expresan que será reforzada la dependencia de transparencia en la Vicepresidencia de la República y que conformarán cinco equipos de trabajo interinstitucionales.
- La política de seguridad y justicia contempla una «estrategia de transparencia y anticorrupción», dentro de las que destacan acciones para fomentar la cultura de participación ciudadana, e incluye la promoción de un código de ética para funcionarios.
- Algunos elementos de transparencia fiscal están incluidos en el componente de política fiscal, pero de manera dispersa, enfocados en promover una ejecución transparente en materia presupuestaria (gestión por resultados; que todo gasto esté justificado y documentado; propiciar uso racional del gasto; impulsar cambios legales necesarios para estos objetivos).

#### «ABC de la Dignidad» del Partido Republicano Institucional (PRI)

- Se limita a expresar el deseo de instalar un gobierno «no solamente probo, sino transparente y eficaz». También se afirma que el candidato está «firmemente decidido a establecer la obligación de todos los funcionarios de entregar cuentas transparentes».
- En materia institucional, se limita a expresar que la CGC y el MP serán «vigiladas» para que cumplan con sus obligaciones, pese a que ambas son entidades que gozan de autonomía como los principales órganos de control.
- En materia de legislación, de forma aislada se indica que para lograr que se practique la transparencia es «indispensable establecer una Ley del Servicio Civil», pero no profundiza ni complementa esta idea.

#### «Plan de Gobierno: ¡Cambiamos Guatemala YA!» del Partido Todos

- El eje «la reforma del Estado para rescatar las instituciones» incluye un apartado de «reforma contra la corrupción» que contempla modificaciones al marco normativo tendientes a mejorar la eficiencia en los procesos de contratación pública; reformar el sistema de declaraciones patrimoniales y prevenir conflictos de interés de los funcionarios públicos; y, regular los fideicomisos públicos y fondos sociales.
- El eje de «un gobierno al servicio de la gente» contempla promover una «gestión pública proba» a partir de dos pilares: aplicar una política de tolerancia cero y lucha frontal contra la corrupción, y priorizar el uso eficiente de los recursos estatales. Para el efecto proponen crear una Secretaría Nacional contra la Corrupción; el rescate institucional de la SAT; el control en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos; la fiscalización de fideicomisos y organizaciones no gubernamentales que ejecuten fondos públicos.
- También prevén esfuerzos para «recuperar la gobernabilidad presupuestaria» a través de: priorizar el gasto público; eliminar gradualmente los ingresos con destino específico; monitorear los pasivos contingentes y las deudas por pagar de las instituciones; evitar los incrementos injustificados del costo de la planilla del sector público; reencauzar programas asistencialistas que no han demostrado ser efectivos; impulsar la gestión por resultados; además, impulsar reformas que restrinjan el uso y contratación de nueva deuda pública.
- En materia de participación ciudadana, plantean utilizar mecanismos centrados en tres ámbitos: primero, el ámbito de institucionalización del diálogo; segundo, el ámbito del Sistema de Consejos

de Desarrollo Urbano y Rural; y, tercero, el ámbito de la auditoría social en el combate contra la corrupción. Señalan que abarca un esfuerzo para facilitar a la sociedad civil las herramientas necesarias para que esta ejerza su rol de auditoría social.

- En cuanto a coordinación interinstitucional, contemplan acopiar la información que surja de las actividades de auditoría social; vigilar y estandarizar los mecanismos de cumplimiento de la LAIP por parte de las instituciones del Estado; y, trasladar los hallazgos y denuncias pertinentes a las entidades de control (CGC y MP), así como darle seguimiento a las mismas.

«Programa político de Frente Amplio» de los partidos Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG-Maíz) y el Movimiento político Winaq

- En el eje «La seguridad democrática constituye un eje fundamental de la Plataforma política. Seguridad democrática como esfuerzo de todos», se asume el compromiso de apoyar con todos los recursos al Ministerio Público, así como a la labor de la Cicig, tomando en cuenta la importancia que reviste el papel que juega en la lucha contra la impunidad y la corrupción. Se habla también de impulsar una estrategia coordinada para la identificación y persecución de la riqueza ilícita, a través de la Intendencia de Verificación Especial y de la SAT.
- En el eje «Construcción de territorios democráticos y sustentables de soberanía como lugar de vida, productividad y manejo de los bienes naturales», hablan de impulsar la nueva política integral de descentralización participativa y de desarrollo comunitario y municipal orientada hacia el bienestar de la población, definiendo en cada territorio las políticas públicas y sociales producto de la participación social y comunitaria.
- En el eje «Política Fiscal como fuente económica para el desarrollo humano y social» se comprometen a promover la racionalización en el uso de los recursos públicos, garantizando con ello la eficiencia, productividad y calidad del gasto público.

En términos globales, los partidos políticos TODOS y LIDER muestran un mayor desarrollo explicativo en cuanto a: garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos, asegurar la probidad de los funcionarios y empleados públicos, y rendición de cuentas, garantizar y promover el acceso a la información pública, facilitar la participación ciudadana para contribuir a prevenir la corrupción, lograr un marco legal acorde con estándares internacionales de transparencia y establecer institucionalidad pública moderna para promover la transparencia.

En materia institucional para la promoción de la transparencia en el Organismo Ejecutivo, Lider indica que se reforzará la dependencia que actualmente existe en la Vicepresidencia de la República (hoy la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico –COPRET–) y la conformación de cinco equipos de trabajo interinstitucionales. Por su parte, TODOS plantea establecer un Consejo y la Secretaría Nacional de Combate a la Corrupción. Los planes de gobierno del PRI y del Frente Amplio no mencionan nada al respecto.

Por su parte, las propuestas programáticas del PRI y del Frente Amplio son las más débiles porque únicamente expresan algunos objetivos, mediante enunciados ampliamente generales, pero no incluyen ni propuestas ni metas. En lo que sí coinciden los cuatro planes analizados es que no incorporan ninguna mención sobre la responsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción, ni un compromiso concreto para promover una política nacional de transparencia y combate a la corrupción.

Como se aprecia en el cuadro siguiente, los resultados hasta el momento no resultan alentadores: prevalecen los compromisos retóricos a favor de la transparencia; identifican algunos temas que interesan a la población (a modo de lineamientos estratégicos), pero no profundizan sobre cómo



## 6. Bibliografía

Arcila Niño, O. (2000). Aproximación teórica y metodológica para estudiar el fenómeno de la corrupción. En: *Riesgos de corrupción en la administración pública. Estudio de casos*. Colombia: Departamento Administrativo de la Función Pública.

U4 Anti-Corruption Resource Centre (2009). *Arreglos institucionales para la prevención de corrupción: consideraciones para la implementación del artículo 6 de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Bergen, Noruega.

Bacigalupo, S. y Jesús L. (2013). *Responsabilidad penal y administrativa de las personas jurídicas en delitos relacionados con la corrupción*. España: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.

Banco Interamericano de Desarrollo (2009). *Propuesta del plan de acción para el apoyo a los países en sus esfuerzos por combatir la corrupción y fomentar la transparencia*. Washington, D.C.: División de Capacidad del Estado.

Buscaglia, E. y van Dijk, J. (2003). *Controlling organized crime and corruption in the public sector*. En: ONUDD. Forum on Crime and Society. Viena, Austria.

Castillo, N. (2012). *Deficiencias de las denuncias e informes de la Contraloría General de Cuentas por ilícitos contra el patrimonio público nacional, que dificultan la investigación penal a cargo de la Fiscalía contra la Corrupción y vulneran los principios de celeridad y economía procesal*. Trabajo de tesis, Guatemala.

Centro Global para el Desarrollo y la Democracia (2014). *Prevención y Gestión de Riesgos de Corrupción para el sector público en América Latina*. Perú.

Cepal (2012). *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la hora de la igualdad*. Santiago de Chile: Cepal.

CIPPEC (2014). *La vinculación entre la planificación y el presupuesto. Recomendaciones para su implementación*. Documento de trabajo No. 119. Buenos Aires, Argentina.

Comisión Europea (2014). *Detección de conflictos de intereses en los procedimientos de contratación pública en el marco de las acciones estructurales. Guía práctica para los responsables de la gestión*. Bruselas, Bélgica.

Comisión de Alto Nivel Anticorrupción (2014). *Lineamientos para la elaboración de planes anticorrupción*. Lima, Perú.

Concha, G. y A. Naser (2012). *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social, Chile: Cepal.

Cooper, T. (1982). *The Responsible Administrator*. Estados Unidos: Kennicat Press Corporation.

Consejo Internacional de Políticas de Derechos Humanos (2011). *La integración de los derechos humanos en la agenda de combate a la corrupción: retos, posibilidades y oportunidades*. Ginebra, Suiza.

Consejo para la Transparencia (2012). *Evaluación de la transparencia. Estado del arte de los indicadores*. Santiago de Chile.

- Cunill Grau, N. (2006). La transparencia en la gestión pública: ¿cómo construirle viabilidad? En: *Estado, gobierno, gestión pública*. Santiago de Chile: Revista Chilena de Administración Pública.
- Fundación Ecología y Desarrollo (2013). *Programas y políticas públicas para la prevención de la corrupción en el ámbito privado. Buenas prácticas en América Latina y la Unión Europea*. España: Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas.
- Gobierno de Argentina (2009). *Ética, transparencia y lucha contra la corrupción en la administración pública: manual para el ejercicio de la función pública*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Gobierno de Argentina (2009). *Conflictos de intereses: disyuntivas entre lo público y lo privado y prevención de la corrupción*. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Gobierno de Colombia (2000). *Aproximación teórica y práctica al estudio e identificación de riesgos de corrupción*. Colombia: Dirección General de Políticas de Administración Pública.
- Gobierno de Colombia (2013). *Estrategias para la construcción del Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano*. Colombia: Secretaría de Transparencia.
- González Llaca, E. (2005). *Corrupción: patología colectiva*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- IBP (2011). *Guía para la transparencia en las finanzas públicas: buscar más allá del presupuesto central*. Washington, D.C.
- Klitgaard, Robert (1984). *Prevención de la corrupción en el servicio público: un enfoque internacional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mendel, T. (2009). *El derecho a la información en América Latina: comparación jurídica*. Quito, Ecuador: Unesco.
- Mezones, F. (editor) (2006). *Transparencia en la gestión pública: ideas y experiencias para su viabilidad*. Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- ONUDD (2004). *UN Anti-Corruption Toolkit. The Global Programme Against Corruption*, 3<sup>rd</sup> Edition. Viena, Austria.
- ONUDD (2007). *Guía legislativa para la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Departamento para Asuntos de Tratados, Viena, Austria.
- ONUDD (2010). *Guía técnica de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. Departamento para Asuntos de Tratados, Viena, Austria.
- ONUDD (2012). *Hacia una primera reflexión sobre políticas anticorrupción: algunos insumos para la implementación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción desde la experiencia de América Latina*. Panamá.
- Pacheco, Paula y Juan F. López (2006) *Participación ciudadana y calidad de las políticas sociales*. Santiago de Chile.
- PNUD (2010). *Consejos de desarrollo y participación ciudadana en Guatemala (1985-2009)*. Cuadernos de Desarrollo Humano, Guatemala.

PNUD (2011) *Programas Anticorrupción en América Latina y el Caribe. Estudio Sobre Tendencias Anticorrupción y Proyectos del PNUD*. Panamá.

Pontificia Universidad Católica del Perú (2012). *Estudios críticos sobre los delitos de corrupción de funcionarios en Perú*. Instituto de Democracia y Derechos Humanos, Perú.

Procurador de los Derechos Humanos (2014). *Nota conceptual: el problema de la falta de indicadores de impunidad en Guatemala*. Guatemala: Dirección de Investigación en Derechos Humanos.

Quiroz, A. (2013) *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima, Perú: Instituto de Estudios Peruanos e Instituto de Defensa Legal.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2011). *El derecho de acceso a la información en las Américas: documentos básicos*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2015). *El derecho de acceso a la información en las Américas: entidades especializadas para la supervisión y cumplimiento*. Washington, D.C.: Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

Solís Fallas, A. (1995). *El control parlamentario*. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa.

Tortosa, José María (1994). *Corrupción*. Icaria editorial. Madrid, España.

Transparencia Internacional (2009). *Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción*. Berlín, Alemania.

Transparencia Internacional (2011) Índice de Fuentes de Soborno.

Transparencia Internacional (2014) Índice de Percepción de la Corrupción.

USAID (2004). *La corrupción en América Latina: estudio analítico basado en una revisión bibliográfica y entrevistas*. Oficina de América Latina y el Caribe, Estados Unidos.<



## Informes de Investigación de Oxfam

Los Informes de Investigación de Oxfam se elaboran para compartir los resultados de las investigaciones, contribuir al debate público y suscitar intercambios de ideas sobre políticas y prácticas humanitarias y de desarrollo. No reflejan necesariamente la postura política de Oxfam. Las opiniones expresadas son las del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales y no necesariamente las de Oxfam Internacional en Guatemala.

Para más información o realizar comentarios sobre este informe, póngase en contacto con [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org).

© Oxfam Internacional, agosto 2015

Esta publicación está sujeta a copyright pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del copyright solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con [info@icefi.org](mailto:info@icefi.org).

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

## OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en 94 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza.

## ICEFI

El Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales –Icefi– es un centro de pensamiento independiente a gobiernos, partidos políticos o cualquier otra organización de la sociedad civil, que elabora investigaciones y análisis técnicos en materia fiscal en América Central. Además, brinda información, asesoría y capacitación sobre estos temas, especialmente a los poderes legislativos, autoridades locales y organizaciones sociales y políticas. Con una visión integral y de largo plazo, el Icefi promueve la discusión y reflexión de los temas fiscales para buscar consensos y acuerdos que contribuyan a la edificación de sociedades y Estados equitativos, democráticos y prósperos.

