

# **La corrupción.**

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

**Guatemala, Centroamérica, agosto de 2015**

# Contenido

---

1. La corrupción en el mundo
2. Los caminos que llevan a la corrupción
3. Haciendo números de la corrupción en Guatemala
4. Objetivos y agenda preliminar de una agenda de transparencia y combate a la corrupción
5. Los ofrecimientos de los partidos políticos

# 1. La corrupción en el mundo

---

# La corrupción

---

- 1. Implica el desvío en el uso o ejercicio de un poder conferido, con el propósito de lograr un beneficio personal**
  - Aunque se asociaba con énfasis exclusivo al Gobierno, existe una mayor conciencia acerca del rol de los actores privados
- 2. Pese a que ha existido siempre, la diferencia radica en la forma en que los Estados y sociedades reaccionan para contrarrestar sus efectos nocivos**
  - Los acontecimientos de abril de 2015 representan una ruptura en la inercia de tolerancia social e impunidad frente a la corrupción, sumado a los procesos penales iniciados por la CICIG y el Ministerio Público
- 3. Preocupan los efectos negativos que produce en una sociedad**
  - Genera crisis de legitimidad del sistema político
  - Impacta en la pérdida de credibilidad en la administración pública
  - Acentúa las desigualdades sociales al anular las políticas públicas orientadas a combatirlas

# La corrupción en América Latina

---

**Brasil**  
(Petrobras)

**Chile**  
(Penta)

**Argentina**  
(Hotesur)

**México**  
(Casa Blanca)

**Colombia**  
(Yidispolítica)

**Panamá**  
(Martinelli)

**Guatemala**  
(La línea)

**El Salvador**  
(Flores)

---

**Financiamiento de campañas políticas**

**Lavado de dinero**

**Soborno**

**Conflicto de interés**

**Evasión de impuestos**

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

---

# Los 6 caminos que llevan a la corrupción

---

## 1. Legislación desactualizada

- Falta de revisión de disposiciones que confieren altos niveles de discrecionalidad a tomadores de decisión o servidores públicos
- Leyes desactualizadas o «parchadas».
  - Ejemplo: *Ley de Servicio Civil*
- Leyes no reflejan la adopción de estándares internacionales anticorrupción
  - Ejemplo: publicidad de las declaraciones patrimoniales

## 2. Institucionalidad débil

- Esquemas caducos de intervención administrativa
  - Ejemplos: empresas portuarias, aeronáutica civil y migración
- Debilidad en el funcionamiento y efectividad de los órganos de control externos
  - Contraloría General de Cuentas
  - Ministerio Público: Fiscalía contra la Corrupción
- Descoordinación entre entidades para operaciones conjuntas en casos de corrupción

# Los 6 caminos que llevan a la corrupción

---

## 3. Acceso deficiente a la información pública

- La aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en 2008 constituyó un hito para la promoción de la transparencia.
- Sin embargo, prevalecen acciones para bloquear su ejercicio:
  - Escasa difusión de la ley
  - De manera deliberada se promueve falta de certeza jurídica en el procesamiento de las solicitudes de información
  - Falta de publicación y actualización de información de oficio
  - Ausencia de una entidad especializada para sancionar incumplimiento

## 4. Participación ciudadana escasa

- Predominan esquemas limitados de participación ciudadana
- Intervención política
  - *Sistema de consejos de desarrollo urbano y rural*: un porcentaje relevante de los proyectos que finalmente aprueba el Congreso no son los que las comunidades priorizaron
- No se fomentan las condiciones de confianza para dotar de efectividad a los canales de comunicación existentes

# Los 6 caminos que llevan a la corrupción

---

## 5. Conflictos de interés

- Constituye una amenaza a los principios de equidad e imparcialidad en el servicio público.
- El problema en Guatemala es que su regulación es insuficiente:
  - No tiene alcance para la generalidad de todos los servidores públicos
  - No se prevé la entrega de declaración de ausencia de conflicto de intereses
  - No hay mecanismos para resolver consultas de los servidores públicos
  - No se contemplan medidas para remediar conflictos de intereses detectados

## 6. Impunidad

- Es 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.
- Ha sido producto del contexto histórico y de condiciones estructurales, económicas, políticas, culturales y sociales que la han favorecido.
- El trabajo de la CICIG y del MP representan una oportunidad histórica en la lucha contra la impunidad en el país.

# 3. Haciendo números de la corrupción en Guatemala

---

# Los gastos de capital (listado geográfico de obras)

---

- Presupuesto aprobado 2015: Q 13,900 millones (19.7% del presupuesto total y 2.9% del PIB)
  - **24% Administración Central (ministerios y secretarías):** Q 3,364 millones
    - 22% Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, **Q 3,072 millones**
      - 67% DGC con Q 2,246 millones y 27% Civial con Q 826 millones
      - Q 2,929 millones (87%) corresponde a formación bruta de capital (obras) y Q 435 millones (13%) a equipamiento
    - 2% otros ministerios y secretarías
  - **76% transferencias de capital:** Q 10,536 millones
    - 46%: municipalidades, **Q 6,391 millones**
    - 15%: Codede, **Q 2,051 millones**
    - 15%: entes fuera del sector público, Q 2,094 millones
- Elaboración del listado geográfico de obras
  - **Técnico:** Segeplán propone al Congreso
    - En función de las prioridades del Plan de Inversiones Públicas (PIP)
  - **Político:**
    - Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso: dictamina y modifica (generalmente a puerta cerrada y con opacidad enorme)
    - Traslado al Pleno para aprobación

# Rubros vulnerables en las adquisiciones públicas

## Adjudicaciones para 2015 en contratos abiertos de medicamentos, productos farmacéuticos y otros insumos hospitalarios

| Adjudicados en contrato abierto |                  | Compras directas, excepción y no públicos |               | Totales  |                         |
|---------------------------------|------------------|---|---------------|----------|-------------------------|
| Cantidad                        | Monto            | Cantidad                                  | Monto         | Cantidad | Monto                   |
| 5,828                           | Q 1,422 millones | 241                                       | Q 12 millones | 6,069    | <b>Q 1,434 millones</b> |

Fuente: Guatecompras, al 22 de mayo de 2015

- Entidades compradoras
  - Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
  - IGSS
  - Ministerio de la Defensa Nacional (Centro Médico Militar)
- 80 proveedores vigentes
  - Los 3 más grandes acumulan un monto aproximado de Q 770 millones

# Rubros vulnerables en las adquisiciones públicas

## Otros rubros vulnerables a la corrupción en el gasto de la Administración Central (ministerios y secretarías)

| Descripción  | Millones de Q |
|--|---------------|
| Alimentos para personas                                | <b>1,817</b>  |
| Divulgación y servicios de impresión                   | <b>385</b>    |
| Combustibles   | 370           |
| Abonos y fertilizantes                                 | 243           |
| Productos farmacéuticos                                | <b>821</b>    |
| Útiles médico - quirúrgicos y de laboratorio (menores) | 240           |
| Equipo militar y de seguridad                          | 167           |
| Arrendamientos   | <b>414</b>    |
| <b>Total</b>   | <b>4,457</b>  |

Fuente: elaboración propia con datos del Sicoín; presupuesto vigente al 22 de mayo 2015.

# Presupuesto vigente 2015 de gasto público a ejecutar por Fideicomisos

| Fideicomiso                                     | Monto<br>Millones de Q | Estructura    |
|---|------------------------|---------------|
| Fondo nacional de conservación de la naturaleza | 11                     | 0.3%          |
| <b>Conservación vial (CIV)</b>                  | <b>1,021</b>           | <b>30.0%</b>  |
| Fondo reactivación y modernización agropecuaria | 38                     | 1.1%          |
| <b>Fondo nacional de desarrollo (MAGA)</b>      | <b>332</b>             | <b>9.7%</b>   |
| <b>Fondo de protección social (MIDES)</b>       | <b>626</b>             | <b>18.4%</b>  |
| <b>Fondo social de solidaridad (CIV)</b>        | <b>780</b>             | <b>22.9%</b>  |
| Fondo de desarrollo indígena                    | 32                     | 0.9%          |
| <b>Inversión para la vivienda (CIV)</b>         | <b>452</b>             | <b>13.3%</b>  |
| Desarrollo social                               | 101                    | 3.0%          |
| Ciencia y tecnología                            | 15                     | 0.5%          |
| <b>Total</b>                                    | <b>3,409</b>           | <b>100.0%</b> |

Fuente: elaboración propia con datos del Sicoin.

**Covial + Fonades + FPS + FOSS + Fopavi: 94%**

# Dificultad para medir el costo económico de la corrupción

---

- No existe una fórmula o metodología exacta para cuantificarlo
  - Debido a su carácter «oculto» y a las múltiples actos que involucra
  - Si se supiera todo, entonces se denunciaría y castigaría
    - Precisamente porque nos se conoce, no se denuncia y castiga plenamente
- Algunas experiencias en Latinoamérica
  - ✓ *Colombia*
    - Procuraduría General de la Nación, 2011:
      - Al presupuesto de inversión del sector central y las entidades territoriales, aplica el porcentaje promedio estimado que se debe pagar para ser adjudicatario de un contrato estatal
    - Transparencia por Colombia, 2012:
      - Percepción de los empresarios sobre el valor que tendrían que pagar para ganar la adjudicación de un contrato
  - ✓ *México*
    - Semáforo Económico Nacional, 2014:
      - Indicador del FMI según el cual, un aumento en el porcentaje de percepción de corrupción genera una pérdida en el crecimiento del PIB. No implica que sea el costo total de los actos de corrupción que se cometen en un país

# Intentando medir el costo social de la corrupción. Comparaciones con educación, salud, nutrición, seguridad y justicia

---

1. Se identificaron montos del presupuesto 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.
2. Se reflexiona sobre la pérdida que se ocasionarían si al menos el 20% de las cantidades evaluadas no alcanzan su propósito por la corrupción.
3. 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
  - Cultura y Deportes
  - Desarrollo Social
  - Educación
  - Trabajo y Previsión Social.

# La corrupción afecta la producción de bienes públicos, vulnera los derechos humanos y aumenta la desigualdad

---

- Si al menos el 20% de los **Q 11,514 millones** que administran el CIV, las municipalidades y los CODEDES no alcanzaran sus objetivos debido a la corrupción, los daños sociales que se ocasionarían son:
  - *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.**
  - *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 1.2 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.

# La corrupción afecta la producción de bienes públicos, vulnera los derechos humanos y aumenta la desigualdad

---

- Si al menos el 20% de los **Q 5,891 millones** correspondientes a algunos rubros de adquisiciones públicas y del contrato abierto de medicamentos no alcanzaran sus objetivos debido a la corrupción, los daños sociales que se ocasionarían son:
  - *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 **1.2 millones de niñas y niños menores de cinco años no reciban suplementos de micronutrientes;**
    - que más de setecientos mil niños y niñas mayores de dos años pero menores de cinco, no reciban tratamientos para desparasitación.
    - que 7.9 millones de personas dejen de ser beneficiadas con acciones de prevención, control y vigilancia de la malaria y del dengue.

# La corrupción afecta la producción de bienes públicos, vulnera los derechos humanos y aumenta la desigualdad

---

- *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 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;
- *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 cultura y deportes:*
  - que 11.2 millones de personas dejen de ser beneficiadas con actividades deportivas no escolares, no federadas y de recreación.

# La corrupción afecta la producción de bienes públicos, vulnera los derechos humanos y aumenta la desigualdad

---

- Si al menos el 20% de los **Q 3,409 millones** que se prevén ejecutar mediante fideicomisos públicos en el ejercicio fiscal 2015 no alcanzaran sus objetivos debido a la corrupción, los daños sociales que se ocasionarían son:
  - *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 **1.2 millones de personas dejen de tener acceso a métodos de planificación familiar**.
  - *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**.

# La corrupción afecta la producción de bienes públicos, vulnera los derechos humanos y aumenta la desigualdad

---

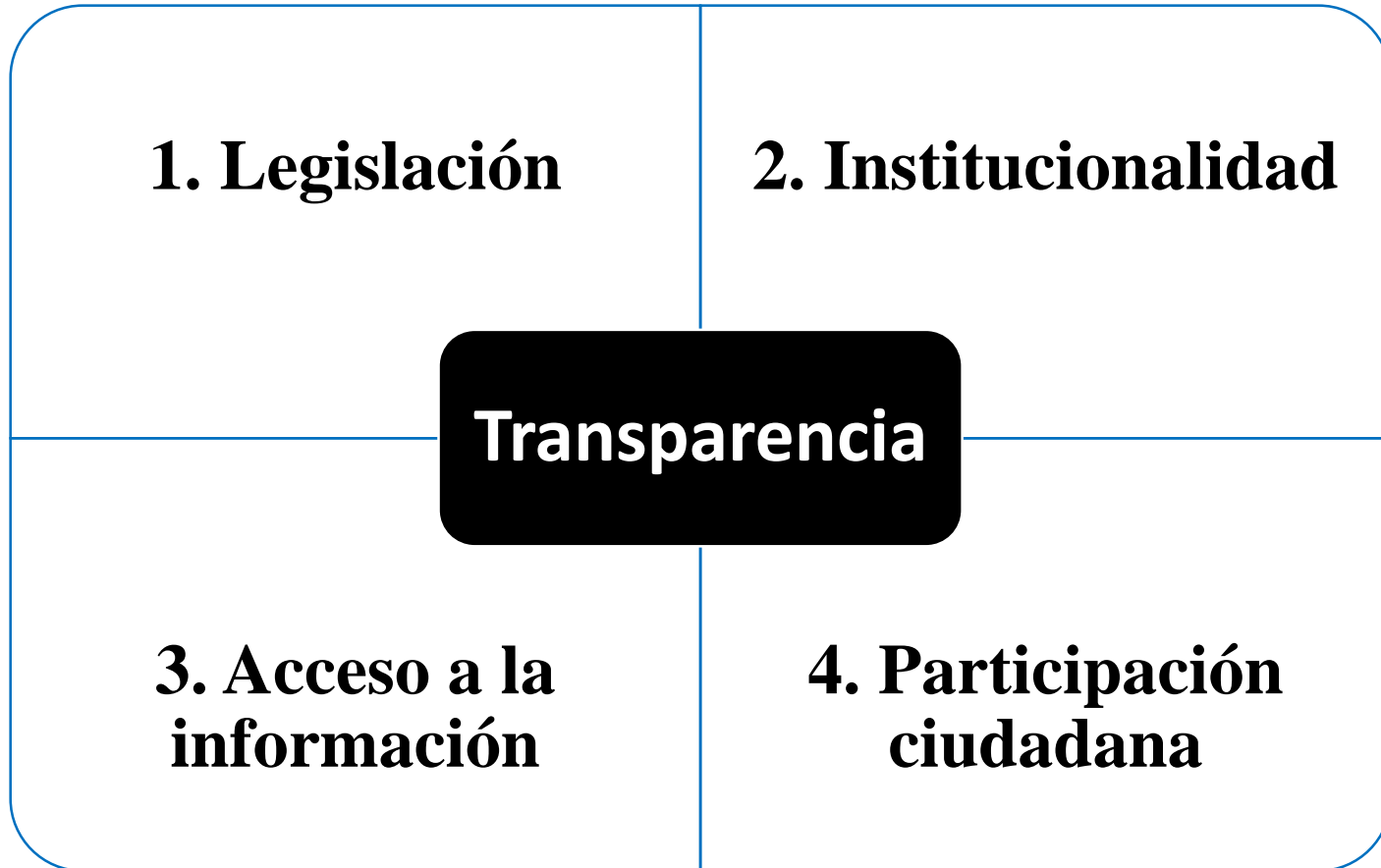
- *En materia de protección social:*
  - que **más de tres mil adolescentes y jóvenes dejen de recibir el beneficio de becas** de educación superior, de empleo y de artesano
- *En materia de seguridad:*
  - que **más de ochenta mil jóvenes dejen de participar en actividades de prevención de la violencia;** y,
  - que **más de nueve mil policías dejen de recibir actividades de formación y especialización**

# 4. Objetivos y agenda para luchar contra la corrupción en Guatemala

---

# Ejes de trabajo a considerar

---



# Objetivos de una agenda de transparencia

---

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

- Agenda preliminar: a) transparentar la gestión presupuestaria; b) fortalecer y transparentar el régimen de adquisiciones estratégicas del Estado; c) fortalecer las herramientas del Sistema de Integrado de Administración Financiera (SICOIN, SNIP, GUATECOMPRAS, etc.); d) disminuir el uso de mecanismos paralelos de ejecución de gasto público (fideicomisos, organizaciones no gubernamentales, entre otras).

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

- Agenda preliminar: a) modernizar el régimen de servicio civil; b) promover la implementación de mecanismos para el manejo de conflictos de interés; c) fortalecer el sistema de declaraciones juradas patrimoniales; d) asegurar el cumplimiento de las normas de rendición de cuentas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto.

# Objetivos de una agenda de transparencia

---

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

- Agenda preliminar: a) asegurar la publicación de los documentos presupuestarios (presupuesto ciudadano, informe de medio año); b) potenciar ejercicio del derecho de acceso a la información; c) consolidar política pública de datos abiertos; d) vigilar y alentar el estricto cumplimiento de la LAIP; e) promover la aprobación de leyes complementarias a este derecho humano (datos personales y archivos)

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

- Agenda preliminar: a) participación en diseño e implementación de políticas de prevención de la corrupción; b) brindar continuidad a las iniciativas especializadas de transparencia (CosT, AGA, entre otras); c) fomento y creación de mecanismos innovadores de participación ciudadana en áreas sensibles de la gestión de las finanzas públicas.

# Objetivos de una agenda de transparencia

---

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

- **Agenda legislativa** que atienda recomendaciones formuladas por:
  - Mecanismos de seguimiento a instrumentos jurídicos internacionales (Convenciones anticorrupción de la OEA y de la ONU)
  - Esfuerzos multilaterales en los que participe el Estado de Guatemala (El caso mas reciente, la Alianza para el Gobierno Abierto)
- Como mínimo se debe considerar la revisión, actualización o aprobación de:
  - Ley de Servicio Civil
  - Ley de Contrataciones del Estado
  - Ley de Fideicomisos Públicos
  - Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos
  - Ley Orgánica del Presupuesto

# Objetivos de una agenda de transparencia

---

- Leyes orgánicas de entes contralores o fiscalizadores:
  - Ministerio Público
  - Contraloría General de Cuentas,
  - Superintendencia de Administración Tributaria,
  - Superintendencia de Bancos, entre otras
- Disposiciones para fortalecimiento del sistema de planificación y vinculación con el presupuesto por resultados
- Disposiciones sobre transparencia tributaria y contra la evasión fiscal (secreto bancario e intercambio de información tributaria)
- Disposiciones sobre lavado de dinero y otros activos
- Disposiciones sobre financiamiento de los partidos políticos y fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral
- Disposiciones sobre transparencia en el sector privado

# Objetivos de una agenda de transparencia

---

6. Una **institucionalidad pública moderna** encargada de promover la transparencia y el combate a la corrupción

- Agenda preliminar: a) incorporar la dependencia presidencial de transparencia (unipersonal o colegiada) en la Ley del Organismo Ejecutivo; b) asegurar mecanismos de coordinación interinstitucional en esfuerzos anticorrupción; c) fortalecer el rol de las unidades de auditoría interna.

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

- Agenda preliminar: a) impulsar la regulación del secreto bancario para fines de control tributario; b) impulso de mecanismos contra la evasión y elusión fiscal del Foro Global de Transparencia Fiscal e Intercambio de Información Tributaria de la OCDE; c) Promover el debate sobre la responsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción (ética en los negocios como elemento de la responsabilidad social empresarial).

# Recomendaciones adicionales

---

8. Promover la elaboración, discusión, aprobación e implementación de la **política nacional de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto**, que contenga:
- Diagnóstico
  - Objetivos
  - Estrategias y acciones
  - Metas, indicadores y medios de verificación
  - Seguimiento, monitoreo y evaluación

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

---

# Planes de gobierno

---

1. Los planes de gobierno 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.
2. La demanda por transparencia se ha convertido en un tema central de la campaña política y de quienes aspiran a cargos de elección popular.
3. Se analizaron las propuestas de transparencia y combate a la corrupción en los planes de gobierno disponibles al 20 de julio:
  - «Plan Nacional del Pueblo 2016-2020» de Libertad Democrática Renovada (Líder)
  - «ABC de la Dignidad» del Partido Republicano Institucional (PRI)
  - «Plan de Gobierno: ¡Cambiemos 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.

# Comentarios generales

| Descripción de objetivos   | LIDER         |                      |                    | PRI           |                      |                    | TODOS         |                      |                    | FRENTA AMPLIO |                      |                    |
|--|---------------|----------------------|--------------------|---------------|----------------------|--------------------|---------------|----------------------|--------------------|---------------|----------------------|--------------------|
|  | ¿Se menciona? | ¿Presentó propuesta? | ¿Especificó metas? | ¿Se menciona? | ¿Presentó propuesta? | ¿Especificó metas? | ¿Se menciona? | ¿Presentó propuesta? | ¿Especificó metas? | ¿Se menciona? | ¿Presentó propuesta? | ¿Especificó metas? |
| Garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos                      | ✓             | ✓                    | x                  | ✓             | x                    | x                  | ✓             | ✓                    | x                  | ✓             | x                    | x                  |
| Asegurar la probidad de los funcionarios y empleados públicos, y la rendición de cuentas | ✓             | ✓                    | x                  | ✓             | x                    | x                  | ✓             | ✓                    | x                  | x             | x                    | x                  |
| Garantizar y promover el acceso a la información pública                                 | ✓             | x                    | x                  | x             | x                    | x                  | ✓             | ✓                    | x                  | x             | x                    | x                  |
| Facilitar la participación ciudadana para contribuir a prevenir la corrupción            | ✓             | ✓                    | x                  | x             | x                    | x                  | ✓             | ✓                    | x                  | ✓             | x                    | x                  |
| Lograr un marco legal acorde con estándares internacionales de transparencia             | ✓             | x                    | x                  | ✓             | x                    | x                  | ✓             | ✓                    | x                  | x             | x                    | x                  |
| Establecer institucionalidad pública moderna para promover la transparencia              | ✓             | ✓                    | x                  | ✓             | x                    | x                  | ✓             | ✓                    | x                  | ✓             | x                    | x                  |
| Incorporar la responsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción        | x             | x                    | x                  | x             | x                    | x                  | x             | x                    | x                  | x             | x                    | x                  |
| Promover política nacional de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto  | x             | x                    | x                  | x             | x                    | x                  | x             | x                    | x                  | x             | x                    | x                  |

# Para finalizar

---

1. Los rubros vulnerables a la corrupción representan el 29% del presupuesto total, aproximadamente Q20,800 millones.
2. Si se supone que uno de cada cinco quetzales es presa de la corrupción en estos rubros, en 2015 se teme que se perderán por corrupción alrededor de Q 4,160 millones, equivalentes al 6% del presupuesto total.
3. Los partidos políticos en contienda no están dando la talla frente a la realidad actual. Sus propuestas para combatir la corrupción son simples enunciados sin metas a alcanzar.
4. La sociedad debe comprender que solo una ciudadanía activa puede empujar cambios substanciales en la lucha contra la corrupción.

# ¡Muchas gracias!

Icefi es miembro de:



Síguenos en:

