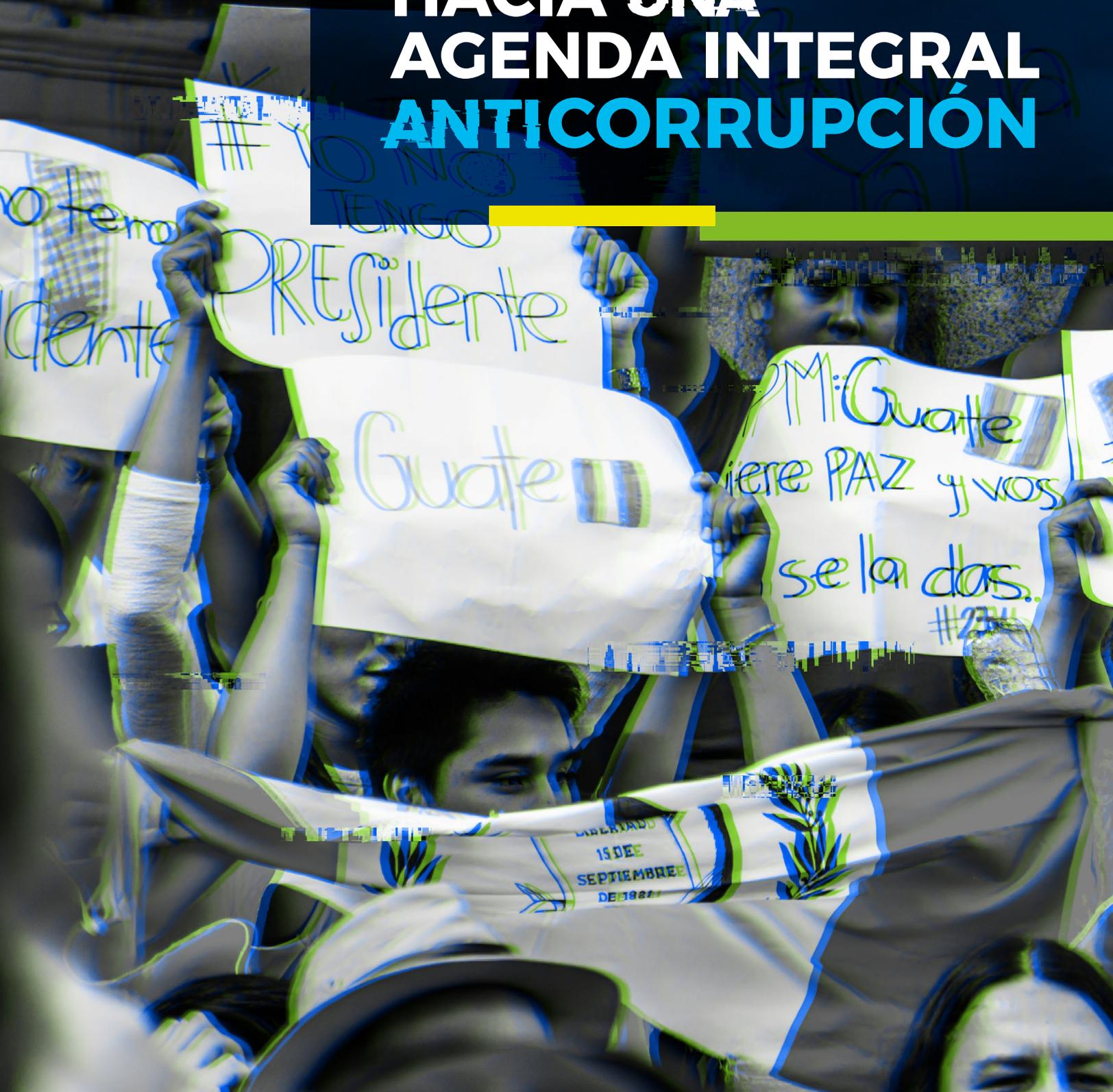


HACIA UNA AGENDA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN



01.

La CICIG fracasó, ¿qué aprendimos?

pag. 4-7

02.

Lucha anticorrupción y teoría del cambio, élites y corrupción

pag. 8-11

07.

Reformas al sistema de servicio civil

pag. 22-23

08.

Comisión anticorrupción

pag. 24-25

03.

El sistema de corrupción y Propuesta para cambiar el sistema de corrupción

pag. 12-13

04.

Reformas para cambiar el sistema

pag. 14-15

09.

Gestión y anticorrupción

pag. 26-29

10.

Transparencia

pag. 30-32

05.

Reformas al sistema electoral

pag. 16-19

06.

Reformas al sistema de justicia

pag. 20-21

11.

Cambiar las relaciones de poder

pag. 33-34

12.

Hacia una agenda integral anticorrupción

pag. 35

13.

Créditos

pag. 36

TABLA DE CONTENIDOS

EL FRACASO DE LA CICIG

La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) fue una fuerza dominante en la política del país de 2015 a 2019. Alrededor de sus casos se estructuró la dinámica política, de tal forma que en su contra se articularon los grandes pactos de la clase dirigente que hoy controla prácticamente la totalidad de los espacios institucionales de poder.



A qué se debe la disputa con la Cicig en Guatemala. <https://www.nytimes.com/es/2019/01/10/espanol/america-latina/cicig-jimmy-morales-guatemala.html>

Como **modelo** de lucha contra la corrupción, la CICIG fracasó y la principal prueba es que ya no existe. Un modelo que no puede garantizar su continuidad es un modelo fallido. Pero el problema no es solo ese, sino que después de su eliminación hemos experimentado un claro proceso de regresión de políticas anticorrupción.

La persecución penal fue el núcleo del modelo CICIG. Pese a todos los logros, algunos verdaderamente increíbles, una comisión no es sostenible si funciona como política aislada y no provoca un cambio en la autoridad, entendido este como una modificación en la correlación de fuerzas o en el comportamiento de las dirigencias tradicionales. Eso no pasó y el sistema, del que la CICIG nos mostró tanto, está de vuelta con mayor fuerza, impunidad e inusitado descaro.

Decir que el modelo fracasó no significa afirmar que la CICIG incumplió su misión. De hecho, la comisión fue muy efectiva. El fracaso implica que la persecución penal, como fuerza única de cambio, es inviable.

Es necesario repensar el modelo de lucha contra la corrupción, el papel preponderante de lo penal y otras dimensiones que faciliten el proceso de reforma de manera efectiva. Ante un reto que se adivina de muy largo plazo, dadas las circunstancias actuales, este trabajo aporta líneas estratégicas de política pública que ayudarían a elaborar un modelo más integral de reducción de la corrupción.

¿QUÉ APRENDIMOS DE LA CICIG?

El mejor legado de la CICIG es que nos enseñó las interioridades de la bestia. El rey camina desnudo y todo el mundo lo ve, aunque parece no importarle. El efecto que tiene esto en la opinión pública y potencialmente en procesos electorales es enorme.

Merece la pena hacer un inventario de casos significativos, sin pretender que la lista sea exhaustiva, y que ameritan ser estudiados sin ojos de fiscal, sino psicológica, política, sociológica y antropológicamente.

Estos son algunos de los procesos que nos abren una puerta a entender distintas partes del sistema política.



Financiamiento electoral ilícito¹

FINANCIAMIENTO FCN NACIÓN

Aprendimos la vieja práctica del capital tradicional de financiar a cambio de un asiento en la mesa.

FINANCIAMIENTO LIDER

- Supimos que todo el financiamiento reportado por el partido Lider al TSE provino de la corrupción del TRANSURBANO.
- Financiamiento electoral con fondos públicos.

COOPTACIÓN

- Entendimos la política transaccional en su esencia.
- Financiamiento a cambio de contratos.

Compra de votos en el Congreso

SUBORDINACIÓN DEL LEGISLATIVO AL EJECUTIVO Sobresueldos a cambio de legislación a la carta.

ODEBRECHT

Pagar a los dueños de los partidos por votos en el Congreso.

Sistema de justicia

COMISIONES PARALELAS (2015-2020)

Destapó las negociaciones y redes corruptas alrededor de la elección de magistrados.

Contrataciones

CONSTRUCCIÓN Y CORRUPCIÓN

El círculo vicioso de pagar a cambio de cobrar y volver a pedir contrato.

Saqueo de municipalidades

CHINAUTLA

El talento de convertir cada rubro presupuestario municipal en un negocio particular.

Plazas fantasma

PEDRO MUADI

Plazas en el Estado como enriquecimiento personal de quien las designa.

¹ La CICIG presentó más de cien casos en sus 11 años de existencia. Pueden ser consultados en: <https://www.cicig.org/casos-listado>

ANTICORRUPCIÓN Y TEORÍA DEL CAMBIO²

Teoría del cambio. La teoría del cambio es una herramienta de planificación que establece un objetivo (de reforma) y un camino para llegar a él. Se asienta en la interpretación de la causa del fenómeno sobre el que intenta influir a través de la acción estratégica. En el caso de la corrupción, hay algunas teorías del cambio que han sido dominantes en las últimas décadas:

Modernización

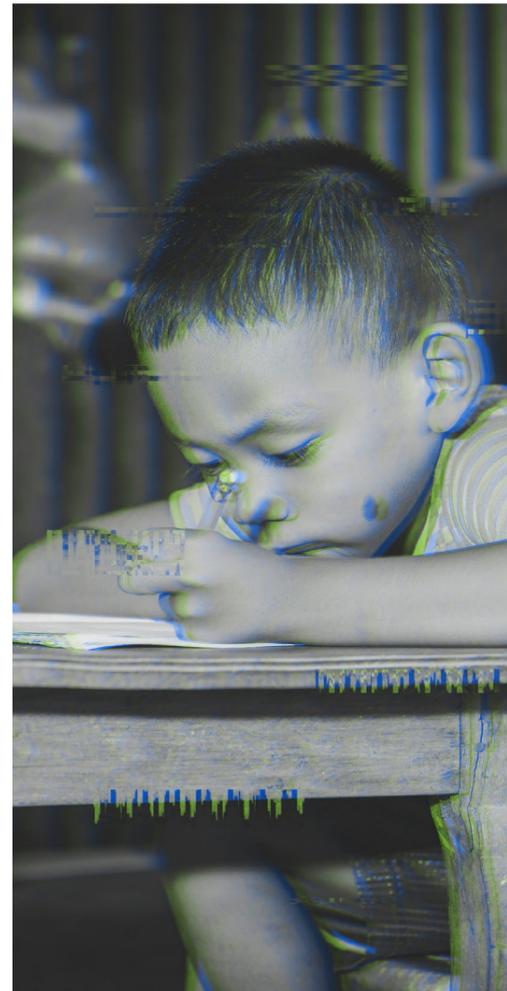
Algunos autores proponen la teoría de que la corrupción es un estadio más hacia un proceso de sofisticación política y social. En la medida en que se fortalecen instituciones y se urbaniza y alfabetiza la población, esta se reducirá.

Pese a que esta teoría es en parte cierta, sin duda, no explica muchos casos de persistente corrupción sistémica.

Certeza del castigo

Esta es la teoría del cambio de la persecución penal. En la medida en que las investigaciones de corrupción mejoran, el comportamiento de las élites cambiará.

Es el modelo CICIG y no toma en cuenta el resto de incentivos que deben cambiar.



Cultura

La corrupción en el poder sería producto de costumbres que deben cambiar a través de la educación y la concienciación de la población.

Deja fuera muchos procesos institucionales y materiales que están asociados a la reducción de la corrupción.

Transparencia

Algunos proponen que la capacidad de ver lo que pasa modifica el comportamiento de los actores con poder.

La realidad es que son múltiples los países, incluido Guatemala, en donde la corrupción es transparente.



Desarrollo económico

Hay autores que han planteado que existe un tipo de corrupción que incentiva el desarrollo.

La clave no sería reducir la corrupción, sino ciertos tipos de corrupción y legalizar las prácticas que ayudan al crecimiento alineadas con los incentivos de las élites.

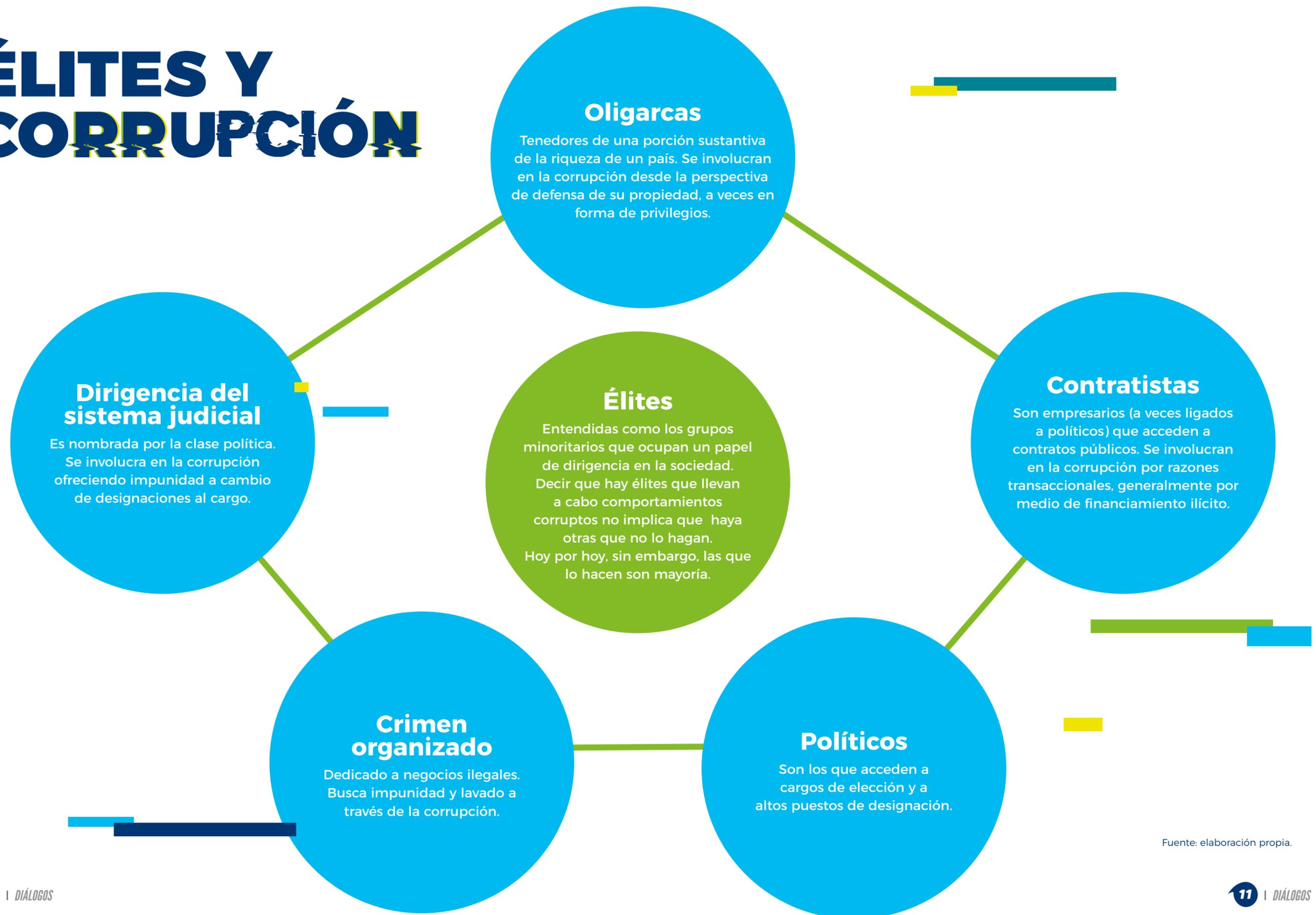
Pese a que se pueden señalar casos en los cuales la corrupción y el crecimiento económico caminan juntos, el caso de que sea una causa del otro está por probarse.

Hay ejemplos claros de daños económicos, derivados de la corrupción.

Una teoría del cambio de una política anticorrupción integral. La corrupción es producto del sistema de poder donde habita. Las élites llevan a cabo intercambios corruptos en la medida en que favorecen sus intereses y generan estabilidad en las relaciones políticas.

Solo a través de una estrategia que aborde esas relaciones de poder, que cambie la correlación de fuerzas, al tiempo que genere capacidad de gobernar, se puede revertir una corrupción que es estructural y sistémica.

ÉLITES Y CORRUPCIÓN



Fuente: elaboración propia.

EL SISTEMA DE LA CORRUPCIÓN



Propuesta para cambiar el sistema de corrupción TRANSPARENCIA



Fuente: elaboración propia.

REFORMAS PARA CAMBIAR EL SISTEMA

QUÉ REFORMAR	CÓMO	PARA QUÉ
 <p>SISTEMA ELECTORAL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Bajar barreras de entrada. • Transparentar financiamiento. • Magnitud de los distritos más baja. • Elección más directa. 	<ul style="list-style-type: none"> • Identificar mejor a los liderazgos políticos. • Mejorar el control del financiamiento.
 <p>SISTEMA DE SERVICIO CIVIL</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar conflictos de interés. • Meritocratizar la carrera, tanto los reclutamientos como los ascensos. • Cerrar las puertas giratorias. • Separar los puestos políticos de los técnicos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minar el sistema clientelar. • Cortar el financiamiento por medio de plazas. • Mejorar la eficiencia del Estado. • Mejorar la corrupción en general.
 <p>REFORMA DEL SECTOR JUSTICIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Meritocratizar la carrera judicial, hasta las cortes de apelaciones - Quitarle al Congreso la facultad de elección. • Proteger a los jueces del poder político. 	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer más independiente la justicia. • Mejorar la calidad de los jueces.

QUÉ REFORMAR	CÓMO	PARA QUÉ
 <p>COMISIÓN ESPECIAL CONTRA LA CORRUPCIÓN</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Período de la comisión extendido. • Mesas de supervisión. • Nombramiento y financiamiento internacional. 	<ul style="list-style-type: none"> • Contar con un mecanismo independiente de persecución penal. • Mejorar las herramientas de persecución penal.
 <p>TRANSPARENCIA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formatos de información pública de datos abiertos. • Mayores niveles de acceso a información en portales de transparencia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Darle más herramientas a la sociedad civil. • Informar y formar a la ciudadanía.
 <p>GESTIÓN PÚBLICA</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación multianual. • Personal y criterios técnicos independientes al tomar las decisiones de compras. 	<ul style="list-style-type: none"> • Evitar espacios de vulnerabilidad de corrupción.

SISTEMA ELECTORAL³

Hay mucho debate respecto de los sistemas electorales. En lo que respecta a corrupción, no existe un gran consenso sobre la clase de modelo que la reduce, pero, en términos generales, podemos hablar de tres males comunes que acechan a Guatemala.

01.

EL PROBLEMA DE LA REPRESENTATIVIDAD

Cuando la relación entre representante y representado no es fluida o, como en el caso de nuestro país en ocasiones es inexistente, la responsabilidad con respecto al bien ciudadano se diluye y se hace prevalente la corrupción.

En muchas ocasiones se da la compra de voto (ya sea monetaria o a través de favores clientelares) y eso hace que la responsabilidad recaiga en ese grupo concreto de ciudadanos que delegó el poder con su voto, y no en el distrito electoral. El poder se ejerce para mantener esa lealtad clientelar y se hace a través de intercambios corruptos.

02.

EL PROBLEMA DE LAS BARRERAS DE ENTRADA

La Ley de Partidos Políticos configura un sistema de inscripción de partidos con altas barreras de entrada en términos de sedes, afiliados y la infraestructura necesaria para conseguir ambas, lo cual se traduce en dinero. Esto favorece a redes clientelares y capitales políticos preexistentes. Si la condición para competir en política es tener recursos previos, entonces hay un problema de competencia de nuevas opciones. En un sistema político y económico con corrupción sistémica, los nuevos actores fuera de las redes de corrupción se reducen significativamente.

03.

EL PROBLEMA DEL FINANCIAMIENTO ELECTORAL ILÍCITO

El jefe de la CICIG Iván Velásquez habló del financiamiento electoral como el pecado original del sistema político guatemalteco. Se refería al proceso transaccional que va de la campaña a la llegada al poder, en el cual el financiamiento, en la mayoría de las ocasiones fraudulento, es "pagado" de vuelta en forma de privilegios corruptos.

3.1

EL PROBLEMA ADICIONAL EN GUATEMALA: EL SISTEMA DE MEDIOS

En el caso de Guatemala hay un problema adicional. Las frecuencias de televisión abierta y algunas de radio pertenecen a una figura empresarial: Ángel González, quien es parte del sistema de corrupción.

En un sistema con costos de entrada tan altos, donde tener reconocimiento de nombres es uno de los costos más grandes, tenemos un guardián corrupto que decide quién recibe cobertura y quién no. En definitiva, es muy difícil competir electoralmente si los medios nacionales no dan cobertura por intereses espurios de su dueño, protector de la clase política tradicional.

³ Las obras de Susan Stokes, especialmente *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*, son clave para entender la relación entre corrupción y elecciones.

REFORMAS

Dados los tres males señalados, caben las siguientes áreas a reformar:

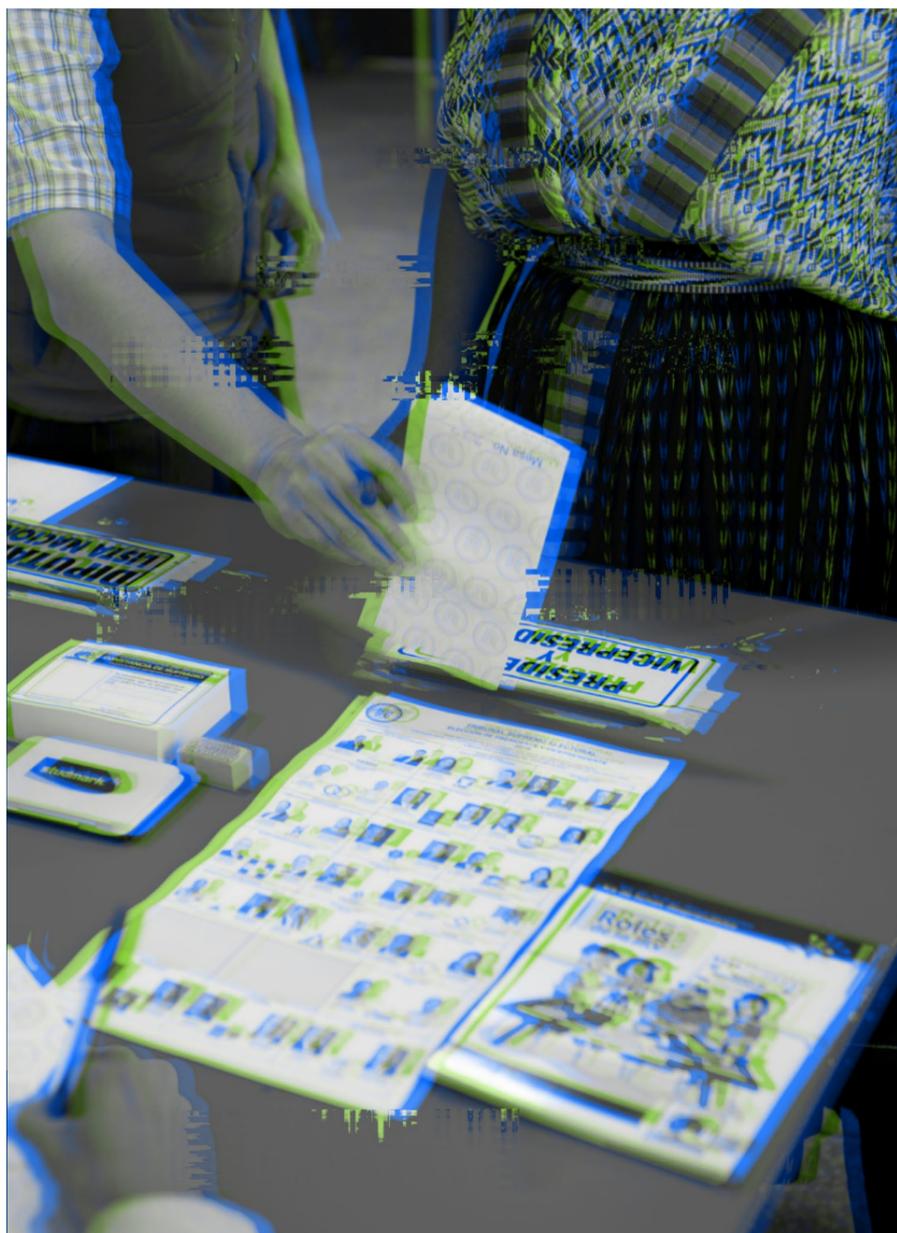
1.

Reformas que **reduzcan el tamaño de los distritos** y que permitan una elección más directa. Todo lo que ayude al ciudadano a conocer y a pedir cuentas a su representante ayudaría a un sistema menos corrupto.

Las modalidades para conseguir esto son múltiples y la fórmula, debatible.

2.

Reformas que **reduzcan las barreras de entrada en la formación de partidos**. Los costos bajos ayudarían a la entrada de nuevos actores no corruptos, con la intención política de aprovechar electoralmente el discurso anticorrupción.



3.

Reformas que **transparenten el financiamiento y persigan las prácticas de compra de voto el día de las elecciones**. Este es un problema persistente en el mundo y la realidad es que la fiscalización previa es poco efectiva. En este sentido, no hay que renunciar a los controles, pero lo que ha dado resultados es la investigación penal posterior. La CICIG fue capaz de encontrar financiamiento electoral ilícito en múltiples partidos. La certeza del castigo puede ser el mejor disuasor.

4.

Reformas que **desmonopolicen los canales de televisión abierta**. La regulación de los espacios publicitarios no ha sido efectiva para reducir la corrupción. La diversificación de propietarios de los canales daría paso a un ambiente más competitivo y a una mayor capacidad de superar la barrera de conocimiento para poder competir electoralmente.



EL SISTEMA DE JUSTICIA⁴

Tenemos un sistema de justicia altamente politizado. Los jueces que desean ascender dentro del sistema, lejos de tener carreras independientes, deben entrar en negociaciones políticas. En un sistema como el nuestro, normalmente esto implica actos de corrupción.



REFORMAS

Para dotar de independencia al sistema de justicia, se deben contemplar los siguientes cambios estructurales :

1. Reformas que establezcan garantías y principios rectores para el sistema de administración de justicia. Existen demasiadas decisiones que se dejan al arbitrio de quienes dirigen el sistema.
2. Reformas que separen las funciones administrativas y jurisdiccionales de la Corte Suprema de Justicia. Nada tienen que ver las decisiones jurídicas con la gestión y logística de los procesos. El poder de decidir sobre destinos de jueces o permisos debe ser completamente técnico y no necesariamente administrado por juristas.
3. Reformas que establezcan con claridad carreras profesionales para los jueces. Esto se lograría con pruebas de alta dificultad y condiciones laborales más favorables. Se deben implementar sistemas de evaluación de desempeño vinculantes para el ejercicio de la fiscalía y judicatura.
4. Reformas que apuesten por el fortalecimiento de los mecanismos republicanos del ejercicio del poder, con adopción de un sistema de control interorgánico para la selección de las más altas autoridades judiciales y de fiscal general de la República y jefe del Ministerio Público. Esto supone eliminar las comisiones de postulación y cambiarlas por un mecanismo que excluya, en la medida de lo posible, a políticos en el proceso.
5. Convertir a las cortes de apelaciones en puestos obtenidos por medio de mecanismos meritocráticos en los que los políticos no tengan absolutamente nada de ver.

EL SISTEMA DE SERVICIO CIVIL⁵

Las plazas, los trabajos dentro del Estado, son uno de los mecanismos que conectan las piezas del sistema de corrupción entre sí. Sin que la clase política tenga acceso a decidir o influir en los puestos de las entidades públicas del Ejecutivo, Legislativo, Judicial y autónomas, el sistema, tal y como lo hemos descrito, sería insostenible.

Los partidos políticos en Guatemala no están institucionalizados y obedecen a agendas más transaccionales que programáticas. La movilización de personas se hace por intereses muy concretos, más que por convicción. La movilización es realizada por intermediarios, *brokers* o caciques, como se les llama en Guatemala y en otros países latinoamericanos.

LOS PARTIDOS SIN PROGRAMA NI IDEOLOGÍA ENCUENTRAN EN LAS PLAZAS EN EL ESTADO UN INCENTIVO PARA LA ACCIÓN POLÍTICA



REFORMAS

Los beneficios de reformar el sistema de servicio civil como una política de lucha contra la corrupción son enormes. Algunos autores argumentan que es la variable que más explica la ausencia de corrupción. El país tenderá a ser menos corrupto en la medida en que un sistema de servicio civil sea meritocrático y se pueda hacer carrera, sin que el poder político lo influya.

Para solucionar un problema tan enrevesado como el de Guatemala, se deben trabajar tres áreas de reformas:

- 1.** Reformas que eviten puertas giratorias y conflictos de interés. El cambio de sombrero del sector privado o de la sociedad civil a puestos burocráticos de decisión pública es pernicioso. Si un ejecutivo pasa a ser regulador de la empresa para la que trabajó y luego regresa a su cargo de ejecutivo, es inevitable que se produzcan malas prácticas. También es sano establecer prohibiciones para funcionarios con alto nivel de participación política. Un juez o un fiscal, por ejemplo, no deberían poder participar inmediatamente en puestos de elección. Una restricción temporal sería prudencial.
- 2.** Reformas que desarrollen una clasificación de puestos y escalas salariales que permitan la carrera pública y que separen claramente los puestos de carrera meritocráticos de los puestos de designación política o de confianza. Un funcionario no solo debe tener la capacidad de ascender a través de mecanismos de mérito, sino que necesita de incentivos. Los ascensos deben ser esforzados y el premio (prestaciones, salario), adecuado.
- 3.** Incluir pruebas verdaderamente meritocráticas en el proceso de reclutamiento y ascenso. Si se establece una carrera independiente a través de exámenes, experiencia, méritos académicos y todo tipo de pruebas y está separada por un muro infranqueable del poder político, se consigue una dinámica distinta en las instituciones del Estado, que hace más difícil la corrupción.

COMISIÓN ANTICORRUPCIÓN⁶

Si las miramos en su totalidad, el juicio de valor final sobre las comisiones anticorrupción es negativo. Las evaluaciones al respecto son claras: los casos de éxito son los menos y la mayoría ha sido una decepción.

Las comisiones ad hoc para luchar contra la corrupción tienen resultados diversos. Van desde poderosas y legítimas instituciones como las de Singapur y Hong Kong a comisiones insustanciales para lavar la cara de sistemas corruptos. En Guatemala hemos tenido iniciativas como la Comisión de Transparencia del gobierno del Partido Patriota que no solo no era congruente con sus objetivos, sino que por momentos fue un instrumento de extorsión utilizado contra funcionarios y controlado por la entonces vicepresidenta Roxanna Baldetti. También tuvimos la CICIG, que como modelo de ACA (*Anticorruption Commission Agency*) fue poderoso. Las opciones son múltiples y deben ser tomadas en cuenta en el potencial rediseño.

CARACTERÍSTICAS DE LAS COMISIONES ANTICORRUPCIÓN

EN CUANTO A				
Elección y rendición de cuentas	Funciones	Financiamiento	Recursos legales	Competencias
PUEDEN SER				
Ejecutivo	Investigación	Asignación del Legislativo	Entrenamiento de especialistas	Solo casos de alto impacto
Legislativo	Persecución/enjuiciamiento	Cooperación	Agentes encubiertos	Local-estatal-nacional
Fiscalía especial	Prevención	Ejecutivo	Proteger <i>whistleblowers</i>	Separación de otras agencias
Internacional	Propuesta e investigación	Independiente	Interceptar llamadas y mensajes	Solicitar documentos y data

REFORMAS

Existen casos de éxito de comisiones que se deberían intentar replicar si eventualmente se propondrá la creación de otra comisión anticorrupción. Las opciones que tenemos que poner sobre la mesa para no diseñar un modelo irrelevante son las siguientes:

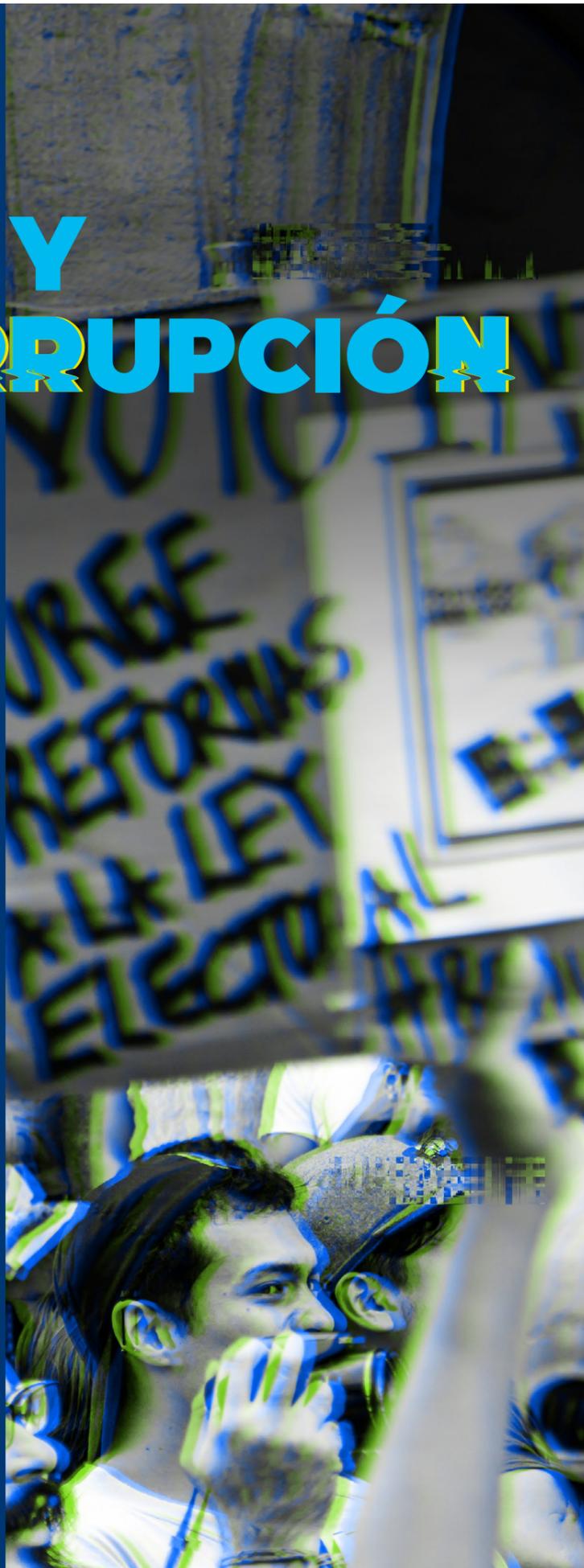
Elección del liderazgo	Elegibilidad	Período del comisionado	La comisión	Remoción	Finanzas
Una sola institución, pero fuera del sistema político. Un actor veto.	Requisitos. Experiencia, formación y trayectoria ética. Elementos de descarte para evitar conflictos de interés (vida política, etc.)	Un periodo largo, más de cinco años.	Puede ser un comisionado/a o más de uno/a.	Reglas claras. Causas detalladas y proceso establecido.	Donaciones externas.
Una entidad nombra y otra entidad confirma.	Proceso de nominación y descarte.	Un periodo medio con opción de renovación.	Nace del Congreso, del consenso parlamentario.	Un código de ética previamente escrito en el que se detalla cualquier mala práctica.	Presupuesto público asignado que no se pueda recortar ni manipular.
Varias instituciones designan, el liderazgo es plural.	Concurso abierto.	Un solo periodo corto.	Comisión permanente o sujeta a extensión.	Transferencia de poder establecida con claridad, con periodo intermedio.	Fondo para protección de exintegrantes de la comisión.

TRANSPARENCIA EN LOS PROCESOS

GESTIÓN Y ANTICORRUPCIÓN

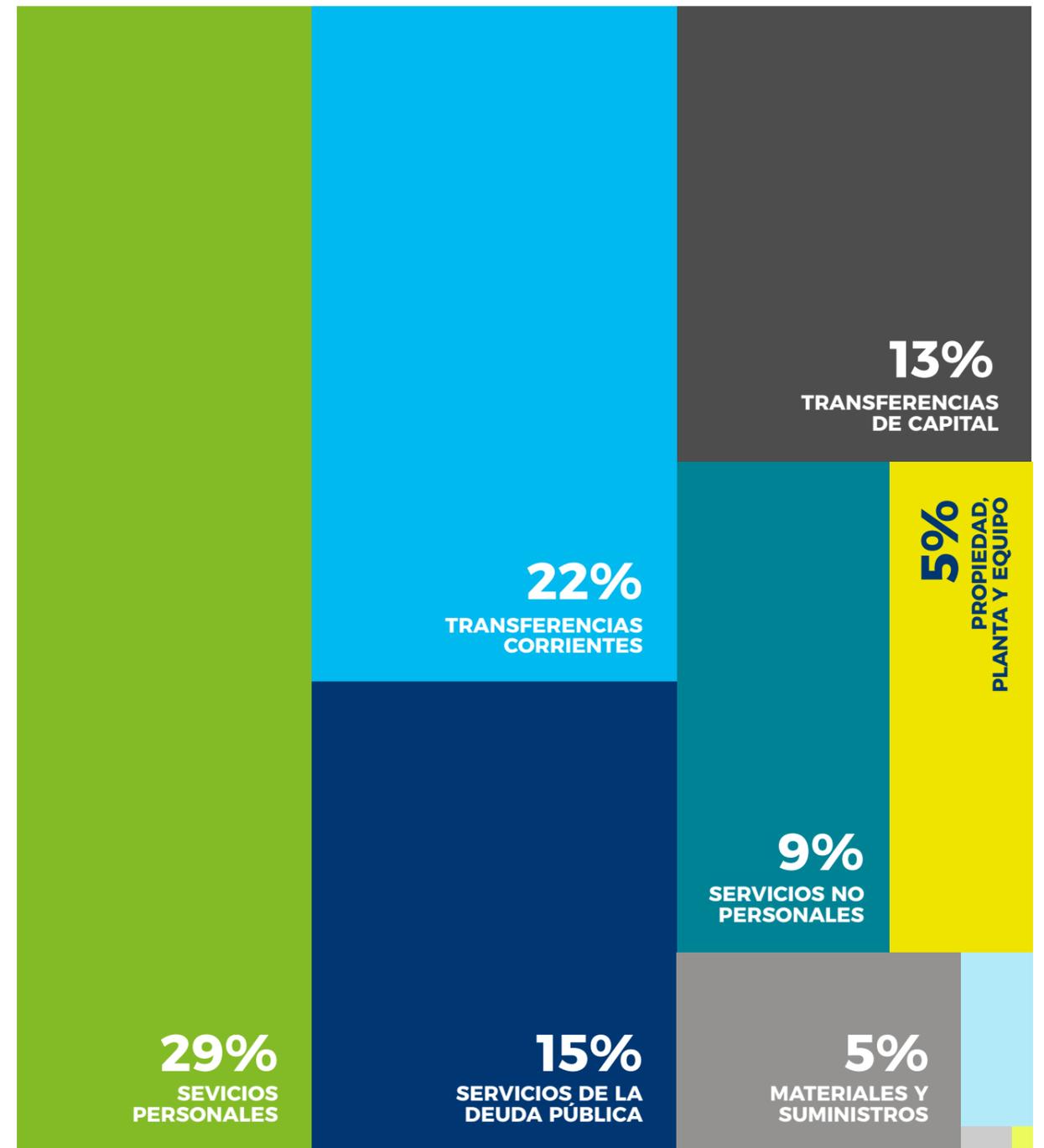
Las malas prácticas en la gestión pública esconden actos corruptos que no se pueden tipificar en una sola categoría o mecanismo de producción. Se realizan bajo distintos parámetros, según el sector en el que operen, y tienen la capacidad de adaptarse ante los constantes cambios normativos que afectan la gestión pública.

Los espacios de uso discrecional del presupuesto surgen a pesar de existir marcos normativos que tratan de incrementar el control del gasto público, su eficiencia y calidad. Sin embargo, a pesar de la alta cantidad de controles, continúan los problemas asociados a deficiencias en procesos de gestión. Llamaremos a estos agujeros en los procesos **espacios de vulnerabilidad** ante la corrupción.



EL USO DEL PRESUPUESTO EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

- SERVICIOS PERSONALES
- TRANSFERENCIAS CORRIENTES
- OTROS GASTOS
- ACTIVOS FINANCIEROS
- SERVICIOS NO PERSONALES
- TRANSFERENCIAS DE CAPITAL
- ASIGNACIONES GLOBALES
- SERVICIOS DE LA DEUDA PÚBLICA
- MATERIALES Y SUMINISTROS
- PROPIEDAD, PLANTA Y EQUIPO



Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN.

REFORMAS

¿Cómo se reducen los espacios de vulnerabilidad? La respuesta es compleja, pero puede ser resumida de manera sencilla: **planificación**. Algunas ideas en este sentido son:

1.

Implementar reformas a la Ley del Presupuesto que obliguen a las entidades públicas a presentar informes de evaluación de desempeño con criterios de: cantidad de productos generados, resultados logrados por programa presupuestario, evaluaciones de atribución de programas y en formatos comparables con planes aprobados en el presupuesto. Los informes deben ser requisito para presentar solicitudes de presupuesto anual para las entidades públicas.

2.

Implementar ejercicios de rendición de cuentas por medio de formatos estándares elaborados por la Contraloría General de Cuentas (CGC). Para ello se propone implementar la Guía práctica oficial validada de rendición de cuentas de gobiernos locales y un ejercicio similar en entidades centralizadas.

3.

Implementar un sistema que integre las nóminas completas de todo el personal contratado, en todos los renglones presupuestarios; el sistema debe ser de uso obligatorio para todas las entidades públicas. El sistema de gestión de personal debe vincularse automáticamente con el Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN) para actualizar la información financiera en tiempo real y debe ser de consulta pública. La Ley del Presupuesto debe incluir la normativa específica para regular los renglones de contratación con el personal efectivo contratado en el servicio civil. Se debe reformar la Ley de la CGC para implementar un sistema de evaluación de gestión de la nómina en el sector público.

4.

Se recomiendan los siguientes cambios para el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP):

a. Aprobar un **presupuesto multianual de proyectos** acorde a las proyecciones de la capacidad financiera del Estado.

b. Vincular la adjudicación de contratos al presupuesto multianual, para conocer a detalle el monto del pasivo contingente que generan las entidades públicas con construcciones de infraestructura y controlar que no superen la capacidad financiera del Estado.

c. Vincular el sistema de registro de avance físico de los proyectos de inversión pública (SNIP) con el Sistema de Gestión (SIGES) para aprobación de pago: se pagan solo proyectos que demuestren avances y estos sean aprobados. Automatizar los procesos de presentación de estimaciones y aprobación de modificaciones, para más transparencia y fiscalización.

d. La entidad rectora de la **planificación** debe velar por que los estudios de factibilidad sean elaborados adecuadamente para todos los proyectos de infraestructura que se ejecuten con recursos del Estado, y deben emitir normativas y orientaciones para todas las entidades. Así se busca reducir modificaciones contractuales.

e. Implementar un mecanismo de facilitación para la preparación de proyectos por categoría, según estándares internacionales. Proyectos de infraestructura básica que se requieren en grandes cantidades (puestos de salud, escuelas, institutos básicos, pavimentación de calles, kilómetros de carretera, entre otros), se deben estandarizar para efectos de calidad de la preinversión, costeo y ejecución.

f. **Ley de sobrecosto.** Incluir en cada contrato las fórmulas polinómicas, como lo indica el reglamento de la Ley de Contrataciones (artículo 9, Fluctuación de precios).

g. Promover que todos los proyectos en ejecución generen información actualizada, confiable y abierta al público en la que se identifique al planificador del proyecto y al responsable de ejecución y de supervisión, además de publicar información relevante, como levantamiento de precios de materiales y mano de obra, de maquinaria y equipo, y servicios de apoyo al proceso de construcción, a nivel departamental y municipal, para integrar a nivel regional y nacional.

TRANSPARENCIA

La transparencia es la disponibilidad y conocimiento de flujos de información a través de los que se identifica, conoce, entiende y evalúa la acción gubernamental. Por lo tanto, es una herramienta fundamental para prevenir la corrupción (López Ayllón, 2017). A partir del catálogo de medidas de transparencia desarrollado desde la comunidad internacional, los gobiernos y la sociedad civil, es posible determinar mecanismos de transparencia especialmente necesarios en Guatemala, entre ellos el acceso a la información, la tecnología, el gobierno abierto, las contrataciones abiertas, los sistemas de integridad y la fiscalización del presupuesto del Estado.

Acceso a la información

La Ley de Acceso a la Información Pública en Guatemala plantea como reto la discusión de su institucionalidad (por ahora a cargo de Procurador de los Derechos Humanos). Es necesario crear un ente propio que tenga a su cargo el control y la supervisión del acceso a la información. También, dentro de la Política nacional de datos abiertos, se incluyó la obligación de crear comités de datos abiertos en cada institución. Actualmente, son pocas las instituciones que han cumplido con la obligación.

Tecnología

El uso de la tecnología para la transparencia es una oportunidad fortalecida por los avances de las tecnologías de la información y comunicación (TIC). Estas herramientas implican un alcance mayor del simple derecho a saber y se extienden a la labor proactiva de difundir y generar datos abiertos e información liberada y disponible para su consulta. La oportunidad, a su vez, es un desafío si se toma en cuenta el rezago en el país.

Gobierno abierto

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) fue creada por líderes gubernamentales y sociedad civil en 2011. El gobierno abierto es una estrategia de gobernanza, promueve principios de transparencia, colaboración y participación. Guatemala ratificó su adhesión en 2012 y desde 2016 ha cumplido con aprobar planes bianuales de acción nacional de GA. El último plan disponible es el de 2018-2020.⁷

Contrataciones abiertas

Open Contracting Partnership (OCP) fue creado por el Banco Mundial en 2015. Las contrataciones abiertas consisten en divulgar y usar información abierta, accesible y oportuna en contrataciones. Open Contracting y Beneficial Ownership (beneficiarios reales) son mecanismos de transparencia al igual que el estándar de datos para las contrataciones abiertas (OCDS, por las siglas en inglés), que consiste en publicar datos de las etapas de contratación.

Sistemas de integridad

Debe reformarse la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, como mecanismo de integridad. Diversos informes señalan la necesidad de que sean públicas las declaraciones patrimoniales de los funcionarios, y de fortalecer la CGC como institución encargada. También se requieren disposiciones como: declaración patrimonial de candidatos, sanciones administrativas, códigos de conducta y evaluación del desempeño.⁸

Presupuesto del Estado

El presupuesto del Estado se enfrenta a negociaciones políticas oscuras en torno a su aprobación y a sus subsiguientes modificaciones y ampliaciones. Son fundamentales los mecanismos de presupuestos participativos y las reformas para limitar la cantidad de modificaciones presupuestarias en el ejercicio fiscal.

Además de los mecanismos explicados, existen medidas de transparencia cuya aplicación y fortalecimiento implica a ciertos sectores, como la ciudadanía, las empresas y los partidos políticos, y abarcan la auditoría social, el *lobbying*, el *compliance* y el financiamiento político.

Auditoría social

La auditoría social es la fiscalización de la ciudadanía sobre la administración pública. El principal desafío para su ejercicio es la garantía de los derechos humanos y la limitación de los mecanismos de represión.

Lobbying

El *lobby* es un mecanismo para defender los intereses determinados ante las administraciones. En Guatemala existen sectores interesados en la aprobación de la Ley de Lobby y han presentado iniciativas. Una mayor diversidad debería involucrarse para evitar la aprobación de una ley ajena al bien colectivo.

Compliance

Los programas de cumplimiento tienen por objeto prevenir y sancionar infracciones a leyes o procedimientos internos en una organización. El *compliance*, como obligación, se verifica con la presentación de manuales que garanticen la prevención de lavado de dinero. Sin embargo, podrían promoverse incentivos con medidas legislativas y políticas públicas.

Financiamiento político

El financiamiento electoral es un tema álgido. Se han aprobado leyes y resoluciones que delimitan su regulación penal. Sin embargo, los cambios parecen relacionados a personas concretas y no a necesidades sociales. Es importante contar con normas que fortalezcan la transparencia de los partidos (tales como la máxima publicidad) y eviten discrecionalidades que viabilicen el fraude de ley.

CAMBIAR LAS RELACIONES DE PODER

En última instancia, todas estas ideas de reforma pasan por facilitar la reforma en los espacios de poder. Toda la literatura relacionada con la lucha anticorrupción advierte que la fórmula para un camino exitoso, a la luz del estudio comparado, no tiene una ruta clara. Cada país que ha sido capaz de dejar a un lado la corrupción endémica y estructural (sinónimo de modernización del Estado y construcción de instituciones) lo ha hecho de manera particular.

"No straightforward formula, no optimal set of norms, institutions, or policies, with well-defined timing and content, can be generally applied as a parameter for the evaluation of policies against bribery. Every society, organization, and decision-making process should find its own elusive amalgam of measures and tools, calibrated on a case-by-case basis to an array of contingent factors."

("Ninguna fórmula simple, ningún conjunto óptimo de normas, instituciones o políticas, con un tiempo y un contenido bien definidos, puede aplicarse como parámetro general para la evaluación de las políticas contra el soborno. Cada sociedad, organización y proceso de toma de decisiones debe encontrar su propia amalgama elusiva de medidas y herramientas, calibradas, caso por caso, para una serie de factores contingentes").

Della Porta y Vanucci, 2012. The Hidden Order of Corruption.

En la búsqueda de un modelo propio de lucha contra la corrupción, es difícil pensar en un camino que no pase por un cambio electoral de fuerzas políticas.

Al margen de cómo emplea su poder, el presidente de El Salvador Nayib Bukele ha dado vuelta al sistema político de su país a partir de un discurso anticorrupción. La denuncia de prácticas corruptas y la promesa de renovación están en el núcleo de su enorme popularidad, en especial porque los salvadoreños le creen, por ahora, pese a serios señalamientos de que ha incurrido en prácticas similares.

Guatemala debe encontrar su propio modelo de lucha contra la corrupción. Por tratarse de un país con una corrupción sistémica y estructural y por la situación política actual, el camino penal ya no es viable. Solo desde lo político se puede construir la institucionalidad necesaria para salir del agujero en el que se encuentra el país.



HACIA UNA AGENDA INTEGRAL ANTICORRUPCIÓN

ELECCIONES



- Montar una coalición de frente amplio que aglutine distintas fuerzas políticas y cuyo piso sea la política anticorrupción.
- Un discurso anticorrupción creíble es un arma política de enorme poder. Vincular los problemas de la gente a la corrupción ("si no se roba, alcanza") y a los rivales políticos ("devuelvan lo robado") trae unos réditos electorales potencialmente gigantescos.

VICTORIAS TEMPRANAS



- Gestión. Desde el poder Ejecutivo se pueden desarrollar medidas que den el mensaje de que es viable una administración de recursos más eficiente sin corrupción.
- Transparencia. Especialmente en lo que respecta al actuar de políticos tradicionales.
- Fortalecimiento de las herramientas de persecución penal.

PROCESOS DE REFORMA



- Reformas del sistema de justicia.
- Comisión anticorrupción.
- Sistema de servicio civil.
- Reformas del sistema de gestión.

OTRAS ESTRATEGIAS TRANSVERSALES

- Campañas de educación y comunicación dedicadas a mejorar la cultura de integridad.
- *Petty corruption*. Desarrollar políticas, estilo Georgia, EE.UU., para intentar reducir la corrupción de funcionarios de bajo nivel.
- Cumplimiento con empresas. Establecer desde el Estado protocolos que faciliten denuncias y fomenten buenas prácticas.

Un proceso de reforma exitosa en estas áreas cambiaría, sin duda, el panorama de un país como Guatemala. Por dónde empezar y cómo terminar, dependerá de esas contingencias de las que hablábamos. Los incentivos, los liderazgos, la reacción de la sociedad marcarán, de existir, la ruta.

CRÉDITOS

DIÁLOGOS

Diálogos es un centro de pensamiento que busca promover la difusión y el avance de la investigación empírica y de las ciencias sociales, así como el análisis basado en evidencia de las políticas públicas y el diálogo público e informado, plural y democrático sobre los problemas públicos a nivel local, nacional y regional. Diálogos tiene una naturaleza independiente y apartidista, no está ligado a ninguna organización política, religiosa, empresarial ni sindical.

0 calle 16-26 zona 15 Colonia El Maestro Ciudad de Guatemala, Guatemala

www.dialogos.org.gt

    @dialogosguate

Este documento ha sido elaborado por el área temática de Lucha Anticorrupción y Transparencia de Diálogos. El análisis y las opiniones contenidas en este documento pertenecen exclusivamente a Diálogos. Cualquier parte de esta publicación puede reproducirse total o parcialmente, sin permiso expreso del Diálogos, siempre y cuando se reconozca el crédito y las copias se distribuyan gratuitamente. Cualquier reproducción comercial requiere previo permiso escrito de Diálogos solicitado a: comunicacion@dialogos.org.gt

Cualquier comentario u observación sobre esta publicación puede ser enviada al correo electrónico: info@dialogos.org.gt

Noviembre de 2021