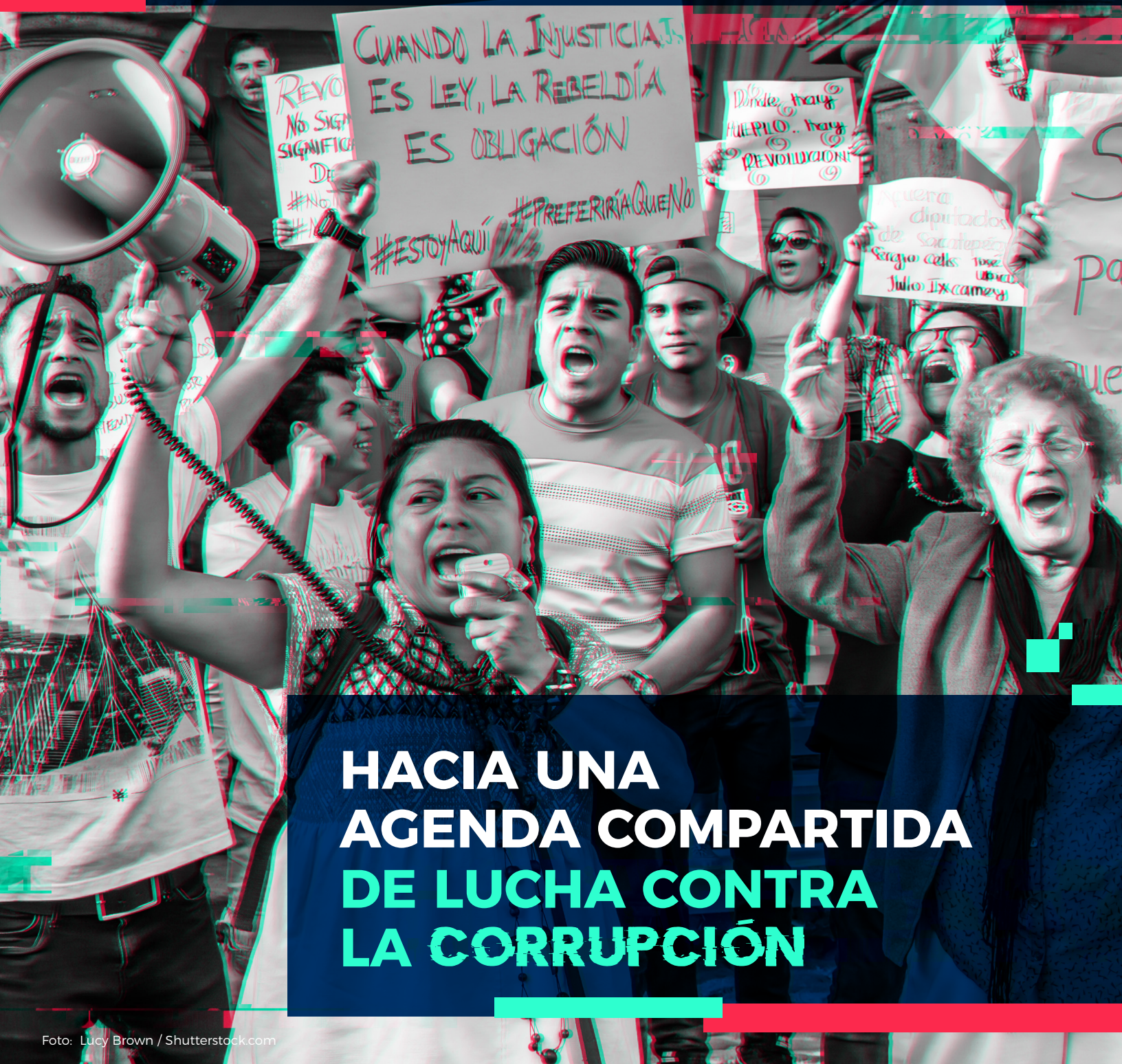


## LA DISCUSIÓN DE UN MODELO INTEGRAL DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN (UNA APROXIMACIÓN)



## HACIA UNA AGENDA COMPARTIDA DE LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

Foto: Lucy Brown / Shutterstock.com





# ÍNDICE

**01**

## **Mesas técnicas anticorrupción**

- 1.1 Introducción
- 1.2 El proceso de discusión

**02**

## **El Modelo**

**03**

## **Áreas de Reforma**

- 3.1 Sistema de Servicio Civil
- 3.2 Sistema Electoral
- 3.3 Sistema de Justicia
- 3.4 Lavado
- 3.5 Evasión
- 3.6 Gestión y Transparencia

**04**

## **Agendas anticorrupción desde los tres poderes**

**05**

## **La jerarquía de influencia**

**06**

## **Viabilidad política. Una breve reflexión**

**07**

## **El futuro. Una conversación continua**

**08**

## **Anexos**



# MESAS TÉCNICAS ANTICORRUPCIÓN

Foto: New York Times

## Introducción

Según todas las mediciones internacionales existentes, Guatemala es un país con una alta prevalencia de corrupción. En este contexto, las acciones para erradicar la corrupción y la impunidad son pilares fundamentales para fortalecer la institucionalidad democrática, el estado de derecho y promover el desarrollo humano integral en la sociedad.

Sin embargo, en los últimos años se ha instalado una agenda regresiva en materia democrática e institucional que afecta significativamente los esfuerzos y las acciones en la lucha contra la corrupción e impunidad.

Esta corriente regresiva erosiona aceleradamente a las instituciones, desvirtuando sus funciones e instrumentalizando la institucionalidad para promover un sistema permisivo a la corrupción e impunidad.

Este deterioro democrático-institucional ha sido provocado de manera intencional por una alianza de actores (políticos, empresariales, crimen organizado y narcotráfico) que han capturado el

Ministerio Público, los tres poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) y el órgano de control constitucional, la Corte de Constitucionalidad (CC) para alcanzar esos objetivos.

El retroceso se evidencia en la pésima calificación que obtuvo Guatemala en el reciente Índice de Percepción de Corrupción -IPC- que publicó Transparencia Internacional. El país obtuvo una calificación de 25 puntos sobre 100. Esta nota confirma una pronunciada caída en el índice que inició hace diez años y que es necesario revertir.

Por otro lado, los actores interesados en promover la corrupción e impunidad están buscando legitimar sus acciones en el escenario del debate público con ataques, confrontación, hostigamiento, descalificación y persecución penal a los actores que están auténticamente comprometidos con la necesidad de impulsar una agenda de lucha contra la corrupción e impunidad.

Esta dinámica de “polarización” tiene el propósito de destruir las posibilidades de crear espacios de confianza y

articulación entre los actores que están genuinamente interesados en impulsar acciones orientadas a luchar contra la corrupción en impunidad.

Por ello, con el objetivo de fortalecer la institucionalidad democrática, rescatar el Estado de Derecho y recuperar los espacios y esfuerzos de lucha contra la corrupción e impunidad se propone instalar la “Mesa Nacional Anticorrupción”.

La mesa está integrada de manera multipartidaria por organizaciones políticas con representación en el Congreso que deseen articular esfuerzos de diálogo con actores sociales, económicos e institucionales que permita revitalizar, repensar y recuperar los esfuerzos, espacios y las acciones en materia de lucha contra la corrupción.

Este esfuerzo multipartidario es parte de las acciones parlamentarias que los representantes de los bloques legislativos realizan en el Congreso de la República y se enmarcan en sus funciones de representación política, intermediación, fiscalización y legislación.

La Mesa Nacional Anticorrupción tiene los siguientes objetivos:

### Objetivo general:

- Generar un espacio de diálogo político, social y plural entre diversos actores para definir un modelo de lucha contra la corrupción sistémica y estructural.

### Objetivos específicos:

- Restablecer la confianza y el diálogo entre actores políticos, sociales, económicos e institucionales en materia de lucha contra la corrupción.

- Construir un modelo compartido de lucha contra la corrupción.

- Formular en un informe una “Agenda Nacional de lucha contra la Corrupción”.

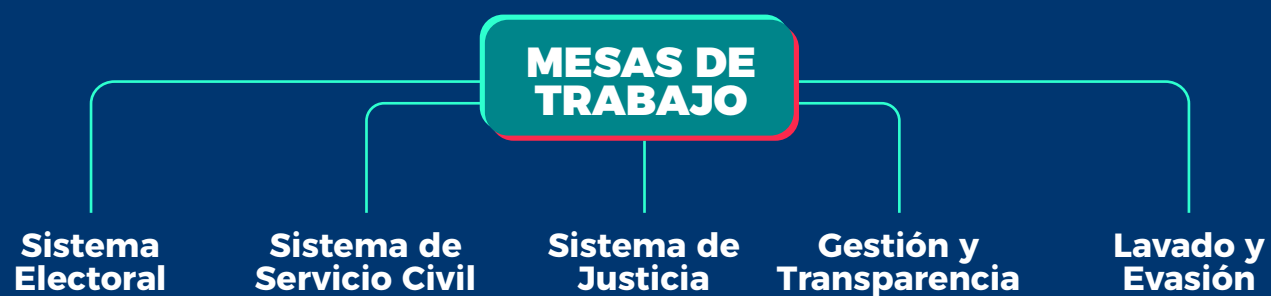


# EL PROCESO DE DISCUSIÓN

Este documento es producto de una conversación entre miembros de sociedad civil y expertos (desde académicos a funcionarios públicos) en cada área de reforma analizada bajo el paraguas de la “Mesa Nacional Anticorrupción”.

Este espacio toma como punto de partida acuerdos mínimos, que adoptan una visión compartida de país y de Estado, una definición consensuada de la corrupción y la necesidad de atender ese flagelo. En este sentido, la mesa se sustenta en el diálogo político-social como el medio para construir un modelo compartido de lucha contra la corrupción.

La metodología que se ha implementado en la Mesa Nacional Anticorrupción se respaldará en principios democráticos de participación, diálogo y pluralidad. Para ello se estructuró el debate técnico en cinco mesas especializadas de trabajo.



En estas mesas específicas, se discutieron en seis sesiones (cinco de cada mesa y una plenaria) en modalidad virtual, los distintos temas que a criterio de los participantes deben estructurar una agenda de lucha contra la corrupción. Cada mesa fue dirigida por un director o directora de mesa que condujo la discusión (que en este documento es recogida y sistematizada por el equipo de la secretaría técnica).

Se procuró tener los diálogos en grupos pequeños de expertos (de entre 4 a 10 personas) que en cada sesión conversaron de aspectos concretos de las reformas anticorrupción con objetivos delimitados, intentando evitar la divagación en la medida de lo posible.

Las sesiones, sus objetivos y temáticas fueron en términos generales las siguientes:




SESIÓN	OBJETIVOS	RESULTADOS
 Primera Sesión	La sesión dedicada a mapear las agendas de reforma de la manera más precisa posible.	Se determinaron las grandes áreas de reforma por cada mesa específica. En cada mesa se profundizó sobre estas áreas, y se utilizó como guía. Se mapearon las voces que deben ser escuchadas. Se adquirieron compromisos de aportes por parte de los participantes.
 Segunda Sesión	Sesión donde se hizo una primera aproximación de qué reformas son más importantes y urgentes y qué reformas tendrían menos impacto	Se establecieron cuáles son las agendas más urgentes, o las más integradoras.
 Tercera y Cuarta Sesión	Estas sesiones tuvieron como principal objetivo determinar el modelo de abordaje a la estrategia de reforma anticorrupción. Después de la priorización se estableció si la serie de reformas discutidas son compatibles o no entre sí. En esta discusión se tuvo en cuenta la viabilidad técnica de implementación (que será explicada más adelante en el documento) y algunas reflexiones sobre la viabilidad política (incentivos, voluntad, consensos etc.).	Presentación y discusión del modelo de cada mesa en dos sesiones. Primer borrador de modelo de cada mesa. Se contó con aportes para mejorar la propuesta de modelo inicial.
 Quinta Sesión	Una vez discutido el modelo se da paso a algunas reflexiones estratégicas.	Se discutieron posibles abordajes estratégicos de las agendas. Modelo discutido.
 Sexta Sesión	Reunión plenaria de la Mesa Nacional Anticorrupción presenta donde se presentan los resultados del modelo integral anticorrupción.	La Secretaría Técnica brinda una síntesis del ejercicio realizado. Se recibió retroalimentación y presentaron expectativas para la próxima legislatura.



Foto: Lucy Brown / Shutterstock.com

El modelo no representa un producto finalizado, como se verá en el apartado específico, pero sirve como una herramienta de índole estratégica para echar a andar varias acciones que permitan desentrampar, de forma general, una serie de reformas.

Por lo tanto, el modelo debe funcionar como un sistema vivo, donde se involucren distintas voces, incluyendo a quienes participaron de las mesas, haciéndolo una discusión de principios, objetivos y lineamientos de reforma.





# EL MODELO

Un modelo está compuesto de supuestos. Para ordenar todas las valiosas ideas recogidas en las primeras sesiones de las mesas diseñamos una manera de ordenarlas y priorizarlas a través de modelar un abordaje realista de implementación de política pública (en este caso orientadas a medidas anticorrupción).

Como todo modelo, pese a querer ajustarse lo más posible a los retos que abordamos, no es la realidad en sí y por lo tanto los supuestos pueden no darse. Los tiempos pueden muy bien ser distintos y los procesos tienden a ser mucho más desordenados cuando de hecho se llevan a cabo.

Consideramos, sin embargo, útil para avanzar la conversación aplicar las restricciones que pasaremos a explicar a continuación:

## **La voluntad política debe ser aceptada como un dado**

La expresión "voluntad política" suele utilizarse para hablar de la razón por la cual un actor de poder hace lo que hace, pero la realidad es que no sabemos muy bien qué significa. Cuando en un sistema de corrupción estructural, cleptocrático, los agentes caen en prácticas ilegales una y otra vez debemos hacer una reflexión más profunda sobre cómo llegan actores a convertirse en exitosos reformistas. Para eso quizá sea más conveniente hablar de incentivos políticos.

Es decir, los agentes políticos primero a través del discurso y después a través de las acciones, deben percibir que ser actores anticorrupción les hacen ganar poder. Los políticos ganan popularidad, los operadores del sector justicia ganan autonomía y la burocracia se convierte en un verdadero krátos (poder).

Por lo tanto, la voluntad política es un factor necesario, pero ¿es suficiente? La respuesta claramente es no. Un proceso de reforma hacia una política integral anticorrupción está lleno de restricciones que pueden descarrilar las mejores intenciones. Es por eso que diseñamos el resto de los componentes del modelo para tener en cuenta las limitantes en la implementación.

No es el fin último de mesas técnicas, como las realizadas en este proyecto, discutir estrategias enteramente políticas. La reflexión planteada en las mismas giró en torno a medidas que pudieran servir para controlar la corrupción de una manera realísticamente implementable, pudiendo ser políticas públicas, reformas u otras medidas que fomenten un cambio de cultura hacia la transparencia y prevención de la corrupción.

La viabilidad política es para los proyectos políticos que encontrarán alicientes para entrar en una sostenida estrategia de reforma. La conversación con los técnicos será conveniente, pero será una discusión que pertenece a otro ámbito, considerado en este ejercicio como viabilidad técnica.

## 2 El concepto de viabilidad técnica

El concepto de viabilidad técnica es distinto al de viabilidad política. Lo definimos como las restricciones que hay que tomar en cuenta a la hora de pensar en la implementación de una estrategia de reforma. Tiene cinco componentes:

- Institución líder + instituciones transversales necesarias
- Capital político
- Personal
- Presupuesto
- Viabilidad jurídica

### 2.1 La figura de la institución libre

La voluntad política no se ejerce en el vacío, se debe hacer desde instituciones de poder. Muchas diversas ramas del Estado son significativas, pero, en cada una de las áreas, una es la que tiende a ser fundamental.

Consideramos institución líder a aquella que debe conducir la política pública y sin la cual la misma no puede realizarse. Las instituciones contraloras, punitivas o la labor fiscalizadora de sociedad civil son importantes, pero sin una institución que lleve la antorcha la única alternativa es presión desde afuera, que nunca rinde los mismos frutos.

Teniendo en cuenta las áreas de reforma que identificamos estas son las que consideramos instituciones líderes:

Área de Reforma	Institución Líder
Sistema Electoral	Tribunal Supremo Electoral
Gestión y Transparencia	Organismo Ejecutivo (OE)
Sistema de Justicia	Organismo Judicial (OJ)
Lavado	Superintendencia de Bancos (SIB)
Evasión	Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)
Sistema de Servicio Civil	Organismo Ejecutivo (OE)
Investigación y Persecución Penal	Ministerio Público (MP)



## 2.1.1 Instituciones transversales necesarias

A las instituciones líderes debemos añadir aquellas que no son las que conducen de manera directa la política, pero sin las cuales esta sería inviable. Identificamos las siguientes:



**Congreso de la República.** Es la institución fundamental para acompañar, facilitar, viabilizar y fortalecer a todas las instituciones líderes. La Agenda del Congreso es el núcleo de la reforma en fases cruciales, además de ser la encargada de asignar presupuesto. Sin una mayoría de diputados apoyando los procesos que describimos estos se quedarían en fases muy embrionarias y en última instancia fracasarán.



**Contraloría General de Cuentas.** La CGC no puede ser la que lidere procesos de gestión pública pero sí puede boicotarlos. Esto es positivo si lo que hace es arruinar prácticas corruptas, pero es negativo, y común, cuando se centra en formalismos que hacen que algunas ideas sean inviables. Se necesita en este sentido una Contraloría alineada con la modernización de la administración pública.



**Corte de Constitucionalidad.** La CC es la institución más importante para determinar la viabilidad jurídica de una propuesta. Es una institución que no puede gobernar pero que sí puede bloquear lo realizado por los demás poderes. Esto, que en algunas circunstancias de excesos y abusos puede ser positivo, no es un buen modelo para gobernar ni reformar. Para que el proceso aquí descrito sea viable se hace necesario que los Magistrados de la CC estén en la misma página que toda la estrategia reformista.

## 2.2 Capital Político

Definimos capital político como la capacidad de consensuar, seducir y convencer a actores e instituciones políticas.

**Menor capital político** significa que las medidas tomadas se pueden dar sin necesidad de atraer a otras instituciones y actores. Es lo que se puede hacer con la voluntad política y desde las instituciones líderes. Son las medidas que toman menos tiempo y que deben hacerse con el presupuesto ya asignado.

**Mayor capital político** requerido significa convencer a más actores, es decir, al personal del servicio civil y a más instituciones del Estado de ensayar el esfuerzo conjunto que implica la integración de la política. Son las acciones que, suponemos en el modelo, tomarían más tiempo.

## 2.3 Personal

Los que van a trabajar desde las instituciones líderes para implementar la política deben ser tomados en cuenta desde dos dimensiones:

### 2.3.1 Incentivos

Las ideas de reforma deben estar lo más alineadas posible con los intereses creados dentro de las instituciones. No tener al personal del lado reformista puede ser garantía de fracaso.

### 2.3.2 Capacidad

Las ideas pueden ser buenas, pero a menudo requieren de conocimientos especializados que deben existir dentro de la institución. Si no existen entonces deben ser formados a través de capacitación o deben ser contratados a través de nuevo talento humano.

## 2.4 Presupuesto

La restricción presupuestaria es fácil de entender. Una política pública requiere por regla general más recursos y estos varían dependiendo del capital político y los tiempos.



## 2.5 La viabilidad jurídica

Los actores pueden tener ideas, pero eso no significa que estas puedan ser implementadas sin cambios institucionales, legales o culturales dentro del sistema de justicia. El derecho laboral, por ejemplo, tiene criterios rígidos en cuanto a la tutela de la parte trabajadora. Una reforma del servicio civil, sin tenerlos en cuenta, estaría condenada al fracaso. Esta es una restricción transversal, que debe ser evaluada y sopesada constantemente.

### 3 El tiempo de implementación

El proceso de construir (y gastar) capital político no se realiza de manera automática. Requiere de trabajo, de legitimidad y popularidad y de una labor de presión y convencimiento que precisa de tiempo. Pese a que la dinámica política es desordenada hemos considerado tres etapas en el proceso de implementación de una política integral anticorrupción.

**Cambios tempranos** de uno a dos años, tiempo en principio suficiente para ordenar y gestionar con los recursos de personas y financieros con los que se cuentan al entrar con voluntad política a un puesto.

**Etapas intermedia** de dos a cuatro años. Cuando se han construido consensos y se han nombrado a actores reformistas dentro de instituciones clave se pueden empezar a hacer cambios incrementalmente más sustantivos.

**Reforma profunda** de cuatro a ocho años. Implica que hay continuidad, ya sea porque la misma fuerza política se reelige o porque las nuevas autoridades participan de un consenso político en estas áreas. Implican reformas de largo alcance, incluso constitucionales.



Hoja de Ruta	Viabilidad Técnica Viabilidad Jurídica como Transversal				
	Institución Líder	Tiempos	Capital Político	Personal	Presupuesto
<b>CAMBIOS TEMPRANOS</b>	La voluntad política debe comenzar en una institución que pueda hacer el cambio. Se trata de la institución o instituciones que en el área concreta pueden elaborar políticas de cambio a corto plazo.	1 a 2 años	En esta fase deben prevalecer cambios que pueden hacerse sin cambio de ley, cambios que puedan ser ejecutados con los recursos y personal existentes.	Los cambios deben ser operados por la estructura burocrática existente. Eso implica que se deben cerrar brechas capacitando al personal y atendiendo sus intereses e incentivos.	Las acciones a implementar dependerán de los recursos existentes. Recursos adicionales pueden ser conseguidos a través de cambios de presupuesto o de apoyos internacionales.
<b>FASE INTERMEDIA</b>	Esta fase requiere de incorporar más actores institucionales. Para comenzar el Congreso en su facultad legislativa, así como otras instituciones relacionadas con la política en cuestión.	3 a 4 años	En esta fase se requiere de cambios legales y modificaciones presupuestarias. El consenso político debe ser mayor y así lo serán también las resistencias.	Nuevas contrataciones buscando los conocimientos y experiencia requeridas por la nueva política. Se trata de un estadio de transición donde el personal existente con la capacitación requerida convive con este nuevo perfil.	La nueva política se incorpora al presupuesto con su propio peso. Lo normal es que se amplíe el mismo.
<b>REFORMA PROFUNDA</b>	Un nuevo modelo implementado, que incluye una reforma legal sustantiva (con cambio constitucional si hace falta) y con múltiples instituciones asumiendo ese paradigma.	5 a 8 años	Requiere de continuidad política, ya sea a través de grandes consensos o a través de un mismo proyecto político reeligiéndose.	La nueva política es asumida por la burocracia de manera integral, desde el reclutamiento, formación, cultural e incluso identidad.	Cambio en la estructura presupuestaria, con el espacio ganado y consensuado y capacidad para ampliarlo de manera acorde.



Foto: Shutterstock.com



# ÁREAS DE REFORMA

## La idea de integralidad.

En este documento se plantean políticas punitivas combinadas con políticas preventivas. Para ello se deben abordar una serie de áreas al mismo tiempo:



# SISTEMA DE SERVICIO CIVIL



## Objetivos estratégicos de política pública

Problemas (directamente relacionados con el fenómeno de corrupción)		Objetivos estratégicos
1.	Excesiva politización de la carrera funcional. La dependencia de los burócratas a los políticos es una de las variables de vulnerabilidad de corrupción más importantes, corroborada por la literatura.	Crear mecanismos de estabilidad laboral en la carrera funcional y generar un sistema que separe las carreras políticas y funcionariales. Un muro que genere dos carreras de acceso a la autoridad pública con la pretensión de que un grupo se controle a otro.
2.	<b>Inseguridad laboral.</b> Las condiciones laborales de inestabilidad subyugan a los funcionarios públicos a los cambios de la clase política y profundizan la dañina dependencia que aumenta las posibilidades de actos corruptos.	
3.	<b>Conflictos de interés muy usuales.</b> En el Estado de Guatemala existen todo tipo de relaciones entre funcionarios y entre funcionarios y actores externos que son potencialmente problemáticas y que no son comprendidas o mapeadas.	Crear la institucionalidad, los criterios y los procedimientos para identificar conflictos de interés y con la fuerza y capacidad para implementar correcciones y sanciones.
4.	<b>Cientelismo político.</b> Los políticos satisfacen las necesidades de sus redes clientelares a través de plazas en el Estado, lo cual, además de ser un acto de corrupción en sí mismo, genera ineficiencia y mayor vulnerabilidad frente a la corrupción.	Meritocratizar los procesos de contratación, permanencia y ascenso de las carreras funcionariales a través de exámenes, pruebas y/o evaluaciones de capacidades y experiencia.
5.	Negociaciones sindicales corruptas. Cuando el sistema es estructuralmente corrupto es normal que las negociaciones sindicales tengan ese cariz también.	Generar un marco que restrinja abusos en la negociación sindical y se ajuste a buenas prácticas.

## Políticas, acciones y reformas

### CAMBIOS TEMPRANOS

Políticas orientadas a formalizar a personal mal contratado al tiempo que se establecen criterios de evaluación meritocrática en procesos de reclutamiento y ascenso.

### ETAPA INTERMEDIA

Implementar legislación para regular la negociación sindical y para evaluar conflictos de interés mientras se avanza con la agenda de meritocratización, clasificación de puestos y escalas salariales.

### REFORMA PROFUNDA

Un nuevo modelo de servicio civil autónomo y meritocrático que alinee responsabilidad, capacidad y salario.



# SISTEMA ELECTORAL



## Objetivos estratégicos de política pública

	Problemas (directamente relacionados con el fenómeno de corrupción)	Objetivos Estratégicos
1.	<b>Las barreras de entrada</b> del sistema electoral favorecen a la estructura de redes clientelares previamente asentadas.	Bajar barreras de entrada en la creación y operatividad de partidos políticos con el fin de aumentar la competencia y reducir los costos del ejercicio político.
2.	<b>El acceso a medios de comunicación es completamente dispar.</b> El sistema de radiofrecuencias está en manos de actores del sistema en su gran mayoría, incluyendo el monopolio televisivo, que fue asignado de manera corrupta a un mismo dueño y que distorsiona el nivel de conocimiento de diversos actores políticos.	Garantizar un mejor acceso a medios de comunicación de los diversos actores políticos.
3.	<b>El financiamiento electoral</b> no registrado, de origen ilícito y proveniente de dinero público domina muchas campañas locales y nacionales.	Mejorar las capacidades de investigación de prácticas de financiamiento ilícito electoral de parte del Tribunal, así como su coordinación con el Ministerio Público.
4.	<b>El desconocimiento</b> entre representante y representado genera unos incentivos dañinos para el sistema político en términos de vulnerabilidad ante la corrupción.	Aumentar la representatividad del sistema político electoral.
5.	El Tribunal Supremo electoral es una <b>institución débil</b> que falla en su labor de disciplinar a partidos políticos y garantizar un proceso electoral con reglas justas y ausente de prácticas corruptas.	Reordenar estratégica y organizativamente el TSE con la intención de eficientizar su operación y transparentar su actuar.

Fase	Acciones	Lineamientos
<b>ACCIONES TEMPRANAS</b> (primeros 2 años)	Formalización masiva de grupos mal clasificados. Liquidación de plazas innecesarias (fantasmas).	Programa piloto en una institución con un gran número de plazas. El proceso debe combinarse con una política de meritocratización de nuevas contrataciones y una transición de los funcionarios existentes hacia el nuevo sistema.
	Reglamentos que establezcan claridad en los mecanismos para implementar la oposición	Es muy importante entender mecanismos en otros países y ser preciso en los procesos.
	Creación de un grupo de tarea en el INAP, apoyado por cooperación internacional, que mapee comportamientos que encajen en la categoría de conflicto de interés y que al mismo tiempo se comience a crear procedimientos y mecanismos para prevenirlos y sancionarlos.	Existen disposiciones en la ley de probidad, pero hay muchos comportamientos que deben ser mapeados y sancionados por tratarse como potencialmente problemáticos en términos de actos de corrupción.
	Creación de un centro de investigación dentro de INAP encargado exclusivamente del servicio civil.	Las universidades y centros de pensamiento pueden jugar un rol muy importante siempre y cuando el nuevo centro de pensamiento guíe el proceso.
<b>INTERMEDIA</b> (3 a 4 años)	Creación de sistema de evaluación del desempeño.	Se debe tener en cuenta la dificultad de vincular la evaluación del desempeño con la carrera del funcionario.
	Ley de pactos colectivos.	Esta estrategia debería ir acompañada de una estrategia política y comunicacional para ser viable.
	Incorporación del sector justicia y de la USAC en procesos de meritocratización.	Implicaría que la institución líder traslade mejores prácticas ya testadas.
	Legislación de conflictos de interés.	Deben existir criterios: capacidad de sancionar. Mecanismos de gobernanza que garanticen cierto grado de independencia y autonomía de los órganos que juzgarán los casos. Tomar cautela con prohibir tajantemente comportamientos, es mejor juzgarlos caso a caso a través de reglamentos y estándares internacionales.
	Incentivo para el retiro temprano.	Se tendría que comenzar con un proyecto piloto. El caso del Congreso pudiera ser significativo.
Reclasificación de puestos. Crear el sistema de categorías funcionariales que vinculen salarios, responsabilidad y capacidad.	Se debe pensar en un modelo transversal.	
<b>REFORMA PROFUNDA</b> (5 a 8 años)	Nueva ley de servicio civil.	Existe una rica discusión sobre cuál sería el modelo concreto de esta nueva institucionalidad.
	Incorporación de un mecanismo de meritocratización del servicio civil municipal.	Implica un cambio de ley.



## Políticas, acciones y reformas

### CAMBIOS TEMPRANOS

El TSE tiene la capacidad de apostar a la diferenciación de funciones, digitalización de procesos y la creación de mejores capacidades de investigación sobre financiamiento en campaña sobre el terreno.

### ETAPA INTERMEDIA

Cambios de ley quirúrgicos que flexibilicen la capacidad de competir por parte de los actores políticos.

Una mayor diversificación de propiedad en los medios de comunicación debe comenzar a trabajarse paralelamente.

### REFORMA PROFUNDA

Nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos que apueste por bajar barreras de entrada a la competencia de partidos, financiamiento electoral más fiscalizado y transparente y mejor representatividad.

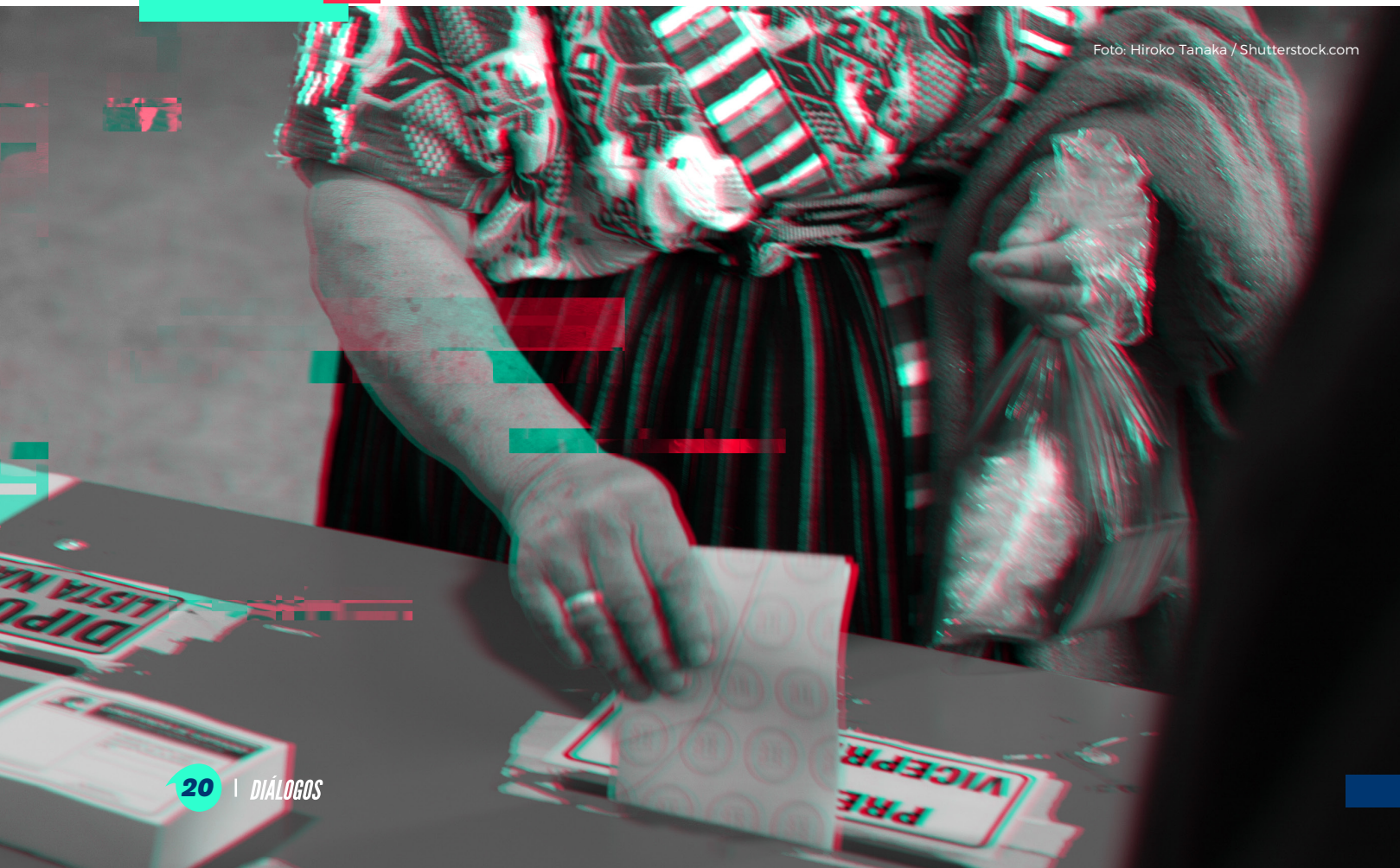


Foto: Hiroko Tanaka / Shutterstock.com

Fase	Acciones	Lineamientos
<b>ACCIONES TEMPRANAS</b> (primeros 2 años)	Fomentar el uso, mejorar la experiencia del usuario y fortalecer la herramienta de Cuentas Claras.	Procesos de formación. Comité de usuarios. Inversión en tecnología.
	Reorganización del TSE para evitar duplicidad de funciones.	Los cambios implican la reescritura de reglamentos internos y cambios organizacionales.
	Creación de equipo de fiscalización sobre el terreno.	Nuevos protocolos. Apoyos externos en creación de procedimientos y capacitaciones. Contrataciones de personal con experiencia en investigación.
	Política de convenios con actores externos de fiscalización.	Establecimiento de mecanismos con IVE y SAT que permitan compartir de manera más eficiente la información. Convenios con actores del sistema bancario para poder bancarizar el financiamiento.
	Meritrocotizar los procesos de reclutamiento del personal del TSE.	El modelo de contratación puede ser apoyado por el trabajo realizado por ONSEC.
	Cambios burocráticos en la manera en la que se administra la creación de partidos. Digitalización.	Cambio de cultura. Favorecer los cambios administrativos que derriben barreras de entrada.
<b>INTERMEDIA</b> (3 a 4 años)	Cambios mínimos a la Ley Electoral y de Partidos Políticos.	Bajar los criterios de organización. Cambiar el concepto de afiliado por simpatizante y bajar los requisitos de a 2 departamentos y 5 municipios. Cambios que permitan un mayor músculo a la hora de establecer sanciones.
	Fortalecimiento de la justicia electoral administrativa.	Los mecanismos de sanción de la nueva ley deben ser implementados.
	Fortalecimiento de las unidades de fiscales electorales sobre el terreno y convenios de relación con el Ministerio Público y Contraloría.	Esta política tiene continuidad con la planteada en la antigua fase.
	Litigio del contrato de señal de televisión.	Esta es una alternativa a través de una Ley de Competencia.
<b>REFORMA PROFUNDA</b> (5 a 8 años)	Nueva Ley Electoral y de Partidos Políticos.	Candidatos como Persona Políticamente Expuesta. Bancarización. Sistema de elección.
	Romper el monopolio televisivo a través de la institucionalidad derivada de una Ley de Competencia.	Esta política no depende del TSE.



# REFORMA DEL SISTEMA DE JUSTICIA



## Objetivos estratégicos de política pública

Problemas (directamente relacionados con el fenómeno de corrupción)		Objetivos Estratégicos
1.	Fuertes debilidades en el respeto y garantía de la independencia judicial. El Sistema de Justicia está altamente politizado y eso define en gran medida su capacidad operativa y naturaleza, marcada por proveer un servicio de impunidad.	Desvincular la carrera de Jueces y Fiscales de la clase política, cambiando los incentivos
2.	Los operadores de justicia no llegan a serlo por su conocimiento legal. La arbitrariedad en la carrera deja vulnerables a los jueces y fiscales a negociaciones políticas.	Fortalecimiento de carreras, consejos y mecanismos de designación, así como de los marcos normativos relativos al desempeño de funciones a través de la meritocratización del sistema hasta las más altas instancias.
3.	Ineficiencia administrativa del Sistema de Justicia, al igual que en la gestión pública, deja paso a vulnerabilidad frente a la corrupción, que sirve para "hacer funcionar" el sistema.	Promover mecanismos e incentivos de coordinación interinstitucional y de uso y aprovechamiento de tecnologías, así como la separación de funciones administrativas y judiciales.

## Políticas, acciones y reformas

### CAMBIOS TEMPRANOS

Apuesta a reformas administrativas que busque eficientizar la administración de justicia, meritocratizar la carrera en MP, OJ y en el Instituto de la Defensa Pública Penal.

### ETAPA INTERMEDIA

Reformas legales en la ley de comisiones de postulación, en el código penal y en la ley de amparo que faciliten prácticas anticorrupción.

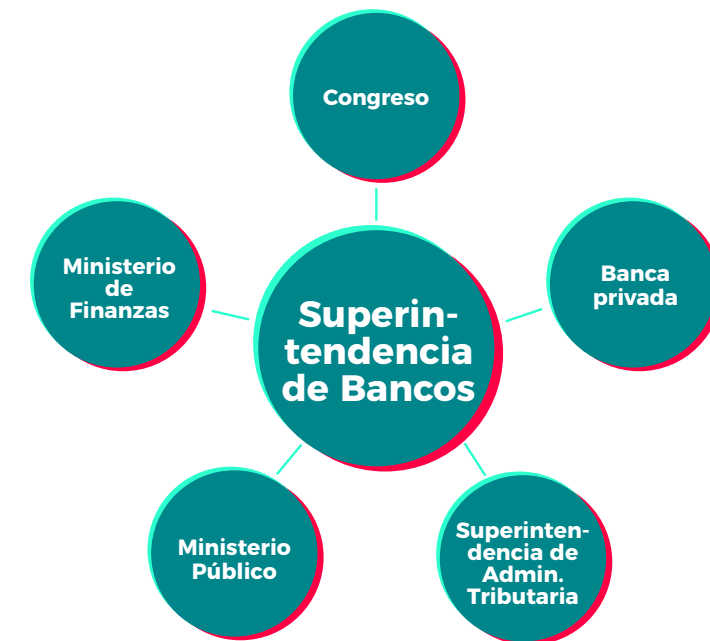
### REFORMA PROFUNDA

Reforma constitucional del sector justicia que consolide los cambios de las anteriores fases

Fase	Acciones	Lineamientos
ACCIONES TEMPRANAS (primeros 2 años)	Formación en general y programa de ética en particular	Atender a las graves deficiencias en la formación universitaria y la incapacidad y el bajo estímulo para atraer y conservar en las instituciones a los mejores profesionales.
		Establecer capacitación continua con el fin de perseguir la excelencia en el desempeño y acompañarla de un sistema serio de evaluación permanente que atienda más a aspectos cualitativos (calidad del trabajo), que a aspectos cuantitativos.
		Promover estímulos de mejora y consejo para fortalecer el desempeño, y sólo propósitos de sanción.
		Partir de diagnósticos sólidos que no confundan la falta de capacidad con la falta de capacitación y que cuenten con estrategias consistentes (no esporádicas) e innovadoras (más clases prácticas y menos "clases-conferencias").
Revolución en el sistema de gestión	Reglamentos de la carrera judicial para fomentar un proceso meritocrático.	Ejecutar un diagnóstico sobre la enseñanza del Derecho en Guatemala, que analice en profundidad la situación existente y sus carencias.
		Diseñar un plan de transformación integral ambicioso para que las Facultades de Derecho del país aseguren la calidad profesional de sus egresados.
		Someter a consideraciones cuidadosas la oferta universitaria existente y el CANG debe asumir también una responsabilidad activa, sobre todo desde las cuestiones éticas.
Reformas legales	Reglamentos de la carrera judicial para fomentar un proceso meritocrático.	Publicación de resoluciones judiciales de todas las instancias desde un esfuerzo conjunto de las instituciones de justicia con la academia.
		Conformación de bibliotecas jurídicas construidas con textos de alta rigurosidad intelectual, producidos y preparados desde la comunidad académica.
Reformas legales	Reglamentos de la carrera judicial para fomentar un proceso meritocrático.	Sistemas informáticos, programación de audiencias, transparencia en procesos judiciales y designación, son aspectos de la gestión judicial que no requerirían cambios de ley.
		Sería recomendable comenzar con un plan piloto y trasladar ese modelo en la medida en que existan recursos.
Reformas legales	Reglamentos de la carrera judicial para fomentar un proceso meritocrático.	Habría que pensar en un plan de retiros voluntario e incorporar mecanismos de mérito en las promociones.



# LAVADO



## Objetivos estratégicos de política pública

	Problemas (directamente relacionados con el fenómeno de corrupción)	Objetivos Estratégicos
1.	El sistema financiero cuenta con deficiencias estructurales que hacen que sea <b>vulnerable al lavado</b> , incluido el dinero proveniente de la corrupción.	Reformar el sistema a través de cambios legales que permitan a las instituciones ajustarse a estándares internacionales.
2.	El sistema financiero guatemalteco tiene un <b>problema de transparencia</b> en cuanto a los verdaderos dueños de sociedades.	Desarrollar una política que obligue a las sociedades anónimas a develar quienes son los verdaderos dueños de las mismas.

INTERMEDIA (3 a 4 años)	Reforma a la ley del Consejo de la Carrera Judicial	Reforma orientada a contar con una carrera judicial y un Consejo de la Carrera que garantice la independencia judicial, el ingreso, selección, promoción y retiro de funcionarios judiciales en base a criterios técnicos, transparentes y objetivos.  La necesidad de la inamovilidad de jueces y magistrados, salvo en las situaciones previstas por la ley. Y la conveniencia de separar, en distintos espacios institucionales y con diferentes competencias, las funciones jurisdiccionales de las de carácter administrativo.
	Nuevos reglamentos meritocráticos para la carrera Fiscal y MP en general y en IDPP	Habría que pensar en un plan de retiros voluntario e incorporar mecanismos de mérito en las promociones.
	Código Procesal Penal	Reforma para garantizar un marco normativo que permita el desempeño independiente de funciones y en óptimas condiciones para que prevalezca la celeridad y el debido proceso.
	Ley de Amparo	Especialmente en lo que afecta a litigio malicioso.
	Comisiones de postulación	Asegurar que la designación mediante Comisiones de Postulación se sustente, sobre todo, en criterios éticos, académicos y técnicos, independientemente de los actores que intervengan en el proceso.
REFORMA PROFUNDA (5 a 8 años)	Reforma Constitucional	Con los siguientes estándares y objetivos:  Separación de las funciones administrativas de las jurisdiccionales desempeñadas por la Corte Suprema de Justicia.  Establecimiento de un período constitucional de funciones para jueces y magistrados que alcance los estándares internacionales.  Reconocimiento constitucional de la carrera judicial como garantía de independencia judicial.  Eliminación de la Comisión de Postulación de Magistrados de la Sala de Apelaciones y extensión de la carrera judicial hasta ese estamento judicial.  Modificación en la integración de la Comisión de Postulación de candidatos a ocupar los cargos de Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y de Fiscal General.
	Consolidación del nuevo sistema judicial	Requeriría de un amplio consenso político y de aumento presupuestario.
	Creación de una comisión permanente anticorrupción	Nueva entidad que requeriría de autonomía, financiamiento. Mecanismos de control y una estrategia definida y fiscalizada.



## Políticas, acciones y reformas

### CAMBIOS TEMPRANOS

En la cuestión de lavado las acciones tempranas son muy reducidas. Lo que se puede hacer sin cambio de ley ya se ha hecho en gran medida.

### ETAPA INTERMEDIA

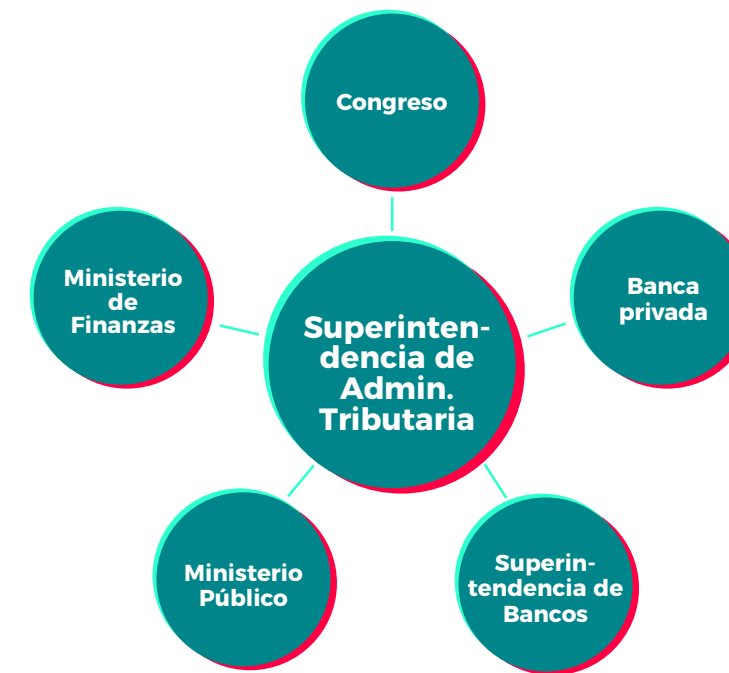
Aprobación de cambios (que ya están en el Congreso) de la Ley de lavado de dinero y otros activos así como legislación de beneficiarios finales.

### REFORMA PROFUNDA

Implementación del listado de beneficiarios finales especialmente en lo que respecta a empresas que tienen contratos con el Estado.

Fase	Acciones	Lineamientos
<b>ACCIONES TEMPRANAS</b> (primeros 2 años)	Las acciones sin cambio de ley han llegado a un tope, se requieren cambios legales.	La Superintendencia de Bancos posee un personal especializado y ha seguido los lineamientos marcados por la GAFI (Grupo de Acción Financiera Internacional).
<b>INTERMEDIA</b> (3 a 4 años)	Aprobación de la Iniciativa de Ley 5820 para la Prevención y Represión del Lavado de Dinero u Otros Activos y del Financiamiento del Terrorismo	La iniciativa tal y como está planteada, salvo algunos cambios menores es satisfactoria según los expertos que participaron en los diálogos.
	Ley Fintech	Se requiere una ley para regular adecuadamente nuevos mecanismos de financiamiento para evitar en la medida de lo posible malas prácticas financieras.
<b>REFORMA PROFUNDA</b> (5 a 6 años)	Legislación de Beneficiarios finales	Se puede establecer dentro de la ley antilavado, pero es recomendable generar una legislación propia para garantizar la transparencia en los verdaderos accionistas de las sociedades. El listado, obligatorio para entidades financieras, estaría regulado por una institución del sistema (en el caso de Guatemala podría ser la Superintendencia de Bancos) y permitiría a MP y otras entidades públicas conocer esa información.
	Implementación de la política de beneficiarios finales, especialmente para las empresas con contratos en el Estado.	Es una agenda especialmente deseable que la información de los beneficiarios finales fuera pública en los casos de sociedades con contratos con el Estado.

# EVASIÓN



### Objetivos estratégicos de política pública

	Problemas (directamente relacionados con el fenómeno de corrupción)	Objetivos Estratégicos
1.	Hay distintos regímenes fiscales para diversas instituciones lo cual genera espacios de vulnerabilidad frente a la corrupción.	Eliminar privilegios fiscales que generan problemas de aplicabilidad.
2.	El personal de SAT es vulnerable a la politización de parte de grupos sindicales y miembros de la clase política.	Meritocratizar el sistema de servicio civil de SAT y hacer sus carreras técnicas y autónomas al poder político.

Foto: Shutterstock.com



## Políticas, acciones y reformas

### CAMBIOS TEMPRANOS

Apuesta por orden administrativo y meritocratización del personal en la Superintendencia de Administración Tributaria.

### ETAPA INTERMEDIA

Cambios en las leyes relacionadas directamente o indirectamente con impuestos con el fin de eliminar los regímenes fiscales especiales.

### REFORMA PROFUNDA

Reforma tributaria, reforma de SAT e implementación de mejor infraestructura fronteriza y portuaria.

Fase	Acciones	Lineamientos
<b>ACCIONES TEMPRANAS</b> (primeros 2 años)	Modernización institucional.	Se debe establecer una agenda similar a la planteada en el área de Gestión y en el área de Servicio Civil dentro de la SAT. Orden, apuesta por la generación de información y mecanismos meritocráticos de contratación de personal. Todo en la medida en que no sea necesario cambiar la ley.
<b>INTERMEDIA</b> (3 a 4 años)	Limitar legislativamente la intervención del Congreso en la formulación de política fiscal.	Existe legislación que permite al Congreso con demasiada asiduidad y mayorías simples al Congreso inmiscuirse en la política fiscal.
	Agenda de eliminación de escudos fiscales.	Una compleja agenda de eliminación de privilegios fiscales innecesarios que están desperdigados en varias leyes.
<b>REFORMA PROFUNDA</b> (primeros 2 años)	Reforma profunda y sustantiva de la SAT.	Tanto legislativamente, como infraestructuralmente (tecnología e instalaciones fronterizas y portuaria), como en relación a la meritocratización de su servicio civil, la Superintendencia de Administración Tributaria debe convertirse en una institución del Siglo XXI.





# GESTIÓN Y TRANSPARENCIA



## Objetivos estratégicos de política pública

	Problemas (directamente relacionados con el fenómeno de corrupción)	Objetivos Estratégicos
1.	La opacidad y dificultad de acceso a datos es un denominador común de la gestión pública guatemalteca. Desconocemos muchos datos importantes sobre el cómo y sobre quiénes elaboran la acción pública. Ya sea por ocultamiento deliberado de información o por desconocimiento la falta de transparencia abre espacio de vulnerabilidad de corrupción.	Establecer políticas y procedimientos que transparenten todas las dimensiones de la acción pública.
2.	La gestión se hace a ciegas, con poca planificación y nula medición de resultados. No se sabe además qué objetivos de política pública se poseen ni qué impacto tienen. Esta ceguera favorece la arbitrariedad y esta abre espacios de vulnerabilidad de corrupción.	Diseñar e implementar mecanismos de planificación de la gestión pública que reduzcan la arbitrariedad en las decisiones.
3.	No conocemos a las personas que gestionan el Estado ni les pedimos resultados de sus acciones. No tenemos información de sus condiciones laborales, de cómo consiguieron el puesto y no les pedimos cuentas de lo que hacen. Esta ausencia de responsabilidad abre espacios de vulnerabilidad hacia la corrupción.	Responsabilizar a las personas que están a cargo de la gestión del Estado de sus decisiones y sus resultados, midiendo el impacto de lo que hacen y transparentando quiénes son y lo que hacen.

## Políticas, acciones y reformas

### CAMBIOS TEMPRANOS

Apuesta por la planificación multianual y la medición de precios y resultados para reducir la vulnerabilidad ante acciones corruptas.

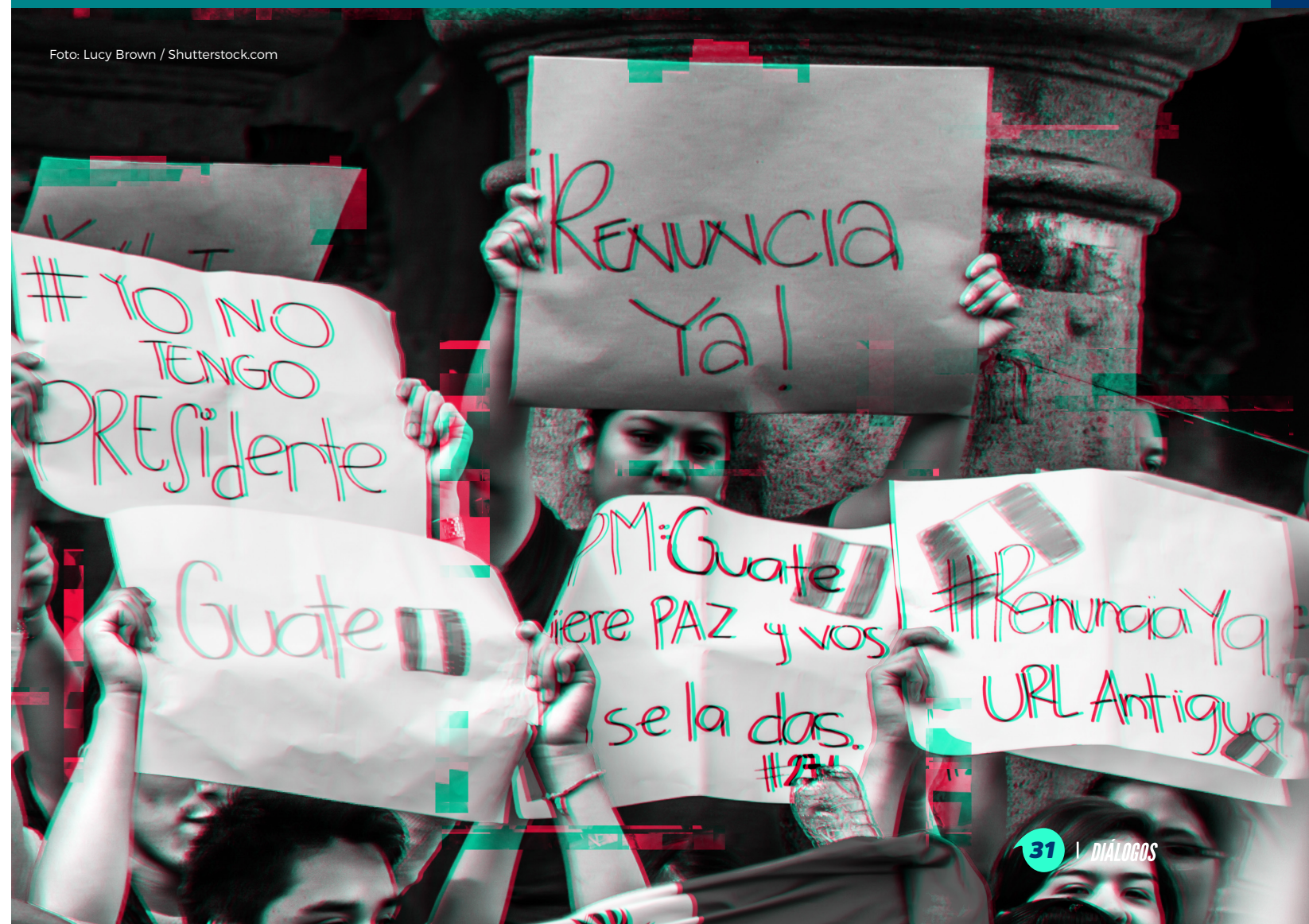
### ETAPA INTERMEDIA

Una agenda legislativa que incluya reformas a la ley de probidad, a la ley de acceso a información y a la ley del presupuesto que avance la agenda de una gestión más inteligente y más transparente.

### REFORMA PROFUNDA

Una nueva ley de adquisiciones que se adapte a una gestión moderna y que consolide los logros de las anteriores etapas.

Foto: Lucy Brown / Shutterstock.com





Fase	Acciones (políticas / programas/ leyes)	Lineamientos
ACCIONES TEMPRANAS (primeros 2 años)	La creación de un sistema de información que ayude a medir el problema a resolver y el impacto que se puede tener.	Este proceso debería empezar con una unidad piloto. Nada se mide en la administración pública y los indicadores e índices están por construir. 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.
	Cumplir la política de transparencia a través de la creación de un comité de usuarios que trabaje de manera continua.	La comisión de transparencia pudiera ser un buen espacio para implementar de manera creíble esta retroalimentación. 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
	Convenios con diversas instituciones que reproduzcan la lógica IGSS-UNOPS	Este proceso debería empezar con una unidad piloto y ampliarlo en la medida en que pueda ser implementado con éxito.
INTERMEDIA (2 A 4 años)	Unidades de investigación de inteligencia de mercado.	Existen metodologías de análisis de mercado que son necesarias para un sistema de mecanismos de compra eficaz y eficiente. Información de precios y proveedores.
	Un fuerte programa de formación para el personal vinculado a gestión.	Convenios con universidades. Está unida a la política de servicio civil.
	Cambios a la ley de probidad que obliguen a hacer una base de datos de las personas políticamente expuestas y profundas declaraciones patrimoniales.	Esta política de transparencia tendrá mucha más fuerza si se combina con un registro de beneficiarios finales de las empresas contratadas por los Estados. Esto también deberá servir para contemplar y sancionar posibles conflictos de interés. Esta reforma está relacionada a la institucionalidad planteada en el área de servicio civil.
	Planificación. Presupuestos multianuales. Cambios a la ley de presupuesto.	Es importante destacar que la administración pública no puede compensar la carencia de visión de las élites políticas y altos puestos de designación. La planificación multianual funcionará en la medida en que se tenga clara la visión de país, 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. 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.
	Cambios a la ley de acceso a la información pública.	Las propuestas concretas de reforma deberían estar alimentadas por los insumos del comité de usuarios.
REFORMA PROFUNDA (5 a 6 años)	Ley de competencia y su implementación	Competencia de proveedores del Estado. Especial enfoque en infraestructura y salud.
	Reforma al Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP):	<p>a) Aprobar un presupuesto multianual de proyectos acorde a las proyecciones de la capacidad financiera del Estado.</p> <p>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.</p>

	<p>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 sólo proyectos que demuestren avances y estos sean aprobados. Automatizar los procesos de presentación de estimaciones y aprobación de modificaciones, para más transparencia y fiscalización.</p> <p>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.</p>
Nueva ley de adquisiciones	<ul style="list-style-type: none"> <li>Este proceso debería estar alimentado por los insumos de los años anteriores, y que debería cumplir con los siguientes estándares:</li> <li>La modalidad de adquisición debe establecerse con base a objeto y naturaleza, es decir, teniendo en cuenta si es fácil o difícil, compleja o no, la compra, no con base a monto.</li> <li>La compra elegida debe tener en cuenta qué es lo que se está comprando.</li> <li>Calidad-precio. Elegir el monto más bajo sin ponerlo en relación con lo que se está comprando es pernicioso.</li> <li>Se debe designar una instancia de apelación distinta a la entidad que asigna la compra, ya sea a través de la creación de una nueva entidad o una unidad dentro de otra institución (Contraloría, MINFIN, Etc.)</li> <li>Vinculación con demás leyes de gestión (de Presupuesto, de Servicio Civil etc.)</li> <li>Garantizar el uso de tecnología.</li> <li>Creación de una estrategia de compras públicas</li> </ul>



Foto: Shutterstock.com



## 4 Agendas anticorrupción desde los tres poderes

Para una agenda integral anticorrupción es necesario que los tres poderes estén conectados en una estrategia clara, flexible en su temporalidad en virtud de la espera de ventanas de oportunidad y operando desde la independencia de cada poder del Estado.

En todo caso, si bien se consideran los tres poderes del Estado como actores fundamentales, es importante reflexionar sobre la injerencia de cada una, quién o quiénes deben llevar la batuta del liderazgo y quiénes pueden funcionar como actores políticos que impulsen las reformas.

Quizás las reformas que se identifican como acciones tempranas (los primeros dos años) tengan menos resistencia a cambiar la relación de poder en el conglomerado institucional del

Estado, pero cuando hablamos de reformas profundas o intermedias, el mismo sistema político vulnerable a la corrupción buscará formas de defenderse, negándose a evolucionar o tratando de retrotraer los avances alcanzados en una fase temprana.

Se debe entender que se deberán generar incentivos, que permitan amortiguar los efectos colaterales que conllevan las reformas, por lo que es importante tener claros los escenarios, esperar una ventana de oportunidad y mantener una constante discusión con una amplia gama de actores y sectores sociales.

Iniciemos con el análisis de los organismos del Estado y su capacidad de ejercer una parte del poder público, enfocado hacia una agenda de reformas anticorrupción.

### Presidencia (Organismo Ejecutivo)

Es la institución líder por excelencia en cuanto a políticas anticorrupción. Su mandato a la hora de designar varios puestos importantes en el Estado y su influencia en la agenda del Congreso la hacen la institución clave para plantear una verdadera integralidad. Sin la Presidencia subida al barco anticorrupción falta el timonel que lleve a buen puerto la nave.

### Congreso (Organismo Legislativo)

Tiene tres formas de ejercer el poder:

#### Fiscalización

Siguiendo los lineamientos de políticas aquí marcados. Especialmente importante para la etapa de cambios tempranos.

#### Legislación

Aquí se requiere de mantener actualizada la lista de legislaciones vigentes, el estatus de iniciativas y nuevas propuestas que incluyen la etapa intermedia y reforma profunda (En los anexos se presenta una herramienta).

#### Presupuestación

Garantizar recursos para implementar las acciones orientadas por las agendas anticorrupción, principalmente, en la etapa de cambios intermedios y cambios profundos.

### Sistema de Justicia (Organismo Judicial)

En Guatemala el sector Sistema de Justicia es altamente dependiente de la clase política, llevando a una situación perniciosa en cuanto a conflictos de interés e impunidad.

Como se ha propuesto en este documento una reforma necesaria es cambiar la Constitución para darle mayor autonomía a jueces y fiscales. Sin embargo, si seguimos el modelo, este cambio vendría en estadios bien avanzados, correspondientes a la reforma profunda que implicaría un enorme consenso y capital político.

Eso significa que las reformas de en el sector justicia contenidas en los primeros años se deben hacer con la estructura de poder existente y eso significa que el cambio tiene que venir de las designaciones del Ejecutivo y Legislativo y de la fiscalización y presupuestación del lado del Congreso.



# 5 La jerarquía de influencia

Partiendo de Presidencia se puede establecer una agenda de designación de cargos y de influencia política que vaya cambiando la estructura y funcionamiento de las instituciones líderes y las instituciones transversales necesarias para adaptarlas a una política integral anticorrupción.

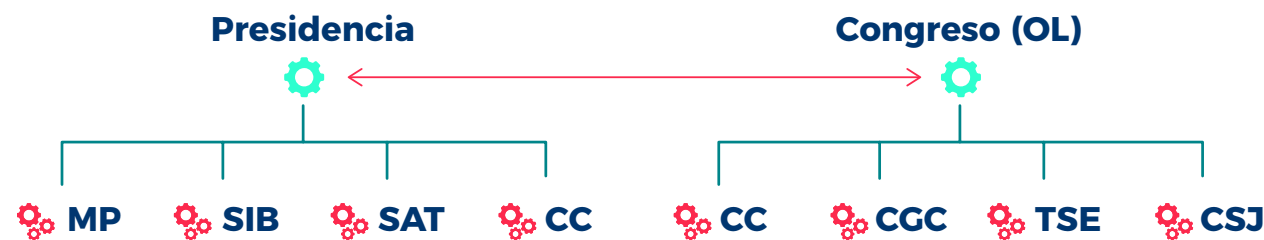
El orden a recorrer de quien tiene la facultad legal de designar, sería el siguiente:

**1. Presidencia** elige de las listas entregadas por las Comisiones de Postulación respectivas al cargo a designar:

- Fiscal General y Jefe el Ministerio Público.
- Una magistratura de la Corte de Constitucionalidad.
- Superintendencia de Administración Tributaria.
- Superintendencia de Bancos.

**2.** A su vez, y dado que Presidencia ejerce influencia sobre **Congreso** a través de la bancada oficialista y un complejo proceso de negociación, esa entidad elige:

- Tribunal Supremo Electoral.
- Contralor General de Cuentas.
- Magistrados a la Corte Suprema de Justicia
- Magistrados de las Cortes de Apelaciones.
- Una Magistratura en la Corte de Constitucionalidad.
- Procurador de los Derechos Humanos (no incluida como institución líder en este análisis, pero importante especialmente en la agenda de transparencia).



Claro que un proceso como este está sometido a tiempos propios del sistema político del país. Si imaginamos un escenario donde una opción reformista anticorrupción, con la voluntad política de llevar a cabo un proceso como el aquí descrito, llegara a Presidencia, junto con una bancada sustantiva en Congreso, en 2024 los tiempos se verían como en el siguiente cuadro:

Instituciones líderes	Año electoral				Año electoral			
	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030	2031
Presidencia	ESTATUS QUO	ESTATUS QUO	FASE INTERMEDIA	FASE INTERMEDIA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA
SAT	ESTATUS QUO	ESTATUS QUO	FASE INTERMEDIA	FASE INTERMEDIA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA
SIB	ESTATUS QUO	ESTATUS QUO	FASE INTERMEDIA	FASE INTERMEDIA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA
TSE	MAYORÍAS SIMPLES	MAYORÍAS SIMPLES	CAMBIOS TEMPRANOS	CAMBIOS TEMPRANOS	FASE INTERMEDIA	FASE INTERMEDIA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA
CSJ	MAYORÍAS SIMPLES	CAMBIOS TEMPRANOS	CAMBIOS TEMPRANOS	FASE INTERMEDIA	FASE INTERMEDIA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA
MP	MAYORÍAS SIMPLES	MAYORÍAS SIMPLES	CAMBIOS TEMPRANOS	CAMBIOS TEMPRANOS	FASE INTERMEDIA	FASE INTERMEDIA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA
Instituciones transversales necesarias	RESISTENCIA A LA AGENDA							
Congreso	RESISTENCIA A LA AGENDA	RESISTENCIA A LA AGENDA	CAMBIOS TEMPRANOS	CAMBIOS TEMPRANOS	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA
CC	MAYORÍAS SIMPLES	MAYORÍAS SIMPLES	MAYORÍAS SIMPLES	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA
CGC	MAYORÍAS SIMPLES	MAYORÍAS SIMPLES	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA	MAYORÍA REFORMISTA

- ESTATUS QUO
- CAMBIOS TEMPRANOS
- FASE INTERMEDIA
- REFORMA PROFUNDA
- RESISTENCIA A LA AGENDA
- MAYORÍAS SIMPLES
- MAYORÍA REFORMISTA



Teniendo en cuenta la perspectiva incremental de nuestro modelo, donde las etapas tempranas dan paso a una agenda legislativa de mínimos y, en la medida en que hay continuidad en las siguientes elecciones, a una reforma profunda podemos determinar que para el año 2030, siempre desde la perspectiva del modelo, se podría vislumbrar un entramado institucional favorecedor a una política integral anticorrupción.

No debe entenderse este ejercicio como predictivo, ni siquiera como probable del futuro político del país, tan solo como una manera de entender cuáles serían los ritmos de una eventual implementación.

Foto: Shutterstock.com

## 6 Viabilidad política. Una breve reflexión.

Como se explica en el comienzo de este documento: no corresponde a las mesas técnicas anticorrupción hacer una profunda reflexión sobre estrategias o viabilidad política. Sin embargo, es útil para poner en contexto las anteriores secciones hacer algunos apuntes sobre cómo se podría dar un proceso exitoso. Los pasos serían los siguientes:



### Primer paso. Discurso

El discurso anticorrupción es electoralmente muy poderoso si va acompañado de credibilidad. No todo el que lo desarrolla tiene la voluntad de implementar una agenda anticorrupción, pero podemos asumir que todo aquel que sí la tiene desarrolla de alguna manera esta clase de discurso.



### Segundo paso. Presidencia

Desde el poder electo es desde donde se puede viabilizar una política anticorrupción pues es el que da acceso a las instituciones líderes. Una política anticorrupción guiada desde fuera del ejecutivo está abocada al fracaso.



### Tercer paso. Agenda en el Congreso

Como es difícil imaginar una mayoría oficialista como resultado electoral, hay que pensar en coaliciones que toma trabajo, y tiempo, crear. Es por eso que no es inconcebible una primera etapa de resistencia de parte de los diputados y que, desde el Ejecutivo, con aliados en el Legislativo se vayan venciendo esas resistencias. Es especialmente importante lo que se puede conseguir en esos primeros años de cambios tempranos.



### Cuarto paso. Resultados y continuidad

En la medida en que la agenda en el Congreso avance y las designaciones rindan el fruto deseado la posibilidad de presentar éxitos políticos aumenta. El camino en el que la política es viable es aquel en el que ya sea por éxito electoral del mismo proyecto o porque el éxito es adoptado como consenso se continua en un segundo periodo consecutivo entrando en la fase de reforma profunda.



### Quinto paso. Reforma

La continuidad política allana el camino para institucionalizar los cambios y reconvertir el sistema.



### Sexto paso. Consolidación

2030, en ese supuesto de voluntad política favorecedora a partir de 2024, es la fecha clave para superar ciclos de implementación y poder hablar de consolidación. A partir de este momento los avances no serán tan sustantivos pero los logros conseguidos serán más difícilmente reversibles.





## El futuro. Una conversación continua.

### ¿QUÉ FALTA?

El proceso de discusión fue sustancial e interesante, pero dejó algunas grandes agendas pendientes para la discusión. Sin pretender agotar todos aquí, dejamos algunos temas a profundizar en el futuro: El problema de implementación de las fases aquí expuestas precisa de mayor comprensión, por su complejidad. Si pretendemos discutir planes técnicamente viables debemos:

- Entender **incentivos** del servicio civil con mayor detalle. No solo son las redes sindicales, que como se discutió en las mesas entran en negociaciones corruptas con las autoridades, sino los incentivos de los trabajadores en general, que tradicionalmente trabajan en un ambiente vulnerable laboralmente, pero que pueden hacer la diferencia entre una política exitosa y una que no lo es.
- Entender **las capacidades** de los burócratas. Estas no son medidas de manera regular y hay poca evidencia sobre cuáles son los conocimientos y experiencia de los trabajadores que implementan políticas públicas. Cerrar brechas entre lo que se necesita para reformar y lo que se tiene es crucial. En este proceso realizamos una primera reflexión, pero se necesita mucho más trabajo.
- Entender los **recursos involucrados** en alguna de estas medidas. Los procesos de formalización laboral expresados en las reformas del área de servicio civil, por ejemplo, son costosos lo cual abre retos presupuestarios complejos que deben ser estudiados.

Un plan más específico para la **Contraloría General de Cuentas** quedó por discutir. Como entidad autónoma y contralora tiene sus propios retos, su propio personal e incentivos políticos que no se conversaron. CGC no es una institución que lidere un proceso de reforma de gestión, pero sí puede boicotear. Además, está lejos de cumplir su función de control de corrupción.

Un **plan antisoborno** que aborde de manera integral esta categoría de corrupción que afecta de manera más evidente y directa a la ciudadanía. Muchas de las medidas en gestión y transparencia y en servicio civil, además del fortalecimiento del sector Justicia, ayudan a abordar este problema, pero hay proyectos exitosos en otras latitudes más específicas que merece la pena contemplar.

Un trabajo de **Compliance**, de cultura de legalidad con empresas de manera más institucional e integral. Hoy por hoy el cumplimiento se desarrolla de manera individualizada por las empresas y no hay una política clara de colaboración con las autoridades públicas salvo en proyectos concretos.

La **USAC** es pieza clave y merece su propia discusión. Su importancia en los procesos de comisiones de postulación, nombramientos, espacios institucionales de decisión y su capacidad de presentar iniciativas de ley la hacen especialmente importante.

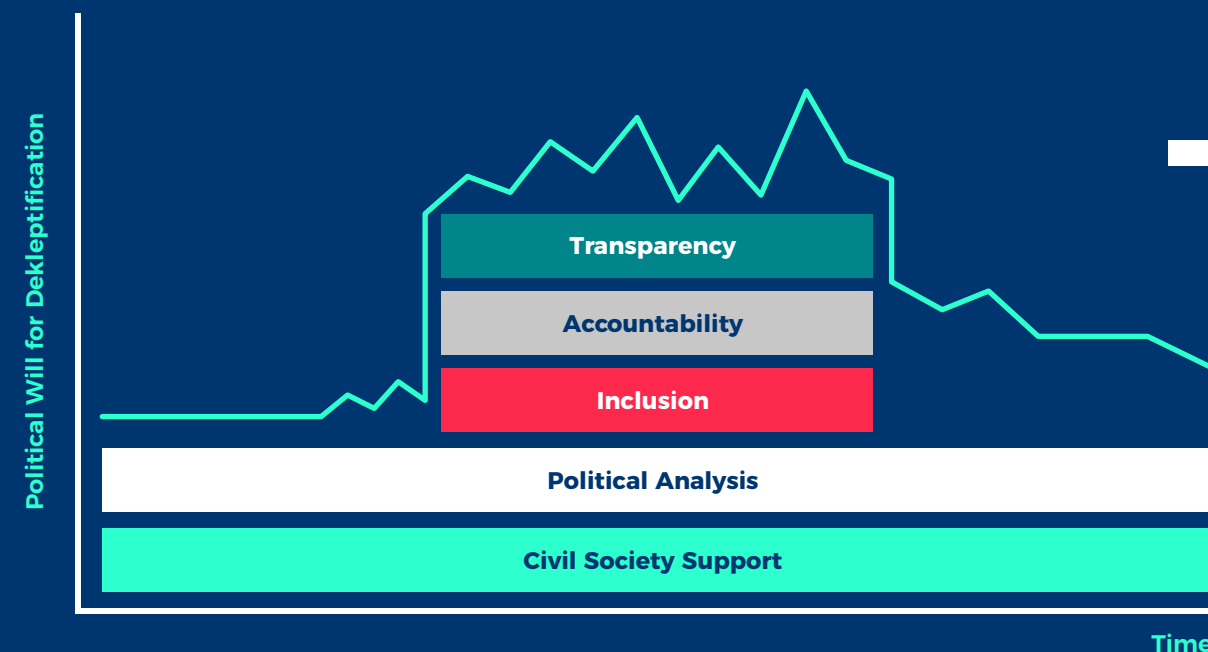
Un **rediseño legal (en algunos casos constitucional) anti corporativista** del Estado de Guatemala evitaría muchos de los conflictos de interés que el actual sistema genera. La Constitución y una serie de leyes están repletas de este paradigma de decisión. Cambiarlo y sustituirlo requiere de mucho estudio y reflexión.

Una estrategia exitosa anticorrupción implica crear coaliciones anticorrupción y establecer cómo se generarían en el caso de Guatemala quedó fuera de la discusión. Los retos que implica son muchos, especialmente en un contexto de cierre de espacios como se vive en el país a finales de 2022.

### ¿Cómo continuar con la conversación?

#### Preparando la ventana de oportunidad.

La noción de ventanas de oportunidad<sup>2</sup> ha sido desarrollada por USAID en un reciente documento. La idea se resume así: un sistema político capturado por redes cleptocráticas no da resultados y la ciudadanía entra en un proceso de hartazgo que lleva eventualmente a la posibilidad de un cambio político. Lo que gana de control institucional un sistema de corrupción estructural lo pierde en legitimidad y estabilidad. En la eventualidad que se dé el cambio político las nuevas fuerzas deben estar preparadas para que el impacto reformista sea el mayor posible.



Gráfica en la página 10 de "DEKLEPTIFICATION GUIDE. Seizing Windows of Opportunity to Dismantle Kleptocracy".

<sup>2</sup> Para mayor ampliación leer el texto de USAID que expresa esta idea. <https://www.usaid.gov/documents/dekleptification-guide>



Desde esta lógica los proyectos de incidencia positiva deben estratégicamente prepararse para la apertura de esa ventana para que los cambios sean lo más profundos y sostenibles posibles.

Entre los temas más importantes que el texto señala está “helping local partners reach consensus about which policy reforms to prioritize in the future”<sup>3</sup>. La claridad sobre qué hacer si se da una ventana de oportunidad se abre es clave para el éxito.

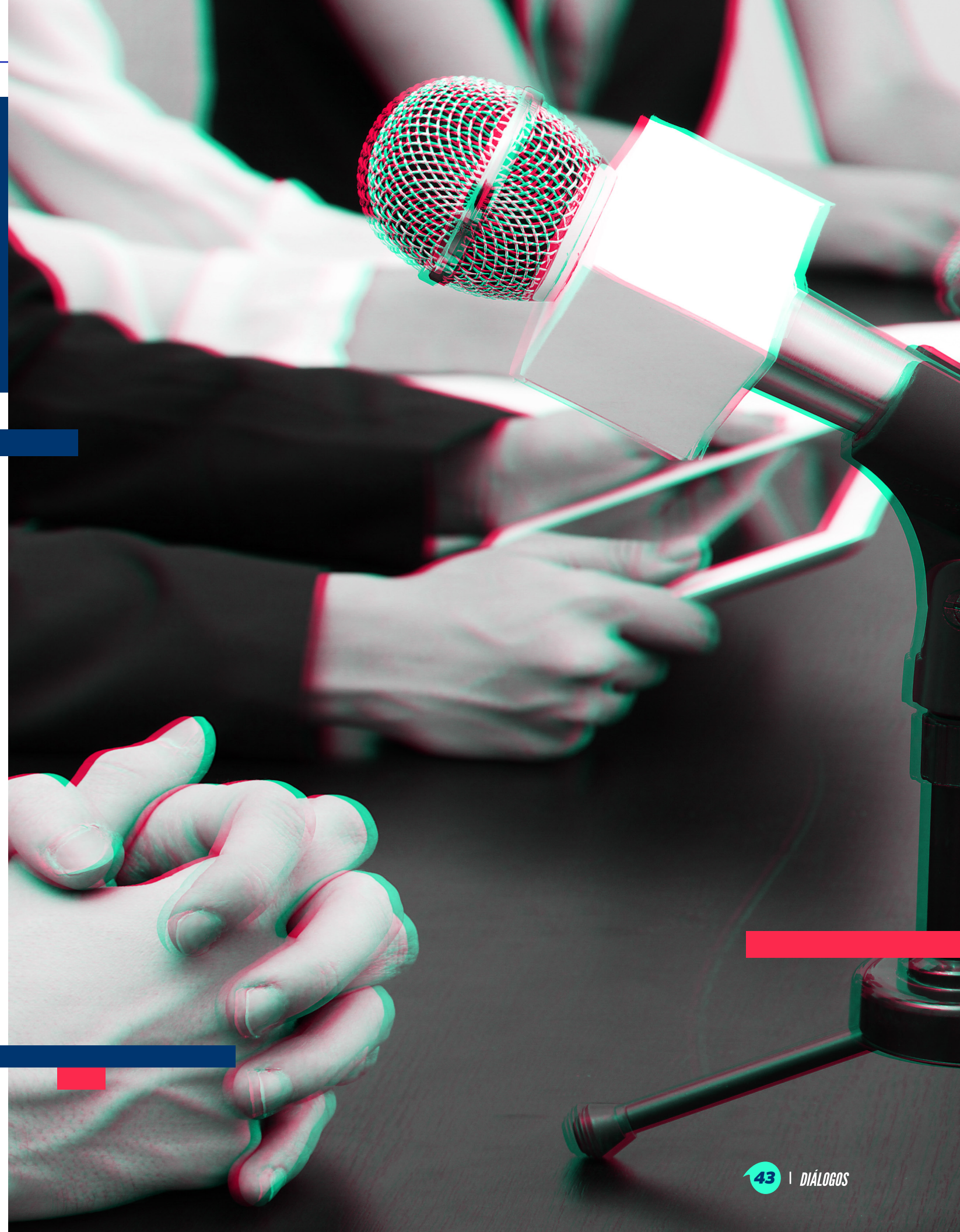
Continuar el esfuerzo encerrado en este informe se vuelve por tanto de gran utilidad, ya que se ha pretendido diseñar un modelo que priorice teniendo en cuenta restricciones de implementación.



### Generar un espacio de discusión.

- **Mesas especializadas permanentes.** Donde se puedan profundizar la estrategia y reformas a implementar. Con participación de servidores públicos y cuadros técnicos del funcionariado, junto a sus contrapartes de sociedad civil y otros actores relevantes.
- **Mesas plenarias.** Donde actores políticos instituciones (diputados, funcionarios) tengan un espacio abierto con la sociedad civil.
- **Talleres especializados.** Que aborden con metodologías innovadoras de discusión problemas concretos.
- **Plataforma** para exponer y debatir ideas de diversas organizaciones en los temas relacionados a la agenda.

<sup>3</sup> Página 2. DEKLEPTIFICATION GUIDE. Seizing Windows of Opportunity to Dismantle Kleptocracy. September 2022





# 8 Anexos

## Lista de una primera propuesta reformista de la agenda compartida de lucha contra la corrupción

ÁREAS	LEYES
Sistema de Servicio Civil	Ley de servicio civil.
	Ley de conflictos de interés.
	Ley de negociación sindical.
Sistema de Electoral	Ley electoral y de partidos políticos.
Gestión Pública y Transparencia	Ley de probidad.
	Ley de competencia.
	Ley de acceso a información.
	Ley del Presupuesto.
Lavado	Ley de adquisiciones del Estado.
	Ley contra el lavado de dinero y otros activos.
Evasión	Ley de beneficiarios finales.
	Miríada de leyes relacionadas con el régimen impositivo.
Sistema de Justicia	Ley de comisiones de postulación
	Ley de testigos protegidos.
	Cambios a leyes penales.
	Cambios a la ley de carrera judicial.
	Cambios a la ley del MP.
	Ley de amparo.
	Reforma a la ley de aceptación de cargos.
	Reforma constitucional.
Ley para una comisión permanente anticorrupción.	

# CRÉDITOS

**Autores:** Equipo de Lucha Anticorrupción y Transparencia de Diálogos

**Walter Corzo**  
Director Ejecutivo

**Carlos Mendoza**  
Coordinador Académico

**Gabriela Ayerdi**  
Coordinadora de Gestión

**Mayarí Prado**  
Coordinadora de Comunicación

**Gabriel Woltke**  
Edición

**Purple Studio**  
Diseño y Diagramación

### Asociación Civil Diálogos

0 calle 16-26 zona 15 Colonia ElMaestroCiudad de Guatemala

[www.dialogos.org.gt](http://www.dialogos.org.gt)

 @dialogosguate

### Mayo de 2023

Este documento ha sido elaborado por 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 para ello puede solicitarlo al correo [comunicacion@dialogos.org.gt](mailto:comunicacion@dialogos.org.gt). Si tienes algún comentario u observación sobre esta publicación puedes enviarla al correo electrónico: [info@dialogos.org.gt](mailto:info@dialogos.org.gt)



Esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Instituto Nacional Demócrata. El contenido expresado en esta publicación es responsabilidad exclusivamente de sus autores y el mismo no necesariamente refleja las opiniones del Instituto Nacional Demócrata ni de los donantes.







