




INCAE
BUSINESS SCHOOL

CLACDS

Guatemala

y la necesidad de impulsar
una agenda de fortalecimiento
de la ética y la transparencia¹



La actual coyuntura de la pandemia del COVID-19 ha demostrado que Latinoamérica debe mucho en lo que respecta al uso eficiente de recursos públicos para el bien común de cada país. La falta de ética y transparencia ha empeorado la situación grave en la que ya nos encontrábamos y ha aumentado la necesidad de combatir la corrupción. Este flagelo disminuye cualquier perspectiva de desarrollo sostenible y progreso social y, al mismo tiempo, dificulta que los segmentos más vulnerables y marginados puedan salir de la pobreza. La corrupción también disminuye la confianza de los ciudadanos en el Estado y las instituciones públicas, y destruye la cohesión social, especialmente en los contextos frágiles de nuestros países.

Anteriormente, se ha mencionado que la corrupción cuesta a los países en desarrollo \$1.26 billones por año². Según cifras de la Comisión Económica para América Latina, esto es más del doble de lo que se requiere para brindar un ingreso básico de emergencia (durante seis meses³) a todas las personas en América Latina y el Caribe que viven en pobreza hoy en día (equivalente a 215 millones de personas o el 34,7% de la población de la región)⁴.

¹ Documento para discusión. Autor, Juan Pablo López, Investigador, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) de INCAE; Co-Autor, Octavio Martínez, Director, Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) y Profesor de Estrategia de Negocios, INCAE Business School. Este trabajo busca estimular la reflexión sobre marcos conceptuales novedosos, posibles alternativas de abordaje de problemas y sugerencias para la eventual puesta en marcha de políticas públicas, proyectos de inversión regionales, nacionales o sectoriales y de estrategias empresariales. No pretende prescribir modelos o políticas, ni se hacen responsables el o los autores ni el Centro Latinoamericano de Competitividad y Desarrollo Sostenible del INCAE de una incorrecta interpretación de su contenido, ni de buenas o malas prácticas administrativas, gerenciales o de gestión pública. El objetivo ulterior es elevar el nivel de discusión y análisis sobre la competitividad y el desarrollo sostenibles en la región centroamericana. El contenido es responsabilidad, bajo los términos de lo anterior, de CLACDS y no necesariamente de los socios contribuyentes del proyecto. Octubre, 2020.

² Foro Económico Mundial, 2019. <https://www.weforum.org/agenda/2019/12/corruption-global-problem-statistics-cost/>

³ <https://www.cepal.org/es/comunicados/cepal-propone-avanzar-un-ingreso-basico-ayudar-la-poblacion-mas-vulnerable-superar>

⁴ <https://www.undp.org/es/blog/corruccion-la-otra-pandemia-mundial-que-hay-que-erradicar>



El estatus de corrupción y su efecto económico

Guatemala, con una puntuación de 25/100, se encuentra en la posición 150 de 180 en el índice de percepción de corrupción (IPC) del organismo Transparencia Internacional (TI)⁵ y el mismo ha retrocedido 8 puntos en los últimos 10 años. TI menciona que “los éxitos en la lucha contra la corrupción e impunidad que logró la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) se desvanecieron rápidamente. Estados Unidos sancionó a la Fiscal General de la Nación por obstruir las investigaciones de casos de corrupción de alto impacto y promover la impunidad en el país.” No obstante esta percepción internacional de deterioro en la lucha contra la corrupción y la impunidad, diversos actores internos defienden que no hay regresión y brindan soporte a la actual Fiscal y los cambios que ha impulsado en cuanto a enfoques y prioridades en la materia. Resulta claro que la lucha contra la corrupción es factor de polarización no resuelta en el país y que requiere de abordajes más amplios e innovadores para evitar que esta polarización sirva de excusa para la parálisis o la regresión.

⁵ <https://www.transparency.org/en/countries/guatemala>

Si bien es cierto, por su propia naturaleza, es muy difícil establecer un dato exacto de cuánto le cuesta al país la corrupción, cálculos hechos a partir de los casos que se han conocido apuntan a que esta se estima en miles de millones de quetzales al año. Expertos señalan que es muy difícil calcular un dato fiel, justamente porque la corrupción es una práctica oscura y delictiva que se trata de esconder; sin embargo, se puede tomar una idea a partir de los casos que se han judicializado y publicado en los medios.

Al respecto, hay institutos como el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI)⁶ que menciona que el caso guatemalteco plantea dificultades superiores a las de los casos hondureño y salvadoreño en cuanto a las posibilidades de cuantificar los costos de la corrupción ya que no hay montos totales involucrados en las investigaciones de la CICIG y el Ministerio Público. No obstante, presenta un ejercicio técnico cuantitativo, cuya intención es proveer un insumo indicativo que ayude a ilustrar la magnitud de la corrupción en ese país, pero, sobre todo, que ofrezca una aproximación a sus costos económicos y sociales. En ese trabajo, el ICEFI partió del análisis de los casos emblemáticos de corrupción para identificar los rubros del presupuesto general de ingresos y egresos del Estado que se consideraran más expuestos o vulnerables a la corrupción y tan solo en el 2015 contabilizó hechos de corrupción por un poco menos de US\$550 millones —unos Q4 mil 262 millones—. Para tener una idea, esa cantidad es cuatro veces el presupuesto solicitado para el Ministerio Público o el 74% del presupuesto del Ministerio de Salud.

Por otra parte, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO)⁷ menciona que otros institutos como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial en esfuerzos previos para este cálculo, han estimado que la corrupción tiene un costo entre el 2% y el 3% del PIB y sobre esta base hacen una estimación para el año 2017 entre los Q 11 mil 086 millones y los Q 16 mil 629 millones, equivalentes a entre un 19,6% y 29,3% de los ingresos tributarios del año 2017.

⁶ https://mail.icefi.org/sites/default/files/resumen_ejecutivo_la_corrupcion_sus_caminos_e_impacto_en_la_sociedad_y_una_agenda_para_entre_narla_en_el_triangu_lo_norte_centroamericano.pdf

⁷ chrome-extension://oemmndcblboiebfnladdacbfmadadm/http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/becas/20190516060215/Informe_Guatemala_vf.pdf

Y qué piensan los Guatemaltecos sobre el tema de corrupción y democracia?

Solo un 27% cree que se ha progresado en reducir la corrupción en instituciones del Estado en los últimos 2 años

49% opina que el nivel de corrupción en Guatemala ha aumentado desde el año pasado

57% de la población no le importaría que un gobierno no democrático llegara al poder si resuelve los problemas

88% piensa que los ciudadanos nacionales cumplen poco o nada las leyes

71% de la población está poco o nada consciente de sus obligaciones

18% afirma que ellos o un pariente ha sabido de un acto de corrupción en los últimos 12 meses

Talleres Multisectoriales sobre Integridad y Transparencia

La lucha contra la corrupción requiere de un enfoque de alianzas con la plena participación de las autoridades gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, instituciones académicas y organizaciones del sector empresarial, las cuales han hecho propuestas concretas previamente y tienen mucho que contribuir hacia adelante. Por esta razón, el Centro Latinoamericano para la Competitividad y el Desarrollo Sostenible (CLACDS) del INCAE Business School se alió con el Instituto Nacional Demócrata (NDI, por sus siglas en inglés) para fomentar espacios en los que se aborde la ética y la transparencia en Guatemala. En esta ocasión, NDI y CLACDS/INCAE realizaron Talleres Multisectoriales sobre integridad y transparencia a principios de diciembre del 2021. Cada día se discutió junto con expertos e invitados de diferentes organizaciones nacionales las causas y las consecuencias de la corrupción en el desarrollo económico y el progreso social. Los resultados de Guatemala fueron los siguientes:

Causas de la corrupción en Guatemala:

- **Institucionalidad débil:** En el contexto de Guatemala, las entidades fiscalizadoras superiores han estado lejos de asegurar el control sobre la gestión correcta de los recursos públicos, la ejecución del presupuesto y el actuar de los funcionarios públicos; en resumen, poca capacidad para garantizar una evaluación efectiva de la ejecución y calidad del gasto público. Con relación a las acciones de estas instituciones contraloras, la insuficiencia de efectividad también se ubica en el patrón histórico que tienen de basar sus acciones en un modelo reactivo o ex post, que implica una mediación cuando ya se ha realizado el gasto público y, en ocasiones, cuando ya se ha consumado el uso indebido de los recursos del Estado. A ello se agregan limitaciones legales, institucionales, presupuestarias y de capital humano para el cumplimiento de sus atribuciones, así como dificultades de mejorar sus mecanismos de comunicación y rendición de cuentas frente a la ciudadanía.
- **Financiamiento político:** Uno de los temas que se ha ubicado en el centro de la discusión pública es la regulación de la relación entre dinero y política, particularmente para contribuir a fortalecer a los partidos políticos, los cuales requieren recursos financieros para sostener y operar una estructura partidaria suficiente que les permita representar a la gente, contribuir al debate de las políticas públicas y desarrollar las capacidades de competir en las elecciones. La práctica ha demostrado que no se ha encontrado hasta el momento una normativa adecuada y efectivamente aplicada al control del financiamiento de los partidos

políticos lo cual puede crear condiciones en las que el dinero es capaz de introducir distorsiones y generar riesgos (incluso, pueden existir casos de exceso de regulación y control). El marco legal no ha proporcionado aún las herramientas idóneas y correctas para el control y la fiscalización del financiamiento político y electoral.

- **Falta de formación ética y moral:** Otra causa mencionada es la debilidad de los valores éticos en la población lo que conlleva a la conducta deshonesta del actor público. Si el individuo ya ha decidido cometer un acto corrupto, planeará la manera de evadir las normas y los mecanismos de control. En todo caso, está en él la decisión de actuar o frenarse. La ética de la función pública es la ciencia del buen comportamiento en el servicio a la ciudadanía. Es además un importante mecanismo de control de la arbitrariedad en el uso del poder público, un factor vital para la creación y el mantenimiento de la confianza en la administración y sus instituciones. La ética es un factor clave para elevar la calidad de la administración pública mediante la conducta honesta, eficiente, objetiva e íntegra de los funcionarios en la gestión de los asuntos públicos.
- **Servicio civil:** El aparato burocrático guatemalteco puede abrir puertas para personas que buscan ampliar su capital económico de una manera fácil por medio de la prestación de servicios en el Estado e incluso en algunos casos, hacer mal uso del derecho de la inamovilidad laboral en el sector público. Las dinámicas clientelares que aparecen como norma en el sistema, tienen como consecuencia la contratación de personal que no posee capacidad para ejercer la función pública. Esta práctica se conoce coloquialmente como “compadrazgo”, que se refiere a la asignación de una persona en un cargo público con base en criterios de amistad y no de mérito. Ante este panorama, se reconoce la necesidad impostergable de impulsar una normativa que aborde de forma adecuada los parámetros para el establecimiento de una carrera de servicio civil aplicable a todas las personas que conforman la burocracia estatal.
- **Rendición de cuentas:** En Guatemala hay limitaciones legales, institucionales, presupuestarias y de capital humano para el cumplimiento de sus atribuciones, así como dificultades de mejorar sus mecanismos de comunicación y rendición de cuentas frente a la ciudadanía. Esta suma de factores incide en la poca credibilidad que tiene el trabajo de las instituciones, y de ahí la necesidad de identificar los desafíos para revertir la situación.

En Guatemala, se ha generado una fuerte demanda ciudadana por implementar mecanismos de control y reducción de la corrupción, lo cual se relaciona, entre otros, con el incremento de la transparencia. Esta se asocia con el libre acceso y movilidad de la información, vista como un derecho de los ciudadanos, así como con mecanismos de rendición de cuentas al respecto del uso de los recursos, decisiones administrativas y los resultados obtenidos. La transparencia refuerza la democracia y el desarrollo mediante la promoción de la eficiencia y la efectividad de la institucionalidad pública. En este sentido debería de haber también mejores herramientas de fiscalización para los ciudadanos, por ejemplo: Guatecompras, Sicoín, ley de libre acceso a la información pública, etc.



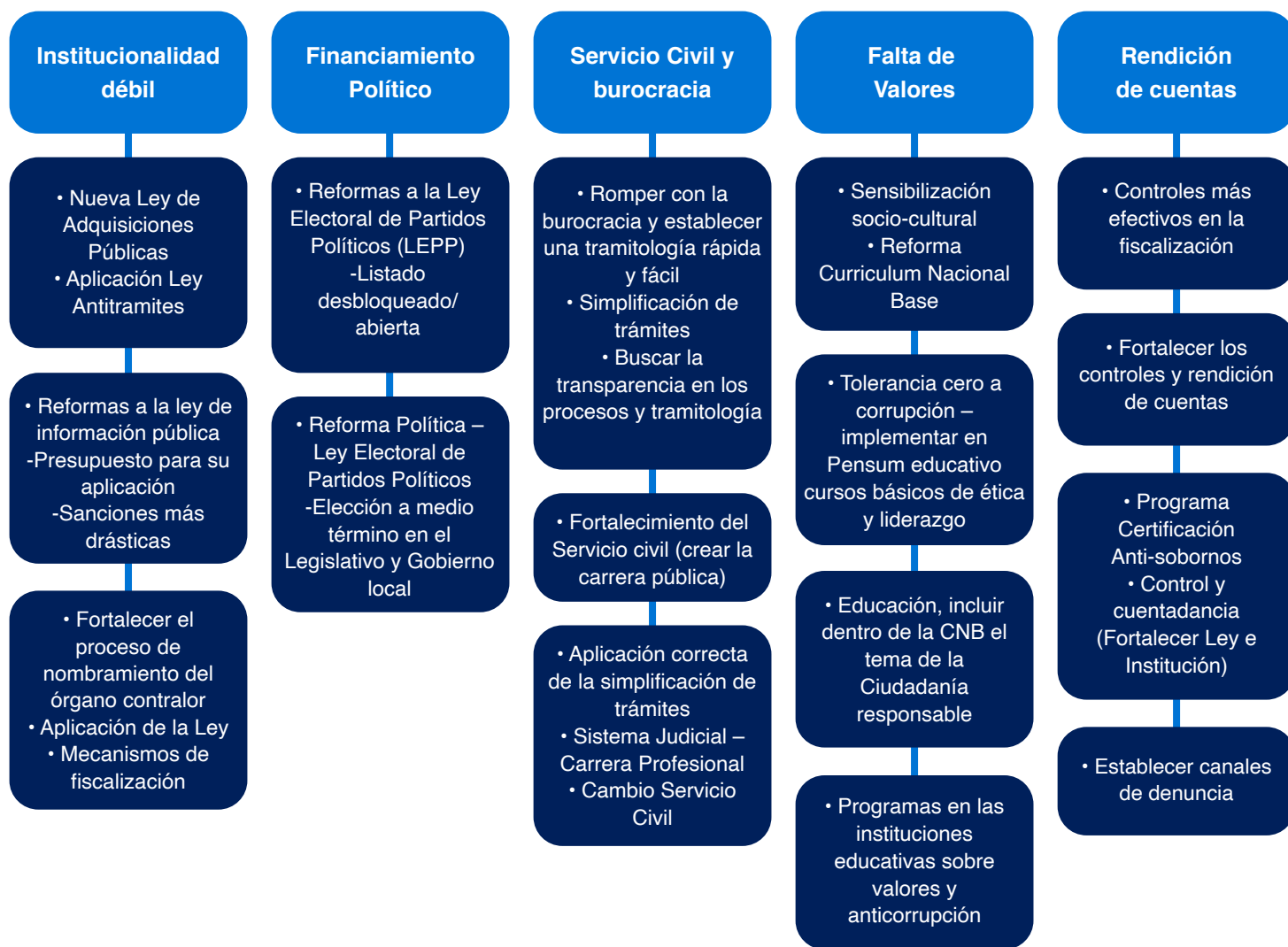


Figura 1.

Resumen de los resultados de los Talleres Multisectoriales de fortalecimiento de la ética y transparencia en Guatemala, incluyendo las principales causas y posibles estrategias para mitigar la corrupción.

Fuente: *elaboración propia, 2022.*

Principales estrategias para mitigar los problemas relacionados a la corrupción:

El camino es avanzar hacia la creación de un sistema nacional anticorrupción, con robustos mecanismos de participación y auditoría ciudadana, que incorpore un enfoque integrado de prevención, control y sanción de prácticas y estructuras de corrupción en el país. Tomando en cuenta esto junto con el resultado de la discusión sobre cuáles son las principales causas de corrupción en Guatemala, se discutió con el panel de expertos nacionales, cuáles serían las estrategias más relevantes para afrontar la corrupción en una manera efectiva y se llegaron a las siguientes propuestas de consenso:

- **Aplicación de la Ley Antitrámites:** La Ley para la Simplificación de Requisitos y Trámites Administrativos entró en vigor en septiembre del 2021. A partir de entonces, comienzan los plazos para su implementación, según se establece en el Decreto 5-2021. Para su implementación, las instituciones tienen seis meses para publicar los formularios y solicitudes en su portal web. También tienen el mismo plazo para la creación de un plan de simplificación de trámites y servicios que incluye el presupuesto de adquisición de software y hardware que encamine la facilitación y automatización de procesos. Se promueve entonces la aplicación de esta Ley para agilizar los procesos. Los trámites digitales se demoran 74% menos que trámites presenciales, cuestan mucho menos y reducen la incidencia de corrupción. De acuerdo con un estudio del BID (2018), los costos de los trámites son más altos para las personas de bajos ingresos, ya que tienen menos flexibilidad laboral y pierden ingresos cuando tienen que pasar horas en fila para ejecutarlos.
- **Reformas a la Ley de Acceso a la Información Pública:** El libre acceso a la información constituye uno de los pilares del Estado democrático de Derecho, a través del mismo se dota a la población la posibilidad de involucrarse y fiscalizar las actuaciones de los gobernantes. En Guatemala, hace 13 años el Congreso aprobó el Decreto 57-2008, Ley de Acceso a la Información Pública, el cual entró en vigor el 21 de abril del 2009. En este tema, se propone una reforma a la Ley, puntualmente sobre el tema del presupuesto y lograr que este sí sea otorgado, ya que desde su creación no se le ha dado a la institución a cargo de la Secretaría (la Procuraduría de los Derechos Humanos). Además, se proponen sanciones más drásticas a las instituciones que se rehúsen a dar esta información, contemplando un amplio rango de sanciones, incluidas las de orden penal que debe ser implementadas por el Ministerio Público, como ocurrió en el pasado, por ejemplo, con algunos alcaldes.

— **Reformas a la Ley Electoral de Partidos Políticos (LEPP)- financiamiento político:**

Para fortalecer el desarrollo democrático de Guatemala, se necesitan nuevas propuestas que busquen lograr la transformación integral del sistema político. A criterio de organizaciones consultadas, se requieren cambios en la Ley Electoral y, considerando que las próximas elecciones se llevarán a cabo en junio del 2023, se recomienda agilizar cualquier reforma para que se implemente a tiempo. En este sentido, se debe fomentar que el financiamiento sea transparente y que venga de fuentes lícitas. Al mismo tiempo, debe haber mecanismos fiscalizadores que evalúen el manejo de los recursos partidarios, incluyendo el uso de fondos del Estado para las campañas electorales. Estos mecanismos deben generar un sistema de control que coadyuve a la rendición de cuentas y transparencia en la política, lo que también pasa por el fortalecimiento del TSE y de la Contraloría General de Cuentas.

— **Fortalecimiento del sistema de compras públicas:**

En abril de 2021 los diputados aprobaron las modificaciones al Decreto 57-92, que entre otras cosas permiten ampliar los montos de compra directa y de baja cuantía. Sin embargo, luego de analizarse las reformas aprobadas, el sector empresarial coincide en que las reformas constituyen un retroceso en materia de transparencia. Por lo que se sugiere que en este caso de aumento en los techos y la discrecionalidad con que los funcionarios podrán realizar compras dentro de los montos permitidos, se deben fortalecer las capacidades de los entes encargados de fiscalizar, para evitar que haya sobrevaloración y corrupción en los procesos de compra. En este sentido, se debe promover una discusión profunda y técnica del sistema de adquisiciones, la cual no debe circunscribirse a la reforma a la Ley de Contrataciones. Es importante revisar marcos normativos a nivel de reglamentos, políticas públicas, marcos institucionales y la capacidad de gestión, ya que son diversos los elementos que intervienen en un sistema de adquisiciones.

— **Fortalecimiento del servicio civil (crear la carrera pública):**

Para el buen desempeño de la administración pública se requiere contar con personal calificado para cada puesto, así como una constante capacitación y profesionalización del personal que le permita, no sólo mejorar su eficiencia sino también progresar en la carrera administrativa. Se debe garantizar que la administración de los recursos humanos del sector público se fundamente en el desempeño eficiente, el trato justo, el desarrollo profesional integral, la remuneración adecuada a la realidad socioeconómica del país, las oportunidades de promoción, así como todo aquello que garantice dentro del servicio público, un ambiente de trabajo exento de presiones políticas, libre de temor, que propenda a la fluidez de ideas y que permita contar con servidores públicos dignos, con conciencia de su papel al servicio de la sociedad. Además, en este caso de meritocracia, es importante destacar la normativa



especialmente para el nombramiento de altos funcionarios, como, por ejemplo, el Fiscal General de la República, magistrados de la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de Cuentas, el Procurador General de la República y el Procurador de los Derechos Humanos, entre otros.

- **Implementar programas de formación y diálogo sobre ética y moral en todos los niveles educativos:** se toma como base que la falta de valores propicia la corrupción, por lo cual se propone reformar el sistema nacional de educación, considerando como base la erradicación de prácticas corruptas y la elevación de valores ciudadanos. Dentro de las posibles estrategias se propone: hacer una reforma al Curriculum Nacional Base e implementar planes de desarrollo a largo plazo donde se forme en ética y moral a los ciudadanos desde la primera infancia hasta la Universidad, incorporando programas de diálogo y construcción de valores colectivos en todos los niveles de educación, para que esto vaya generando una cultura que permee y crezca en el largo plazo. Además, se propone hacer campañas de concientización ciudadana sobre los efectos negativos que tiene la corrupción en el progreso social y sus costos que afectan el crecimiento económico.

- **Implementar programas de certificación antisoborno mediante sistemas de gestión anticorrupción de clase mundial (ISO 37001):** las entidades del Estado tienen la responsabilidad de contribuir proactivamente en la lucha contra el soborno, lo que implica fortalecer los sistemas de auditoría interna en las diferentes entidades. La norma ISO 37001 está diseñada para ser utilizada por todo tipo de organizaciones, independientemente de su tamaño, tanto en el sector público, privado y sin fines de lucro. Es un instrumento flexible que puede adaptarse en función de la naturaleza de la organización y del riesgo de soborno al que se enfrenta. Puede ser utilizada en cualquier país, ya que está diseñada para ayudar al cumplimiento por parte de la organización, tanto con las buenas prácticas internacionales como con los requisitos legales antisoborno en todos los países en los que desempeñe su actividad la organización. Mediante este sistema, se pueden implementar procesos de certificación permanente de las instituciones del Estado y de las organizaciones en el sector privado.
- **Fortalecer los organismos de control gubernamental, privado y social, así como la rendición de cuentas:** Ninguna institución o sector puede luchar contra la corrupción por sí solo. En consecuencia, una estrategia efectiva contra la corrupción debería incluir a todas las instituciones que participan en su combate, incluidas las entidades fiscalizadoras superiores, los ministerios públicos, la policía, las instituciones de supervisión financiera, la administración pública y el sector privado, así como la sociedad civil. En este sentido, se debe fortalecer la auditoría social a las decisiones públicas y establecer canales de denuncia donde se promueva la cultura de denuncia, ya sea en cada institución de forma descentralizada o bien a través de un sistema centralizado, incluyendo mecanismos de protección de los denunciantes. También, se recomienda facilitar la fiscalización ciudadana por medio de un mayor acceso a la información pública, incluyendo, por ejemplo, datos de Guatecompras y de Sicoín. Finalmente, se debe fortalecer a la Contraloría mediante un acompañamiento en el diseño e implementación de sus programas para la lucha contra la corrupción, incluyendo nuevas tecnologías de información y capacidades analíticas para la prevención y detección de estos ilícitos.



INCAE
BUSINESS SCHOOL

CLACDS