

## **El Sistema Nacional de Integridad en Guatemala**

Consultor: Edelberto Torres

**Acción Ciudadana**

Guatemala 2001

## I.- INTRODUCCIÓN

### El sistema nacional de integridad (SNI)

La definición de lo que Transparencia Internacional (TI) propone como un sistema nacional de integridad se refiere, básicamente, a la convergencia de propósitos públicos y privados dirigidos a establecer una estrategia anti-corrupción. El SNI se entiende como “el conjunto de elementos que posibilitan que los distintos componentes del Estado y la sociedad civil se organicen y actúen con transparencia, eficiencia y eficacia”<sup>1</sup> en el logro de tal estrategia.

Cuando la corrupción<sup>2</sup> se vuelve sistémica, las leyes son burladas con frecuencia y las sanciones aplicadas de forma discriminatoria, sin que exista la posibilidad de corregir las acciones cuestionadas por falta de disposición o de presión en los funcionarios públicos. Por lo tanto, el objetivo es el de crear un sistema de integridad que actúe en detrimento de un sistema de corrupción.

Su aspecto funcional se busca en la articulación de varios *pilares* en los que se logre apoyar la estrategia y que son: iniciativas públicas, reformas al servicio civil, aplicación de la ley, amonestación pública, instituciones de prevención de la corrupción, ética empresarial y una cultura de participación ciudadana, en particular control social.

Dado que la corrupción tiene costos sociales, políticos y económicos, TI considera que se tiene que recurrir a una *coalición amplia* de diferentes sectores de la sociedad, con el propósito de detectar anomalías dentro de la amplitud administrativa y al nivel del sistema político, así como sugerir acciones consensuadas que incidan en reformas institucionales por encima de la penalización de individuos.

En cuanto a la corrupción, el Banco Mundial hace énfasis en la incidencia económica, contraria al desarrollo “equitativo y sostenible”, que ocasiona el despilfarro de los recursos públicos ante la falta de integridad nacional. Las bases de la estrategia anti corrupción del BM, y que complementan las de TI, las define a través de la participación de agencias de vigilancia; participación pública en el proceso democrático; conciencia pública sobre el papel de la

---

<sup>1</sup> *La hora de la transparencia*. TI-LAC 1997.

<sup>2</sup> Existen muchas definiciones de corrupción. Una de ellas la define como el comportamiento que se aleja de las normas reguladoras por parte de funcionarios públicos: “...por corrupción se entiende el comportamiento ejercido por empleados públicos sin considerar si se trata de funcionarios del estado o políticos los involucrados,... en la obtención sin autorización y de manera ilegal ventajas personales como el resultado del abuso de poder que los inviste” CPHR-TI-Slovakia

sociedad civil; responsabilidad en el proceso judicial; los medios de comunicación; el sector privado y los medios internacionales y la cooperación internacional.

TI y el BM plantean que se deben reformar los procedimientos y las estructuras del sistema nacional de integridad para que el Estado sea más responsable hacia los intereses ciudadanos.<sup>3</sup> A continuación se citan algunos de argumentos que el BM toma de TI y que revelan los problemas con que pueda contar la puesta en marcha de estrategias anti-corrupción.

\*Los límites del poder al más alto nivel: la herencia de una maquinaria gubernamental corrupta contrarresta todo esfuerzo por modificar la situación.

\*La falta de compromisos por parte de altos funcionarios: la falta de un compromiso real provoca un vacío de autoridad moral. Las acciones de funcionarios encargados de ejecutar la ley se frustra por la falta de respaldo, por parte de funcionarios de alto rango. La falta de liderazgo es determinante.

\*El incumplimiento de promesas se traduce en falta de credibilidad y la confianza de la opinión pública se convierte en pesimismo.

\*Las reformas se llevan a cabo de manera dispersa y con poca coordinación: la falta de coordinación entre instancias del Estado involucradas en las reformas la hacen inoperante.

\*Las reformas se limitan estrictamente al campo legal: generar un cambio en la ley sin modificar los aparatos organizacional y administrativo conduce toda reforma al fracaso.

\*Las reformas son discriminatorias: la aplicación selectiva de las reformas hacia los sectores medios y bajos en la jerarquía hace que pierda su legitimidad y efectividad.

\*Los intereses involucrados son de gran magnitud: los reformistas deben enfrentarse con grupos e individuos de gran poder; muchos podrían obstruir las reformas.

### **Compromiso público y rendición de cuentas- marco analítico<sup>4</sup>**

La respuesta a la acción fiscalizadora, de control o de amonestación que sobre el ejercicio del poder ejercen los individuos, el público o el Estado, ha sido acotada en la jerga anglosajona como *accountability*.

El uso del término, como lo reconoce Shedler, es amplio y ambiguo. En castellano se ha empleado el término “rendición de cuentas”,<sup>5</sup> que no refleja el sentido ético de “compromiso público” ya que responde más a la responsabilidad

---

<sup>3</sup> *La función de un sistema de integridad nacional en la lucha contra la corrupción*. Banco Mundial, Instituto de Desarrollo Económico. Working paper, 1997.

formal de la función desempeñada. Por lo tanto el uso de ambos términos se aplica según la circunstancia que lo expresa mejor.

En sentido político el término adquiere dos connotaciones esenciales: la obligación del funcionario público en informar y explicar el porqué de sus acciones, y la potestad de las instituciones de control (fiscalías y contralorías), en amonestar e imponer sanciones a los funcionarios que se hayan excedido de sus funciones. La rendición de cuentas exige la subordinación del poder a la posibilidad de acciones correctivas, y exige la transparencia entendida como la publicidad de los actos y la posibilidad de supervisión y monitoreo, cuando las acciones públicas no sean observables en primera instancia.

Para establecer la diferencia entre lo que sería del sentido de verticalidad en la rendición de cuentas, entendido como el derecho de las personas afectadas por las acciones o decisiones de funcionarios públicos a renovar, revisar o rescindir el mandato de aquellos que ejercen la autoridad, O'Donnell<sup>6</sup> introdujo el concepto de rendición de cuentas horizontal para distinguir la obligación de los funcionarios públicos de responder por sus actos entre ellos mismos.

Rendición de cuentas horizontal es la existencia de agencias estatales que tienen la potestad legal, la facultad, la voluntad y disposición de realizar acciones que se extiendan desde la negligencia en el proceder hasta la realización de actos criminales, o encausamientos relacionados con acciones u omisiones cometidos por agentes u otras agencias del estado tipificados como ilegales.

La efectividad de la rendición de cuentas horizontal estriba en que no basta con la acción de una única agencia del estado lidiando con situaciones específicas, si no está convalidada por la acción de toda una red de agencias. Dos situaciones que atentan contra la rendición de cuentas horizontal son la extralimitación de funciones por parte de alguna instancia del estado por sobre otra y los actos de corrupción donde funcionarios obtienen prerrogativas para sus allegados y para sí mismos.

El compromiso público, en sentido vertical, se pone a prueba periódicamente por medio del voto de confianza o de castigo. En esta y en otras circunstancias donde se manifiesta la verticalidad, el acceso a fuentes de información permite exigir y demandar a las autoridades sobre la ejecución de políticas públicas deficientes. La función que adquiere la difusión de las demandas sociales y la denuncia de actos reñidos con la ley le da a los medios de comunicación una

---

<sup>4</sup> Las propuestas analíticas que se desarrollan en este apartado corresponden a una serie de ensayos recopilados en el libro *The Self restraining state: power and accountability in new democracies*. (1999) Editado por Shedler A., Diammon L. Y Plattner M. Lynne Rienner Publisher.

<sup>5</sup> Ver CIEN (2001) *Del autoritarismo a la democracia*.

<sup>6</sup> O'Donnell, Horizontal Accountabilty in New Democracies. En Shedler et al op. cit.

relevancia particular, al punto de llegar a convertirlos en juzgados paralelos y principales incitadores del descontento popular, cuando no existen controles internos en el Estado. El riesgo de una situación de tal índole es el rechazo público a la aplicación de cualquier política por parte de las autoridades.<sup>7</sup>

## **II.-CONSTRUYENDO EL SISTEMA NACIONAL DE INTEGRIDAD (SNI).**

Un SNI, según los elementos que lo constituyen, sólo puede tener viabilidad en un contexto democrático. Los regímenes autoritarios por definición no aceptan la oposición, y en consecuencia no hay fuerzas políticas susceptibles para el control, monitoreo y revisión de la gestión pública. Por lo tanto la lucha contra la corrupción puede tener más éxito en aquella cultura política que no ha sido excesivamente penetradas por el autoritarismo y por ende, la impunidad.

En una democracia, por definición, hay libertad de opinión y de asociación, lo cual permite articular demandas frente a las autoridades públicas y publicitar denuncias de actos ilícitos, lo que hace sentir a los individuos como sujetos con identidad jurídica y con inclusión social.

En el proceso de fortalecimiento institucional más allá de la transición formal a la democracia, las denuncias en contra de lo ilegal, o ejercer el voto de castigo, no son suficientes por lo temporal de su efecto, lo necesario es crear una instancia permanente que integre a sectores público y privado en la lucha contra la corrupción.

La lucha contra la corrupción y por la transparencia debe tomar en cuenta a) lo que la Constitución y las leyes establecen b) el grado en que la democracia se encuentra estabilizada c) la estabilidad institucional de los partidos políticos y de las organizaciones sociales y d) la consistencia de la cultura política democrática.

En un entorno donde el sistema político es débil, los rendimientos institucionales y las expectativas de la ciudadanía no son coincidentes, por lo tanto son frecuentes las rupturas o vacíos que redundan en ingobernabilidad los pobres rendimientos de la política pública.

### **El contexto de donde se parte**

Desde la promulgación de la Constitución en 1985, y el regreso de los gobiernos civiles un año después a la fecha no se puede establecer un comportamiento lineal progresivo en el avance de la transparencia y la responsabilidad en la gestión estatal. Los esfuerzos dirigidos a la modernización de la administración, como vía a la instauración de reglas claras y funcionales que permitan avanzar en la gobernabilidad, no han tenido una relación directa con la transparencia y la responsabilidad pública. No obstante lo anterior se ha avanzado.

---

<sup>7</sup>Idem. pag. 20.

Muchas de las instituciones del estado de reciente creación, y las reformas introducidas en los últimos quince años podrían hablar por si solas de un avance en el mejoramiento de la administración del Estado, ya sea en términos de modernización como de transparencia.

Durante el periodo en cuestión, se han sucedido una serie de ajustes, cambios y puesta en marcha de nuevas leyes, normas e instituciones que han tenido el propósito de transformar y modernizar la administración pública. La firma de los Acuerdos de Paz en 1996, vino a reforzar esa transformación, sin embargo, los viejos recursos autoritarios faltos de transparencia, tan arraigados en la cultura política del país, no han sido proscritos del todo. Queda un largo camino por recorrer.

En el ámbito institucional, los dos logros más importantes de 1985, en la búsqueda de la fiscalización de las acciones de Estado, fueron las creaciones de la Corte de Constitucionalidad y la figura del Procurador de los Derechos Humanos. Posteriormente, con la promulgación del Código Procesal Penal, se dio lugar a la creación del Ministerio Público (MP), y se crearon una serie de normas que apuntaron a ser más transparente la administración de justicia. Recién, en el 2000, inició la Fiscalía contra la Corrupción sus funciones en el Ministerio Público, y a su vez, en la Contraloría General de Cuentas, la Oficina de Ética.

Con todas las iniciativas desarrolladas se puede afirmar que desde el Estado se cuenta ya con un marco institucional que permite avanzar en el sistema nacional de integridad, lo que faltan son acciones concretas, cambios de actitudes por parte de los funcionarios y los diferentes actores de la sociedad, incluyendo el sector privado.

### *La representación popular*

Como punto de partida de las leyes establecidas en 1985 se puede establecer que el sistema de representación popular cuenta con bases más estables al haberse aprobado la Ley Electoral y de Partidos Políticos. El día de hoy resulta difícil pensar en que el orden presidencial pueda ser alterado, como sucedió en el pasado, con el ánimo de resolver problemas dentro de los grupos de poder en el país. En la búsqueda de mecanismos de representación popular se adoptó la norma que posibilita a nivel legislativo, la presencia de grupos políticos minoritarios en el Congreso de la República. Un fenómeno que se ha vuelto recurrente en la práctica eleccionaria en el país, estimulado por el método D'Hont<sup>8</sup> en la asignación de diputados al Congreso, es la predominancia del partido oficial en el pleno legislativo. Esto ha sido particularmente cierto en los dos últimos gobiernos, en los cuales el uso unánime del aparato legislativo lo ha

---

<sup>8</sup> Con la utilización de este método de asignación de puestos elegibles se garantiza la presencia de partidos minoritarios, pero la tendencia numérica favorece a los partidos mayoritarios.

llevado a sobre pasarse de los límites constitucionales. Al extremo que las reformas “legales” que se alcanzan, en algunos casos, se sitúan fuera de doctrina, usos y costumbres del derecho constitucional en desmérito del valor supremo que tiene. No obstante lo anterior se puede afirmar que la democracia electoral existe.

*Dos instituciones impostergables: la Corte de Constitucionalidad y el Procurador de los Derechos Humanos.*

La Corte de Constitucionalidad se ha erigido como la instancia de consulta y dictamen legal más importante, como referente a la norma suprema de la nación que es la Constitución. Está constituida como tribunal colegiado, permanente de jurisdicción privativa. En su conformación participan cinco cuerpos de electores distintos, lo que garantiza su independencia formal.<sup>9</sup> En sus tres periodos de desempeño se ha destacado por sus resoluciones en contra del auto-golpe de estado impulsado por el ex presidente Jorge Serrano Elías; declaró la no violación en la denegación de la inscripción como candidato presidencial de Efraín Ríos Montt, en 1990; rechazó el planteamiento de inconstitucionalidad en contra de la firma de los Acuerdos de Paz, en 1996.

Junto a la Corte de Constitucionalidad la figura del Procurador de los Derechos Humanos (PDH) fue creada, en la constitución de 1985. Después de más de dos décadas de conflicto armado, en donde la acción contrainsurgente del Estado acometió contra la población civil no beligerante, se contempló la necesidad de velar por el cumplimiento, por parte del Estado, del respeto a los derechos humanos de los ciudadanos guatemaltecos. Las resoluciones del Procurador son de carácter no vinculante.

En el curso de su elección el PDH es propuesto por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, en la cual se encuentran representados los jefes de cada bancada política representada en el legislativo. Al ser ratificado por el pleno del Congreso lo convierte en un comisionado de éste. Por lo tanto, sin dejar de ser una figura independiente, la elección del Procurador ha respondido a necesidades de coyuntura política. La función del PDH ha cobrado relevancia por la brecha que existe entre el Estado y la sociedad en el respeto a los derechos hasta de tercera generación.<sup>10</sup>

A diferencia de la Corte de Constitucionalidad donde han participado abogados constitucionalistas, invariablemente los procuradores, hasta hoy, han sido abogados con distintas especializaciones, ninguno de ellos en la rama de los

---

<sup>9</sup>Participan en su elección la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos, el Colegio de Abogados, el Congreso de la República y el Ejecutivo.

<sup>10</sup> A partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en donde se enfatiza el derecho a la vida y a la persona, se han sumado otros como los derechos a la seguridad socioeconómica, cultura etc. Estos corresponden a las generaciones posteriores.

derechos humanos, antes de asumir el puesto. No obstante lo anterior, se puede afirmar que el Procurador siempre ha sido un elemento incómodo en las distintas administraciones públicas y, al igual que la Corte de Constitucionalidad, ha sido sometida a presiones por parte del ejecutivo, en cuanto a la aprobación de los fondos de funcionamiento.

### *Reformas en la administración de justicia desde 1985*

De las normas introducidas en 1985, fue de especial importancia las reformas en el Organismo Judicial. La Asamblea Constituyente legisló para que los magistrados de las salas de la Corte Suprema de Justicia y de las cortes de apelación, fueran electos de forma tal que, ni el Congreso tuviera ingerencia directa, ni tampoco ser nombrados por indicación del Presidente de la República. Con el propósito de transparentar la elección de magistrados, desde entonces se optó por elegir una comisión de postulación integrada por los decanos de las facultades de derecho de las universidades, y una sub-comisión nombrada por el Colegio de Abogados. La comisión propone 26 candidatos de donde el Congreso elige los magistrados. Aun así, es común que los partidos oficiales ejerzan presión desde el Colegio de Abogados<sup>11</sup> y desde el Congreso mismo.

En el marco de la reforma al OJ y con posterioridad a 1985, se creó la carrera judicial para magistrados y jueces; ahí se estipulan contratos para periodos de cinco años prorrogables después de aprobar una evaluación de su rendimiento, también se estipuló aumentos salariales, con la intención de procurar en el funcionario el celo profesional.<sup>12</sup> Otra reforma dirigida a transparentar la gestión fue la separación de funciones administrativas de la corte, de la labor de los jueces junto a la creación del tribunal de disciplina, en tal sentido se ha instaurado como parte de la carrera judicial las Juntas de Disciplina Judicial así como la Supervisión General de Tribunales.

En el 2000, se terminó la primera fase de estructuración del O.J., en ella se trabajó en la reingeniería administrativa y modelos organizacionales. Se le duplicó el presupuesto, y su presencia horizontal se incrementó, sobre la base del número de oficiales y no de jueces.

Desde la sociedad civil, producto de los Acuerdos de Paz, se formó la Comisión para el fortalecimiento de la Justicia (CFJ), la cual también ha trabajado de forma propositiva en la reforma del OJ. En 1998 la Comisión presentó sus

---

<sup>11</sup> Como lo hizo el PAN durante la administración Arzú. La comisión de postulación pidió currículos y se presentaron 250 de los cuales quedaron panistas. El que quedó como presidente de la Corte Suprema de Justicia no tenía ningún mérito.

<sup>12</sup> En el caso de los magistrados electos no se les reconocen prestaciones pues son puestos de elección y no de contratación pero desde la misma CC lo están peleando.

recomendaciones dirigidas a modernizar y transparentar el sistema de justicia a través de una guía de recomendaciones a ser aplicadas, por su naturaleza, a largo plazo. En el informe *Una nueva justicia para la paz*, se alude a la excelencia profesional, agilización de los procesos, acceso a la justicia y seguridad.

Otra iniciativa destinada a incidir en la reforma judicial han sido el Plan de Modernización del Organismo Judicial 1997-2002 en donde se contempla el mejoramiento de la función tribunalicia; fortalecimiento del acceso a los servicios de administración de justicia; fortalecimiento de la gestión institucional y comunicación social e imagen.

A lo largo de la década de los noventa se introdujeron nuevas transformaciones en la administración de justicia. De especial importancia fue el nuevo Código Procesal Penal, en él se contempló la creación y separación del Ministerio Público, encargado de perseguir los delitos de acción pública, y de los tribunales judiciales, encargados de “decidir en acusación en juicio público y custodiar los derechos y garantías cívicas de los acusados”.<sup>13</sup>

Fue, sin duda, de gran importancia haber estipulado en el Código Procesal Penal la transparencia en los procesos, al introducir el cumplimiento del principio de publicidad y oralidad, lo que permitió a la ciudadanía poder tener acceso a los procesos penales e, incluso, tener participación como querellante adhesivo.

La Fiscalía contra la Corrupción, tiene competencia para investigar y perseguir delitos que constituyan hechos de corrupción en los que se involucren empleados y servidores públicos. Comprende delitos en la administración pública que atenten contra de la economía del país el régimen tributario y aduanero. A la Fiscalía se le señala el no proceder de oficio ante la denuncia pública de manejos irregulares de los recursos del Estado por parte del Ejecutivo.

Un tercer elemento judicial de reciente creación es el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), institución que tiene como fin la asistencia jurídica por parte del Estado. Una de las innovaciones del IDPP ha sido la de introducir interpretes indígenas con el fin de hacer más accesible la justicia.

La reconversión de la Policía Nacional en Policía Nacional Civil, ha sido otro de los avances logrados con la firma de los Acuerdos de Paz. En la nueva ley orgánica se contempló que el 80% de los miembros de la PNC serían elementos que no pertenecían a la antigua estructura policial.

Las instituciones del sistema judicial se encuentran en la actualidad con la dificultad de coordinar esfuerzos para efectos de la investigación criminal. Hasta

---

<sup>13</sup> “*Democracia en Guatemala, la misión de un pueblo entero*”IDEA 1998.

ahora las iniciativas de coordinación han sido insuficientes pese a la insistencia de realizar seminarios donde se estipula la competencia de cada quien. Similar situación acontece con la Contraloría Genral de Cuentas de la Nación.

### *La instancia de fiscalización*

De conformidad con el precepto constitucional vigente (ratificado por la Corte de Constitucionalidad), que establece las funciones de la Contraloría General de Cuentas (CGCN), se estipula que ésta es una institución independiente, técnica y administrativa, que tiene el mandato de fiscalizar los ingresos, egresos de la nación, y, en general, todo el uso de recursos y fondos públicos que sean empleados por el Estado, las municipalidades, instituciones autónomas o descentralizadas, así como de cualquier persona o entidad que reciba fondos públicos. Más allá del marco jurídico, que da cuenta de la CGCN, su capacidad de cumplir con el mandato de actuar en contra de la corrupción no parece ser suficiente<sup>14</sup>. La Ley Orgánica del Tribunal y la Contraloría de Cuentas y su reglamento, que datan de 1956 y 1958, fue reformado el marco normativo en la Constitución de 1985.

### *La modernización del sector público*

En términos de transparencia, la modernización del sector público ha tenido por objetivo, no sólo hacer más ágil la administración pública sino, eliminar cuellos de botella en donde los recursos de Estado no han tenido como fin el bien común.

Las áreas que se priorizaron para ser modificadas desde 1996, modificadas fueron: la administración tributaria, la enajenación de bienes públicos, la administración institucional y financiera, el servicio civil y la descentralización.

En un informe del Banco Mundial (BM) de febrero del 2000,<sup>15</sup> se señaló como avances en la reorientación del gasto y en la mejora en la eficiencia del sector público algunas medidas como la instauración del Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). El informe reconoce que en el área de las finanzas las medidas adoptadas han tenido repercusión en la eficacia, eficiencia y en la transparencia administrativa. Entre los logros se incluye:

- la creación de una base de datos única para toda transacción financiera, con acceso de internet abierto a todo el público.
- La creación de nuevos procesos de auditoría y reducción de prácticas que permitían altos índices de corrupción (es decir, cuentas múltiples, pagos discrecionales, proveedores fantasmas y precios con primas por pago tardío).

---

<sup>14</sup> Acción Ciudadana ha exaltado la falta de autonomía de la institución “[es] decir, la capacidad de determinar por sí misma las acciones a implementar, de acuerdo con las circunstancias y las demandas que enfrente de parte del Estado y de la sociedad civil ...” Ver *La Corrupción en Guatemala* A.C. 1999.

<sup>15</sup> *Guatemala, expenditure reform in a post-conflict country* World Bank 2000.

- Un sistema de adquisiciones nuevo y transparente que conduce a una reducción significativa de los precios pagados a los proveedores.
- El seguimiento diario al gasto de los ministros.
- La delegación de la ejecución de la inversión social y de infraestructura básica a los fondos sociales y la subcontratación con el sector privado.

Con la puesta en marcha del SIAF, se pretende que las transacciones financieras ingresen en un sistema único de contabilidad pública, lo que conlleva, entre otras ventajas, una rebaja en los pagos a proveedores del Estado dada una mejora en el proceso de adjudicaciones. El propósito es eliminar el soborno por parte de los abastecedores para agilizar trámites. Siguiendo la línea del combate a la corrupción, el informe del BM señala que la discrecionalidad administrativa de pagos se ha limitado considerablemente. Por medios electrónicos se hace del conocimiento del Contralor las transacciones realizadas y se pretende que las compras del Estado se promuevan por licitación.

Otro componente fundamental del proceso de modernización derivado de los Acuerdos ha sido la creación de la Superintendencia de Administración Tributaria SAT, dirigida a mejorar la recaudación fiscal. La SAT surge como una propuesta del BID y del BM, como parte del programa de modernización financiera post conflicto armado. Dentro de sus logros está haber alcanzado autonomía en el manejo de sus recursos humanos y financieros, buscar la profesionalización de sus cuadros e introducir mejoras salariales así como la carrera administrativa.

La SAT es una de las instancias administrativas que se crearon con gran entusiasmo ante la necesidad de disminuir la evasión tributaria estimada alrededor del 40% de la recaudación potencial.

## **Los límites institucionales de la transparencia**

### ¿Es cultural la corrupción?

“Sin ninguna duda, una de las peores herencias de más de tres décadas de violencia aplicada impunemente, con despliegue de crueldad y de manera persistente, es el surgimiento irresistible de una cultura de miedo y de una cultura de total impunidad. Guatemala, en este sentido ofrece claros síntomas de una sociedad en descomposición; pero donde existen aún recursos morales y políticos para superar esta difícil condición. Ocurren actos criminales en el manejo de los recursos del Estado en casi todos los niveles de la actividad gubernamental como una herencia de las prácticas autoritarias: hay corrupción en la administración de justicia, robos en los hospitales, sobornos en las cárceles, en el sistema

educativo, en la policía, en las aduanas, en casi todos los sitios en donde aparece una función pública”<sup>16</sup>

Guatemala es un país que tiene una cultura de corrupción arraigada. Está claro que su gestación es histórica, sin embargo, se puede afirmar que ésta se vio reforzada durante la época en que el ejército ejerció la administración del Estado. La falta de transparencia y el recurso de la secretividad, propia de un estado de excepción, se volvió la forma de gobernar, y propició que en el ejercicio del poder se hiciera uso indebido de los recursos de la nación. Distintos grupos de poder con influencia directa en las distintas administraciones usufructuaron tal situación, desvirtuando la función del Estado del interés común y acomodándolo a intereses específicos, cupulares.

Ante la falta de funcionamiento pleno de un estado democrático, que basa su integridad en la responsabilidad de la administración ante la ciudadanía, el acceso a puestos en la administración pública ha sido considerado por los funcionarios como una opción personal de vida, sin una clara vocación de servicio. Las posibilidades de maduración institucional que se tienen a partir de la separación de los poderes dentro de un Estado, se ven limitadas en la falta de cooperación entre las instituciones que lo conforman. La interdependencia institucional esta sometida a la búsqueda de reconocimientos personales que no concuerda con la idea de servicio civil o profesional. Cada cual trabaja en su ámbito; cada funcionario se preocupa por mostrar sus propios resultados. Como parte del contexto en que se desenvuelve al Estado, la fragmentación del poder lejos de ser una virtud, mas bien le resta transparencia a la gestión pública. Se sobreponen los intereses privados a los públicos.

No resulta casual que en la actualidad se manifieste abrumadoramente las acciones de funcionarios del Estado, con cierto rango, cuando se protegen de sus actos penales mediante la figura del antejuicio, cuando en realidad el antejuicio debe proteger al funcionario en sus funciones y no como particular, es decir, a la función y no a la persona.

No hay dentro del marco institucional mecanismos empleados por los gobiernos democráticos, desde su instauración en 1985, para contener la corrupción, tan sólo se restringen al cambio de funcionarios como medida última para combatirla. Tampoco existe un planeamiento oficial en cuanto a la necesidad de transparentar la gestión pública; lo que hay es voluntad por parte de algunos funcionarios, e incluso al más alto nivel, pero una política oficial que oriente y coordine no existe.

Por último, cabe destacar que uno de los fenómenos que se ha producido en cada resultado electoral, es que el numero de electores con los que cuenta cada

---

<sup>16</sup> E. Torres-Rivas y B. Arévalo de León, 1999, *Del conflicto al diálogo: el WSP en Guatemala*. FLACSO-UNRISID.

gobierno electo, es suficiente para copar el legislativo y la mayorías de las alcaldías, por lo que los cambios son abruptos. Esto ha ido en detrimento de lograr cierta estabilidad que signifique continuidad y no ruptura constante en cada nuevo gobierno.

### **III.- El desempeño de las instituciones**

#### **Poder ejecutivo**

Como se apuntó arriba, con el proceso de modernización de la administración pública se introdujeron desde la segunda mitad de la década pasada, una serie de medidas dirigidas a transparentar y hacer más eficiente la recaudación tributaria, la privatización de activos del Estado, la administración financiera a través del SIAF y ciertas medidas de descentralización administrativa. En todas las reformas introducidas la presencia del ejecutivo ha estado presente haciendo uso de las prerrogativas administrativas heredadas dejando en muchas de ellas una ejecución nebulosa.

Sin duda el caso más elocuente fue la privatización de la telefonía, en cuyo proceso intervino un consorcio nacional formado para tal fin, y que sirvió para luego ser traspasada a una empresa extranjera. Para la enajenación de la empresa fue necesario hacer reformas legales improvisadas que dejaron vacíos jurídicos, y desde ese punto de vista la venta era revertible no así en términos políticos y con el tiempo tampoco económicos.

Con el SAT se corrigió buena parte de la corrupción prevaleciente en la recaudación fiscal. En el proceso de descentralización se fijó el porcentaje del 10% de los ingresos fiscales para el presupuesto de las municipalidades; con esta transferencia de recursos se ha implementado una política de focalización del gasto municipal, de hecho la descentralización no ha implicado que la gestión municipal sea más translúcida.

Con la venta de la empresa eléctrica INDE se creó un fideicomiso multimillonario para la electrificación rural. La participación en la utilización de los fondos quedó en manos de empresarios ligados a la administración anterior. Si bien se ha incrementado la cobertura a 57 mil usuarios, las metas de cumplimiento no se han alcanzado hasta el momento de realizar este diagnóstico.

Los procedimientos de privatización, se puede afirmar, han estado alejado de la verificación ciudadana. En términos públicos la CGCN realizó la revisión del proceso de privatización de la telefonía bajo presión de la actual administración

lo que no dejó de ser percibido como revanchismo político; el dictamen fue declararla lesiva a los intereses de la nación.<sup>17</sup>

Uno de los elementos del presidencialismo del sistema político se manifiesta en el otorgamiento al poder ejecutivo de ciertas prerrogativas en el uso de los fondos públicos. Estos se justifican como gastos que son canalizados con el objetivo de lograr un mejor desempeño de los gobernantes, sin tener éstos que estar atados a trámites burocráticos de requerimientos de fondos públicos no auditables por su naturaleza. Los gastos de carácter discrecional contradicen la potestad de la Contraloría General de Cuentas de fiscalizar el uso de cualquier fondo o activo que provenga de las arcas del Estado.<sup>18</sup>

En las dos últimas administraciones los fondos disponibles para casos de emergencia nacional, producto de desastres naturales, le ha dado al ejecutivo la posibilidad de canalizar, e incrementar, fondos discrecionales para favorecer a sectores civiles, allegados al ejecutivo, en el desarrollo de obra pública de infraestructura. Los llamados Fondos de Inversión Social, al igual que otros recursos producto de transferencias de carácter contingencial por parte de la comunidad internacional, se ejecutan con el fin de afianzar la presencia política del partido de gobierno. La priorización en la orientación del gasto, siempre tiene un carácter político.

Los funcionarios que hacen uso de fondos de inversión sociales, presentan por procedimiento su liquidación al Ministerio de Finanzas Públicas pero el ministerio no conoce la ejecución de esos fondos, sólo cuanto asigna.

Los fondos fiduciarios pertenecientes al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), la Comisión Vial (COVIAL) del Ministerio de la Construcción y del Fondo para la Vivienda (FOGUAVI) suman montos por encima de los presupuestos de los mismos ministerios<sup>19</sup>. Se ha convertido una práctica común utilizarlos en la capitalización de bancos y financieras privilegiadas por el ejecutivo.

Otras atribuciones del ejecutivo, que no contribuyen a transparentar su gestión, es la facultad de autorizar exenciones arancelarias. Esto le facilita a la empresa privada negociar exenciones fiscales directamente con funcionarios de estado, y no a un nivel más formal con el Legislativo, que es la instancia pública donde se deberían ventilar las ventajas de una medida arancelaria. Esta atribución exonera al ejecutivo de rendir cuentas en este particular y permite a distintos sectores de las cámaras empresariales usufructuar la falta de transparencia en algunos rubros.

---

<sup>17</sup> La revisión de la privatización de GUATEL, fue parte de los ofrecimientos en la campaña política del presidente Alfonso Portillo.

<sup>18</sup> Legalmente fueron proscritos con Ramiro de León Carpio, pero la partida cambió de nombre y los presidentes siguen con derecho a los 100 millones, el mismo Arzú tuvo 120 millones.

<sup>19</sup> En total suman la tercera parte del presupuesto nacional.

El problema de la cultura de autoritarismo no permite avanzar más allá de la creación de instancias fiscalizadoras de la gestión pública cuando existe el empecinamiento de nombrar, a la cabeza de esas instancias a funcionarios afines al partido oficial sin criterios técnicos. La presión política que el ejecutivo ejerce sobre las entidades estatales autónomas de fiscalización lo lleva en ocasiones a recurrir al chantaje presupuestario.

### **Poder legislativo**

Como se apuntó arriba, se ha convertido en una amenaza para la democracia el hecho de que el poder legislativo funcione guiado por los intereses de un partido sin controles ni contrapesos al tener el control, de mayoría simple, en el Congreso. La promulgación de leyes casuísticas es una de las medidas recurrentes que se practican con total impunidad.

La alteración de leyes aprobadas por el legislativo bajo presión de grupos de poder económico, o la adecuación de estas para proceder a enajenar empresas de Estado, han sido las dos acciones cuestionables de mayor trascendencia en los últimos años.<sup>20</sup>

Año con año el Congreso decide sobre las partidas y el monto del presupuesto de gastos presentado por el ejecutivo. Una vez aprobado el mismo, los mecanismos de control son pocos, no hay recursos en el Congreso para monitorear a fondo el gasto cuando se duda que la Contraloría General de Cuentas lo haga, por lo que la fiscalización es superficial. Por otra parte, parte del mandato del Congreso está en “improbar” el gasto, una vez realizado.

### **Los partidos políticos**

Muchas veces el origen de los futuros males del gobierno se sitúa en los compromisos políticos que los candidatos al ejecutivo adquieren con sus patrocinadores durante las campañas electorales. Desde el momento en que no se transparenta el financiamiento de las campañas electorales los candidatos y sus partidos pueden recibir fondos sobre los cuales no existe ninguna capacidad de fiscalización por parte de ninguna autoridad del Estado. Por lo tanto, resulta inevitable que los futuros gobernantes establezcan compromisos previos que se traducen en favores posteriores. Hay algunos distintos sectores de la economía que se benefician más que otros según la proximidad que se establezca.

---

<sup>20</sup> La alteración a la ley de bebidas alcohólicas por parte de los diputados del partido oficial es el caso más ilustrativo. En el proceso de ante juicio, la acción de grupos organizados pro derechos humanos y anti corrupción ha sido importante.

Con los acuerdos de Paz se constituyó la Comisión de Reforma Electoral (CRE). Esta Comisión presentó a mediados de 1998, la propuesta de ley electoral *Paz y democracia*, la cual fue retomada por el Tribunal Supremo Electoral y presentada por este ante el Congreso de la República. La discusión en torno a la ley electoral se ha pospuesto en reiteradas ocasiones y tres años después de haber sido realizada su primer propuesta el proceso de aprobación se ha estancado.

En la discusión en torno a la ley ha quedado de manifiesta la falta de voluntad por parte de los partidos políticos en transparentar las elecciones en cuanto al manejo y origen de los recursos utilizados. Resulta de suma gravedad el hecho de que los partidos políticos no hayan aceptado establecer un techo máximo en la utilización de fondos de campaña, ni mucho menos transparentar los orígenes de estos. A lo sumo se logró concensuar el piso de financiamiento estatal. El cumplimiento en el plazo para definir y aprobar la ley se recalendarizó para este año, pero hasta el momento el partido oficial quien tiene a su cargo la comisión electoral del congreso no la ha convocado.

### **Contraloría General de Cuentas**

Según Acción Ciudadana “para una efectiva acción estatal en contra de la corrupción es [necesaria] la existencia de un ente contralor suficientemente autónomo y eficiente, como resultado de un marco jurídico que permita su constitución y funcionamiento” además es “indispensable la voluntad política de los principales factores de poder y la participación ciudadana”<sup>21</sup>

En el estudio realizado por AC, *La corrupción en Guatemala*, se analizan las condiciones institucionales y de mandato que limitan el desempeño de la CGC. De ellas se destaca la falta de autonomía que adolece la institución, de donde se derivan situaciones como la dependencia presupuestaria y la falta de definición de los mecanismos de control a ser aplicados por otras instancias del Estado, en los cuales tiene ingerencia el ejecutivo. Por lo tanto nos encontramos con dos situaciones que dificultan que la institución fiscalizadora por antonomasia cumpla con su mandato: la presión que el estado ha tenido en ella, y la incapacidad técnica de la misma, en responder a su mandato.

Formalmente la designación del Contralor goza independencia, ya que su designación parte de una propuesta de seis candidatos hecha al Congreso de la República por una Comisión de Postulación. Además, su periodo de mandato no coincide con el del ejecutivo. Sin embargo, desde un principio, la propuesta de candidatos está sujeta a presiones políticas, y es, en definitiva, en el

---

<sup>21</sup> *La corrupción en Guatemala*, pag. 50.

Congreso donde se manifiesta la voluntad de la mayoría oficial que no evalúa méritos profesionales.<sup>22</sup>

Si nos atenemos a los niveles de presidencialismo existente, resulta claro que un contralor heredado de administraciones previas, resulta incómodo para la nueva. Tal fue el caso que, por su supuesta afinidad con el gobierno anterior, la actual legislatura impugnó al Contralor de turno, con el objetivo de destituirlo, sin embargo, la Corte de Constitucionalidad reconoció y fortaleció su independencia funcional y administrativa, al otorgar un amparo al Contralor.

La imparcialidad del Contralor es señalada por el carácter unipersonal de su mandato. Es por ello que a la par de un régimen autónomo, se discute la viabilidad de que la CGC podría disponer de un cuerpo colegiado de contralores, que asumieran los atributos que, actualmente, se encuentran centralizados en la figura del Contralor. Con las disposiciones actuales resulta difícil neutralizar la supuesta inclinación de un funcionario a favorecer un sector específico.

La falta de presupuesto alegado por la Contraloría incide en la incapacidad de darle cobertura nacional a las labores de fiscalización. Otra de las consecuencias de la falta de presupuesto reside en la poca capacidad técnica en la fiscalización por no poderse contar con personal calificado.<sup>23</sup> La fiscalización se hace, básicamente por medio de glosas, es decir, revisando documentos en comparación de la caja fiscal y no supervisando *in situ* las ejecuciones cuando tienen lugar. Es por ello que se habla de falta de transparencia de doble vía: el fiscalizado no aporta información fiable, y el fiscalizador no realiza su trabajo a profundidad por falta de profesionalismo y calificación.

No obstante la falta de fondos, la parcialidad con la que actúa la contraloría, y la aplicación eventual de la figura legal que permita la contrarrevisión de casos, ha permitido que algunos de los informes semestrales contengan dictámenes que terminan siendo parciales<sup>24</sup>. Que la Contraloría mantenga una actitud de indulgencia ante la ejecución de fondos, por parte de funcionarios del ejecutivo, contribuye a que la falta de transparencia en el proceso de adjudicación ponga en riesgos los fondos públicos al no constatarse la capacidad de ejecución en el manejo de obras millonarias como son la construcción de carreteras, por dar un ejemplo.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> No es casualidad que el actual Contralor en su experiencia profesional, esté el haber sido contador personal del anterior Presidente de la República. En términos académicos ni siquiera se exige por ley que el Contralor sea perito contador, basta con demostrar experiencia contable

<sup>23</sup> En el caso de las obras públicas es más patente .

<sup>24</sup> Las actuaciones parciales de la Contraloría llevan a concluir que la presión externa a ella es real.

<sup>25</sup> Por ley la Contraloría debe participar en la aprobación de fondos a empresas privadas que ejecutan proyectos de infraestructura, como sería el caso de la COVIAL.

Es común ver en los informes del Contralor, donde se registran los casos cumplidos, los vicios de procedimiento y los reparos no acatados, dictámenes en contra de alcaldes, y el cuestionamiento en la administración de fondos públicos por parte de las corporaciones municipales. Pero no es común ver dictámenes en contra de instituciones como el Seguro Social, Ministerio de Obras Públicas y demás fideicomisos del Estado. Es decir, se mantiene una crítica que sostiene que la CGC se enfoca en los pequeños y no en los grandes casos de corrupción.

Un aspecto que refleja la falta de rendición de cuentas horizontal es la falta de coordinación que tendría que tener la Contraloría con el Ministerio Público ya que a aquella le corresponde identificar la anomalías, señalarlas y hacer las denuncias ante el MP<sup>26</sup>

### **Poder judicial**

Uno de los lastres del periodo de violencia, más difíciles de desechar, es la desconfianza de la ciudadanía en el sistema de justicia, por considerarla parcial y por su falta de cobertura social<sup>27</sup>. Más allá de las reformas que se han introducido destinadas a transformarla administración de justicia, la suspicacia popular sigue estando alimentada por la falta de eficiencia del Organismo Judicial, ya que la confianza en las leyes y en la misma Constitución, pasa por la acción del funcionario público.

De un informe publicado en 1998 se extraen los siguientes factores que generan corrupción en el sistema de justicia<sup>28</sup>:

- . La práctica extensiva de la delegación de funciones en los tribunales y el Ministerio Público
- . La carencia de independencia externa e interna de los jueces y magistrados.
- . La falta de mecanismos transparentes de selección y nombramiento de los operadores del sistema.
- . La falta de criterios objetivos de asignación de casos.
- . La excesiva burocracia.
- . Las limitaciones en la aplicación de la oralidad y del principio de inmediación procesal.
- . La complejidad y excesiva duración de los procesos.
- . El deficiente funcionamiento de las instancias de control interno.
- . La ausencia de un catálogo de faltas administrativas y sanciones, y de un procedimiento expedito para hacer efectivas las responsabilidades.

---

<sup>26</sup> Declaraciones de Héctor Trujillo, ex magistrado de la Corte de Constitucionalidad y Juan Pablo Arce, del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales. Siglo Veintiuno 15 de junio del 2001, pag. 15.

<sup>27</sup> Ver *Corrupción en la administración de justicia*. Fundación Mirna Mack.

<sup>28</sup> *Democracia en Guatemala...* op. Cit.

Sin duda la transformación institucional ha traído mejoras, sin embargo, la reforma de la justicia evidenció los problemas que hay en ella. La transformación tiene que contemplar un cambio en la cultura jurídica por parte de funcionarios. Lo ético es fundamental, pues no se trata de que existan necesariamente controles punitivos, sino de actitud ética frente a la administración. “Todo parecería indicar que se está frente a una situación de diversa índole y magnitud, esto es, frente a un problema de decisión política para enfrentar la corrupción, para desarrollar una política criminal coherente y para garantizar la presencia de una estructura idónea e independiente que la lleve a la práctica”<sup>29</sup>

Es claro que para muchos el funcionamiento de la ley no es básico, por que predomina la cultura de *no cumplimiento*, lo que comprende componendas y negociaciones al margen de lo legal.<sup>30</sup>

En la fase de combate a la corrupción, se ha visto la necesidad de identificar los puntos débiles del ciclo judicial. Por lo general los procesos judiciales se prolongan innecesariamente por varios años, desde la prevención policial hasta la sentencia judicial, lo que permite que los actos de corrupción permeen el sistema.

Como se apuntó anteriormente, a partir del mecanismo de selección de magistrados de salas de apelaciones y de la CSJ, existe el peligro de la ingerencia que los partidos políticos de turno puedan tener es la falta de independencia judicial. “A su vez, la independencia interna de los jueces resulta vulnerable en la medida que el control de la CSJ, de acuerdo al modelo vigente, no es solo jurisdiccional en tanto que además tiene a su cargo las facultades de nombramiento y de control del régimen disciplinario el cual puede convertirse en un mecanismo de presión sobre las decisiones jurisdiccionales que se asumen. A esta situación se suma, como en el caso de los magistrados que el nombramiento de los jueces es solo por el término de cinco años y queda en potestad de la Corte volver a nombrarlos o no”<sup>31</sup>

“Como parte de los avances se puede citar la mayor capacitación que se ha dado. Seminarios, cursos en el extranjero etc. Se ha mejorado la capacidad horizontal entre jueces y magistrados Pero marcha lento y tiene déficits en cuanto a la administración de la justicia, hay focos de corrupción. La elección de magistrados no responde a la eficiencia de los asignados sino a arreglos entre quienes presionan para que el nombramiento sea parte de otro tipo de arreglos. El estado ha hecho esfuerzos ha invertido en al administración de justicia. La nominación se ha mejorado pero los partidos oficiales ponen gente afín en los

---

<sup>29</sup> *Corrupción en la administración de justicia* Fundación Myrna Mack.

<sup>30</sup> Opinión de L. Ramírez, director del Instituto de Estudios Comparado en Ciencias Penales

<sup>31</sup> Entrevista con Mario René Chávez, presidente del Colegio de Abogados.

puestos. La designación de jueces no es homogénea, muchos se siguen prestando al cohecho y al soborno.”<sup>32</sup>

### **Servicio público**

Una forma de proceder en contra de la normativa legal, que atañe a la estructura procesal penal y en que se incurre con regularidad es el cohecho. Este se encuentra sancionado en el código penal de diversas formas, ya sea pasivo, como la acción de recibir dinero o dádivas, por parte del funcionario público; o activo, cuando se refiere al corruptor.

Se ha demostrado que el problema no ha podido erradicarse tan sólo con la aplicación de la ley, ya que las condenas que conlleva la acción, en vez de disuadir alientan el delito.<sup>33</sup> Las multas no sólo son bajas sino que el funcionario puede reducir su condena a tres años y medio de prisión, sin estar obligado a reponer el monto de lo recibido. En el caso de la defraudación sucede lo mismo pues hay casos en que el peculado puede ser millonario, y la multa irrisoria.

### ***Corrupción de doble vía***

La cultura del fraude contra el estado, cuando se trata de contrataciones, se expresa en dos vías desde el momento en que el empresario es conminado por el funcionario público a ofrecer dinero, de lo contrario no recibe contratación. Ya es parte de la normativa de contratación en obra pública que en los costos que se presentan en la licitación, el 10% del monto del contrato es un requisito que el contratista paga por derechos de ejecución a quien otorga el aval de la obra, sin que esté estipulado por ninguna ley. Hay niveles de corrupción que ya no son cuestionados, sino aceptados tácitamente como válidos sin importar si la contratación la realiza el Ministerio de Comunicaciones o una municipalidad. Los llamados de participación a licitar o cotizar, no se realizan de forma pública.<sup>34</sup>

El soborno a funcionarios del Estado, se manifiesta a todos los niveles, pero hasta el día de hoy no se sabe de altos funcionarios procesados.

En un informe del BM<sup>35</sup> se establece que la reforma del servicio civil es condición para que las demás reformas del Estado funcionen de manera armónica. La falta de flexibilidad y modernización del sector se ha convertido en

---

<sup>32</sup> Idem.

<sup>33</sup> Aceptación ilícita de regalos de 5 mil a 25 mil quetzales y de uno a tres años de prisión. Peculado de 500 a 5,000 quetzales y de tres a seis años de prisión .

<sup>34</sup> Ver Siglo Veintiuno 14 de junio de 2001.

<sup>35</sup> *Guatemala Expenditure Reform in Post-Conflict Country*. Report No 19617-GU

un lastre en la administración pública. Los esfuerzos encaminados a reducir el número de empleados públicos ha sido infructuoso; en la mayoría de los casos por el costo político que conlleva. En el estudio se hace una comparación entre los niveles salariales del sector público y privado y se apunta a que en los niveles inferiores de la escala no existe diferencia relevante; no así en los niveles superiores. Esa podría indicar una razón de ser de la corrupción en la administración pública: niveles salariales poco competitivos.

Tal situación ha conminado a instituciones civiles avocarse a estudiar las posibles reformas a la ley de servicio civil, tales como el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Como ya se expuso, en el área judicial los salarios bajos, ha sido una fuente que propicia la corrupción. Con el objetivo de cubrir plazas no presupuestadas en donde se necesita la experiencia profesional que no tiene un empleado público se procede a la contratación discrecional, lo que ha sido cuestionado por la falta de transparencia que conlleva.

No existe un sistema que permita el ascenso de acuerdo al desempeño de las personas que sea bien remunerado, para no tener que irse a la iniciativa privada y poder irse desarrollando profesionalmente y que garantice estabilidad en el Estado. Los funcionarios con niveles técnicos apropiados no tienen asegurada su estabilidad laboral en los cambios de gobierno. El Estado pierde esfuerzos en capacitación, que se realizan en cada administración al ser desestimados. En el último informe del Contralor se denuncia el recurso indiscriminado al uso de contrataciones bajo el esquema 0-29 que faculta a jefes de área contratar con salarios por encima de los comúnmente establecidos.

La falta de transparencia en el desempeño de funcionarios públicos se origina desde el momento en que se involucra en la contienda electoral ya que, posteriormente, se retribuyen los favores de la campaña. Resulta evidente que los nombramientos en puestos considerados como “claves” no se basan en los méritos del funcionario. La independencia política de los servidores públicos es totalmente cuestionable, aunque en términos formales se ha avanzado en aquellas áreas de mayor sensibilidad política. Pero en el caso de puestos de menor categoría, los nombramientos no siempre resultan ser los más idóneos, como son los encargados de aduanas y portuarias.

En términos generales, no existe una normativa que evite que, empresarios, que llegan a administrar empresas públicas, se reintegren, en lo privado, a segmentos de mercado que compiten con el Estado, una vez terminada su labor. En el caso de la Junta Monetaria, los organismos multilaterales de financiamiento han exigido que sean contratados por criterios técnicos. Bajo una nueva regulación se estipula que el Superintendente de la Junta Monetaria y el presidente del Banco de Guatemala no trabajen en la empresa privada tres años después de dejar el cargo. Esto introduce cierta transparencia en la gestión de ambos. Con anterioridad los presidentes del BANGUAT, una vez terminado su

periodo, han terminado de gerentes de bancos o financieras de la empresas privada, cuestionando su acción en la junta monetaria.

### **Policía Nacional Civil**

Con la promulgación de la Ley de la Policía Nacional Civil se contempla la “objetividad de la selección, la igualdad de oportunidades entre los aspirantes y la idoneidad de los seleccionados para su desempeño como policías profesionales”. Resulta claro que al no ser posible la creación de una policía con nuevos elementos fue necesario aceptar en ella antiguos miembros, y con ellos antiguas prácticas policiales. Sin embargo, dentro de la PNC se conformó la Oficina de Responsabilidad Policial (ORP), que es un órgano que atiende las denuncias en contra del comportamiento delictivo de los miembros de la institución.

La acción de la ORP se ha dificultado en la depuración de algunos elementos de la institución, sobre todo por parte de oficiales de rangos superiores. Hasta ahora se ha llegado, a lo sumo, a separar del cargo a funcionarios culpables de actos ilícitos, mas no a su condena penal. La PNC se ha tecnificado pero no se han alimentado los valores éticos y morales de la persona.

### **Ministerio Público**

El Ministerio Público es el órgano competente para el ejercicio de la acción penal pública contra cualquier funcionario o empleado público, o persona particular que incurra en actos de corrupción. Según su mandato el Fiscal General de la República cuenta con cierta independencia que le garantiza la inamovilidad de sus funcionarios nombrados por el Congreso en contra de una decisión del Ejecutivo.

Con las acciones mas recientes del MP queda claro el señalamiento hecho en un principio en cuanto al comportamiento no progresivo de la maduración institucional del País. Dentro del rango de decisiones que le competen al MP, está la de nombrar fiscales y auxiliares fiscales. Los nombramientos se realizan por parte del Consejo del Ministerio Público, y en la asignación de tareas específicas interviene directamente el Fiscal General, nombrando a funcionarios de la institución, tal como ha sucedido con la recientemente creada Fiscalía Contra la Corrupción<sup>36</sup>. Estos nombramientos obedecen a la carrera fiscal dentro del MP y su duración, en sí, podría ser indefinida, sujeta a las normas de servicio civil de la ley orgánica del MP.

Pese a lo que se pueda establecer en cuanto a la independencia del MP o de los posibles avances señalados anteriormente, con los dictámenes de algunos de los fiscales que participan en casos de alto impacto en la vida nacional, la

---

<sup>36</sup> La Fiscalía Contra la corrupción fue creada en abril de 2000, y el fiscal encargado fue nombrado en diciembre de ese año.

administración de justicia parece haber retrocedido lo avanzado en los últimos años. Es indudable la presión que existe hacia los fiscales para que la falta de prueba presentadas en los debates no conduzca a dictamen condenatorio. Lo anterior da al traste con los mecanismos de selección y demás medidas que procuran la independencia de la institución.

En cuanto a la eficiencia del MP, una de las necesidades mas apremiantes es el nombramiento de un mayor número de agentes y auxiliares fiscales ya que el reducido número hace que sea practica común delegar en secretarios y oficiales las funciones de aquellos.

En cuanto a la Fiscalía contra la Corrupción Acción Ciudadana sugiere que tendría que lograr mayores espacios de autonomía interna dentro de la estructura jerárquica del MP, ya que el tipo de problemas que aborda, debe ser tratado integra y multi-institucionalmente. Mayor autonomía y más decisión de actuar de oficio, y menos persistencia externa para que los procesos avancen, alejarían el desempeño de la Fiscalía del ya clásico funcionamiento de la generalidad de fiscales, que no se preocupan por iniciar procesos de oficio. Si la denuncia no se realiza por elementos externos, que persistan en los casos, estos no lo hacen.<sup>37</sup>

### **Ley de compras y contrataciones**

En los requisitos que se piden en la ley de contrataciones, en donde se exige que se presenten tres cotizaciones, no importan los ofrecimientos, basta con que él que elige llene la propuesta del favorecido, acomodando los términos de contratación al ofertante, beneficiado de antemano obviando el requisito de la licitación pública.

Como ya se apuntó, los acuerdos de paz, así como las situaciones de catástrofe nacional, se han constituido en vías para la canalización de fondos de cooperación externa que adoptan el carácter discrecional en manos del gobierno, obviando los requisitos estipulados en la contratación normal, por ser considerados como extraordinarios por su naturaleza. Por otra parte, siempre ha habido discusión si deben, o no, ser considerados como parte del presupuesto nacional los fondos no recaudados fiscalmente.

En cuanto a la inversión en obra pública, el cumplimiento de precalificación es el que más se obvia, ya que en él se exige el registro de la especialidad, experiencia y capacidad financiera de los interesados sin discernir si se trata de individuos o de empresas.

En la asignación de fondos no se estipula la experiencia de la empresa. Es ya una norma que se adjudique inversiones y funciones financieras a empresas que

---

<sup>37</sup> Acción Ciudadana, op. Cit.

se registran con un capital de Q5,000.00 ya sea para la compra de activos del Estado o para la asignación de obras las que superan significativamente el capital de las empresas favorecidas por lo que siempre queda la duda de que puedan hacer frente al manejo de sumas millonarias, pese a que el procedimiento sea legal. Se ha llegado al extremo de asignar fondos a empresas fantasmas, las que operan subcontratando, dejando la posibilidad de que en la ejecución se incluya el monto de la intermediación. Esto tiene dos consecuencias, una es que se sobre valore la obra o que la inversión sea realice por debajo de lo establecido en los contratos. Es en lo anterior donde se manifiesta la falta de capacidad de supervisión técnica, por parte de las instancias de fiscalización, ya sea la Contraloría o la misma comisión de probidad del Congreso.

### **Municipalidades**

En el ámbito municipal se reproducen muchos de los vicios que se observan en otros niveles del Estado. Si bien, en el código municipal se estipula que el alcalde tiene que poner a la disposición de la población los avances en la ejecución del presupuesto edil, en lugares visibles, nadie lo exige. La participación de la sociedad civil en una auditoría social de los negocios municipales se ve impedida, lo que propicia la corrupción.

Lo anterior se combina con el autoritarismo y se agrava con la falta de reglamentos y normas para la toma de decisiones, ya que estas varían según la relación de poder que se establece entre el alcalde, el tesorero, el secretario o la presencia de los síndicos. Incluso existen experiencias en que los presidentes de las juntas pro mejoramiento comunitario, ejercen presión en las decisiones de la alcaldía situándose como un poder paralelo.

Otra de las experiencias es donde el jefe de la oficina de planificación de la alcaldía, junto al alcalde, toman decisiones sin consultar a la corporación municipal. En estos casos se combina el autoritarismo del alcalde con la falta de conocimientos técnicos y educativo en general, por parte de los miembros de la corporación. Es por ello que el encargado de las oficinas de planificación (que forma parte de la Secretaría General de Planificación del Presidente de la República)<sup>38</sup> cobra un papel determinante.

Lo anterior redundo en la falta de transparencia por parte en las municipalidades, en los procedimientos, en los usos de los ingresos, y en cuanto a compras y contrataciones. La falta de preparación técnica también provoca la malversación como producto de la incapacidad en el manejo de los recursos disponibles.

La comunicación que se tendría que establecer entre el alcalde, la corporación y los vecinos no se da en la mayoría de los casos. En muy raras ocasiones las municipalidades convocan a la celebración de cabildos, en los cuales los vecinos

---

<sup>38</sup> Lo cual significa que la autonomía municipal es de continuo violada por el gobierno central, muchas veces con el concurso de las autoridades municipales.

pueden tener voz y no voto. El código municipal contempla la necesidad de realizar, una convocatoria de este tipo, al menos, una vez al año. Los alcaldes y las corporaciones se atienen a la posibilidad que el código municipal acepta las reuniones a “puerta cerrada”.

Por otra parte, la participación de la comunidad en proyectos de desarrollo queda limitada a la aceptación de los comités de desarrollo por parte del alcalde, quien por ley tiene la facultad de aprobar, o no, la constitución de comités locales de desarrollo, lo que priva a las comunidades del uso de recursos para mejoras.

Un elemento en la legislación actual que dificulta el escrutinio popular en la gestión edil, es el grado de autonomía con que cuentan las municipalidades. Sólo la Contraloría General de Cuentas de la Nación tiene ingerencia en la revisión de fondos, pero en casos concretos las auditorías tienen lugar en aquellas en que la identificación política del alcalde no coincide con la del Contralor.

Al candidato a alcalde no se le exige ser oriundo del lugar ni un plazo mínimo de avecinamiento, por lo que la identificación con el municipio no es, en ocasiones, muy fuerte.

Se puede concluir afirmando que a la falta de transparencia en la gestión municipal se suma la falta de mecanismos de controles internos y externos.

Nos encontramos con problemas como la fiscalización de los alcaldes, es imposible implementar un sistema técnico que permita el control total del 10% que se destina a las municipalidades, sino por medio de la participación ciudadana para promover la rendición de cuentas. Los mecanismos de la malversación cuesta darles seguimiento, a veces los alcaldes van presos pero muy pronto salen libres, con los recursos mal habidos.

### **Sociedad Civil**

Algunos obstáculos para la participación ciudadana en Guatemala, que Acción Ciudadana ha señalado son<sup>39</sup>:

#### **1. El síndrome de la conspiración:**

Dada la desconfianza generalizada hacia “el otro”, toda iniciativa ascendente o descendente en materia de políticas públicas es vista con sospecha, mientras que sus promotores son vistos como partes activas de una conspiración enemiga. En el mejor de los casos, las iniciativas son absorbidas con poca convicción casi como meras relaciones públicas o de imagen.

#### **2. Percepción de los funcionarios públicos del monitoreo ciudadano como una amenaza a su estatus y labores.**

La ciudadanía activa es vista por los funcionarios públicos como una amenaza, pues la consideran un obstáculo y vulneración a la discrecionalidad de la que

---

<sup>39</sup>. En: *Fortalecimiento de los órganos de Control*, mimeo, 2001

disponen. Y en efecto, en algunos casos, la vigilancia ciudadana degenera en señalamientos infundados que ahondan la brecha y limitan la capacidad de influencia que las organizaciones sociales pueden tener sobre la administración pública.

### **3. La lucha política entre partidos o tendencias desvía la atención de los problemas concretos.**

Cuando los partidos políticos o tendencias involucran sus intereses sectarios pervierten la discusión seria sobre reformas institucionales que deberían darse. De esa cuenta, las distintas iniciativas son juzgadas a partir de su procedencia y no por su pertinencia.

### **4. La poca permeabilidad de los políticos y funcionarios a los cambios.**

Dado que el clientelismo ha prevalecido en el reclutamiento del personal público, éstos no están acostumbrados a escuchar opiniones diferentes a las de su personal. Por lo demás no hay reforma política exitosa sin una correspondiente reforma administrativa, pero ello requiere disposición al cambio.

### **5. Los celos institucionales que provocan rivalidades entre instituciones.**

Cada institución pública percibe que tiene el monopolio de su campo de acción. Así autonomía es confundida con discrecionalidad y aislacionismo. Cada una ve con recelo la actividad de los otros al punto de no ayudarse en el control de legalidad o en el peor de los casos, entorpecerse adredemente. Hace falta por lo demás precisar las funciones y los límites de cada cual.

### **6. Falta de visión ética sobre la función pública.**

Es decir, prevalece la idea de que los puestos públicos son “oportunidades” para el enriquecimiento rápido y para el abuso del poder.

### **7. Involucrar el subjetivismo personal por encima de las necesidades institucionales.**

Cada personal que llega a dirigir una institucional cuenta con su propio plan que no responde a una lógica de proceso de construcción institucional. Esto es, en materia de escogencia de personal, métodos, lineamientos, en suma, el síndrome del capataz en su feudo.

### **8. El divorcio tradicional entre administración pública y ciudadanía.**

Cuando los/las funcionarios ven a la ciudadanía como objetos y no como sujetos, éstos últimos, a su vez, ven a los/las funcionarios con desconfianza y

desprecio. De ahí que la administración pública haya estado funcionando en base al secreto y mientras que la ciudadanía lo hace, respecto a aquella, en base al silencio.

### **9. Desfase de tiempo político entre las expectativas de la ciudadanía y la lentitud con que los funcionarios operan los cambios.**

La demanda social acumulada es mayor, en un país como el nuestro, que el grado de voluntad política, capacidad técnica y recursos disponibles que el liderazgo tiene para impulsar las medidas que satisfagan la demanda; de ahí que la brecha entre gobernantes y gobernados se amplíe por medio de la desconfianza, la frustración y la apatía.

Por último, destaca la falta de acceso a la información, no sólo como una laguna legal sino como una práctica heredada del pasado: Según el mandato constitucional únicamente los documentos relacionados con actividades diplomática o de seguridad nacional de índole militar están restringidos al común de los ciudadanos. Sin embargo, el cumplimiento de esta disposición constitucional se vuelve a manifestar ese recelo, miedo o incapacidad de las instancias públicas, de publicitar su gestión. Por ejemplo, en la labor de los juzgados existe la contradicción entre el mandato judicial y el constitucional, ya que el primero restringe el acceso a expedientes no cerrados a las partes involucradas. En otras instituciones la restricción es ilegal. Incluso se dan casos en que las mismas dependencias del Estado ponen obstáculos a instancias que, como la Procuraduría de Derechos Humanos, tienen acceso irrestricto por ley a todo documento de índole oficial.

Actualmente se está discutiendo una iniciativa de Ley de Acceso a la Información (habeas data) que está siendo preparada por la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) en consulta con organizaciones sociales dedicadas al tema de los derechos humanos o al tema de la promoción de la transparencia. Se tiene previsto que esta iniciativa pase al Congreso en el mes de septiembre.

### **Instancias propositivas**

Con la firma de la Paz se instauró la Comisión de Fortalecimiento y Modernización del Sector de la Justicia (CFJ), ésta le dio espacio a la sociedad civil para hacer una serie de recomendaciones que procuran la transparencia en la administración de la justicia.

Como se apuntó anteriormente, existe la preocupación, por parte de algunas organizaciones civiles, de monitorear, fiscalizar y velar por la transparencia de los actos del Estado. La pertenencia filosófica de las mismas es disímil así como el origen de sus propósitos. Hay instituciones producto de la verificación de los

Acuerdos de Paz, y que buscan contribuir en la consolidación institucional de la democracia; otras provienen de la promoción de derechos humanos; y otras que buscan el mejoramiento en el desempeño del estado en cuanto éste permita el mejor funcionamiento de la empresa privada.

En los últimos meses ha surgido la iniciativa de coordinar las acciones de las diferentes instituciones preocupadas por la transparencia en la gestión pública. Llegar a lograr la coordinación no ha sido fácil, puesto que cada una de ellas tiene sus propios planes y concepciones de trabajo. Junto a Transparencia Internacional se vio que se podía coordinar esfuerzos con todos los que estaban en el tema con el fin de lograr montar la estrategia nacional por la transparencia. El esfuerzo goza, actualmente del apoyo de la AID bajo la coordinación de AC y otras organizaciones tales como el Instituto Pro Democracia y Desarrollo -IDE-, el CIEN, y el INIAP, quienes acuerpan la iniciativa de formalizar la observancia de la transparencia estatal.

Entre las organizaciones que participan se ha visualizado la importancia de lograr consensos que permitan la colaboración, a la vez que la independencia institucional, en la realización de iniciativas conjuntas. El protagonismo que la empresa privada pueda tener en actos de corrupción, o la participación de instituciones del estado en la fiscalización conjunta de los actos de corrupción estatal, son algunos de los puntos de desencuentro.

Algunas de las organizaciones participantes se han avocado a estudiar propuestas de cambios en la ley orgánica de distintas dependencias del Estado, con el fin de hacer su función más transparente, o que se supere algún nudo institucional que propicie actos de corrupción.

Otras organizaciones civiles propositivas que buscan la transparencia y modernización del aparato jurídico del Estado son el Instituto Comparado de Ciencias Jurídicas, La Fundación Mirna Mack.

Pese a los esfuerzos realizados, hasta ahora las iniciativas que se han presentado ante el Congreso sobre reforma penal o de la administración de justicia, no han sido acogidas, no ha habido voluntad política, pese a ello, está la convicción de que la alternativa para Guatemala es la participación ciudadana ante el desgaste del sector político.

### **Medios de comunicación**

En la actualidad se puede afirmar que la represión que existió durante los años de enfrentamiento armado, hacia los medios de comunicación, y enfáticamente contra periodistas y comunicadores, dejó de ser política de Estado.

La autocensura, el temor y, en algunos casos, la complicidad con la política del Estado, por parte de la mayoría de los medios de comunicación social que

predominó durante los años de enfrentamiento armado, inhibió la publicidad de los excesos cometidos por el gobierno en contra de la población civil y de hechos de corrupción estatal. Esa situación cambió con la llegada del primer gobierno civil en 1986. A partir de entonces los medios han podido transparentar, cada vez más, la gestión pública. Es indudable el papel que la prensa jugó durante los aciagos días del ex presidente Jorge Serrano Elías contribuyendo decisivamente a impedir el éxito del autogolpe de 1993.

Se ha alcanzado un nivel importante de profesionalismo que no había antes. La prensa admite la diversidad política de columnistas, y en algunos casos se promueve el debate público de temas de interés nacional. El periodismo investigativo se ha estimulado posibilitando una mayor cobertura informativa teniendo, a la vez, un efecto de inhibición en la forma de actuar de funcionarios del sector público.

Resulta claro que las relaciones entre la prensa y el gobierno son, en la actualidad, de otra índole. Las presiones que el gobierno ejerce en los medios son más sutiles. Durante la administración de Álvaro Arzú se denunció que el gobierno aplicó una política discriminatoria en contra de algunos medios por razones políticas. La medida de presión se basó en el retiro de publicidad oficial, así como de un supuesto convencimiento a empresarios privados en discriminar el uso de determinado medio de comunicación desafecto al gobierno.

Con el gobierno actual, la prensa escrita ha intensificado la fiscalización de la administración pública, lo que ha provocado la actitud confrontativa de funcionarios públicos, sin que esto sea política de Estado. El conflicto con algunos de los medios de información oculta la confrontación de intereses entre grupos de poder privilegiados por el gobierno y grupos con acceso limitado a las prerrogativas gubernamentales.<sup>40</sup> Esto es cierto para algún medio escrito que defiende privilegios de grupos ligados a la administración anterior lo que convierte su labor informativa en actividad política. En otras palabras la prensa responde a los intereses de sus patrocinadores y promotores empresariales.

También es cierto que la prensa, en cualquiera de sus modalidades, no se encuentra abierta a la manifestación de opiniones de muchos sectores sociales, lo que restringe su posibilidad democrática. La falta de una normativa ética también permite excesos por parte de periodistas que contribuyen más a una situación de confrontación que a una labor de fiscalizadora.

En cuanto a la televisión, el dictamen del relator de la OEA sobre la libertad de expresión sentencia la existencia del monopolio de canales de frecuencia VHF, los cuales están íntimamente ligados al gobierno por lo que su labor de perseguir la transparencia de los actos del gobierno son nulos.

---

<sup>40</sup> Se dan casos como el actual ministro de Comunicaciones y obras públicas y su relación con la televisión, o la de un ex presidente de la asociación de banqueros y un medio escrito.

## **El papel de la empresa privada:**

La empresa privada guatemalteca tiene al menos dos expresiones orgánicas de alto nivel que son: la Coordinadora de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) en donde se aglutina el empresariado más fuerte económica y políticamente hablando y, también la Federación de la Pequeña y Mediana Empresa (FEPYME), que aglutina al pequeño empresariado.

El papel histórico de la primera ha estado en función de sus propios intereses orientados a la adquisición o fortalecimiento de privilegios fiscales, de modo que cada vez que se han promovido reformas fiscales para dotar al Estado de una mejor situación financiera para cubrir sus responsabilidades constitucionales, el CACIF ha gozado de un poder de veto que ha derrotado al menos 15 intentos de reformas fiscales en el país.<sup>41</sup>

Hoy día, tras la firma de la paz, el CACIF ha mostrado un renovado interés por la transparencia en los asuntos públicos, especialmente a raíz de la conformación en su seno de la Comisión de la Paz que los motivó a participar de lleno en el denominado Pacto Fiscal el cual constituyó un hito sociopolítico al haberse diseñado una serie de compromisos entre 120 organizaciones representativas para determinar el rumbo de la política fiscal y tributaria del país.

Otro aporte ha sido un creciente interés de integrar una comisión interna de seguimiento a la corrupción, si bien, su estilo de trabajo aun descansa en sus propias posibilidades de convocatoria sin sumarse a iniciativas de diferente origen.

La FEPYME por su parte, aun no sale de sus intereses estrictamente gremiales, si bien, lo conducente a la incidencia en la política económica nacional empieza a motivarle, especialmente, tras la crisis del mercado interno, causado por la crisis financiera internacional.

En lo que toca al papel individual de los/las empresarios, estos han tenido un papel ambivalente respecto a la corrupción: por un lado perciben que son los funcionarios públicos los causantes de la misma y por otro son los funcionarios públicos quienes se quejan de que son los empresarios quienes la facilitan para adquirir participación en determinados negocios del Estado. Lo que parece obvio es que la corrupción se confirma aquí como de doble vía.

---

<sup>41</sup> Fernando Valdez y Myra Palencia Prado: **Los dominios del poder: la encrucijada tributaria** en Guatemala, Guatemala, FLACSO, 1998, passim.

## Anexo

### Lista de entrevistas realizadas

C. M. Aceña	Directora de CIEN.
Erick Bolaños	IDE
J. Cantoral	Procuraduría de los Derechos Humanos
E. Celada	Director de la sección de economía de <i>Prensa Libre</i>
J. Coronado	Fiscalía contra la Corrupción (MP)
M Chávez	Presidente Colegio de Abogados
V Ferriño	Consultor en asuntos legales.
I. Figueroa	Juez de instancia (delitos fiscales)
C.A. Ibarra	Fundación Myrna Mack.
J. Lavarreda	CIEN
Carlos Martínez	Secretaría de Asuntos Estratégicos
Víctor Moreira	Secretaría de Asuntos Estratégicos
R. Portillo	Oficina de Ética, Contraloría General de Cuentas
L. Ramírez	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales
U. Rodríguez	Consultor tema municipal.
M. Taracena	Diputado PARLACEN (PAN)
J.R. Zamora	Periodista

### **Bibliografía consultada**

- La corrupción en Guatemala*. Acción Ciudadana, 2001.
- Del Autoritarismo a la Democracia*, (2001) CIEN.
- Compromiso Nacional de Integridad*. Encuentros para la Actualización Fase II.
- Democracia en Guatemala*. IDEA. 1999
- El Pacto Fiscal: Un año después*. MINUGUA 2001.
- La hora de la transparencia*. TI-LAC, 1997
- Informe circunstanciado 2000*. PDH.
- Bolaños E. (1999). *Ética pública: acción y propuestas para Guatemala*. Mimeo
- Schedler et al (1999) *The self restraining state: Power and accountability in New Democracies*. Lynne Rienner publisher.
- Langheset P. Et al (1997) *La función de un sistema de integridad nacional en la lucha contra la corrupción*. El Instituto de Desarrollo Económico del Banco Mundial.
- Guatemala, Expenditure Reform in a Post-Conflict Country*. Report No. 19617-GU.

-*Corrupción en la Administración de Justicia* Fundación Myrna Mack 1998.

-Dos Santos P. (2000). Guatemala: Estudio sobre la administración tributaria central, en *La Política Fiscal en Guatemala* Comisión Preparatoria de Pacto Fiscal.