



FUNDESA

Fundación para el Desarrollo de Guatemala

Promoviendo el Desarrollo
Económico y Social
en Guatemala

2010

Publicación: 26/octubre/2010

Transparencia Internacional

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

DESCRIPCIÓN DEL ÍNDICE

El IPC o **Índice de Percepción de Corrupción**, clasifica a los países según el grado de corrupción que se percibe como existente entre los políticos y funcionarios de la gestión gubernamental.

Es un índice compuesto, es decir, una **encuesta de encuestas**. Los datos relacionados se obtienen de sondeos a expertos y a empresas, llevados a cabo por instituciones independientes y acreditadas. El IPC refleja opiniones de todo el mundo, incluyendo a residentes de los países evaluados y sujetos con una visión más regional.

A cada encuesta le es asignado un peso igual en el momento de ser calcularse el IPC para cada uno de los **178 países evaluados**.

Posteriormente, se estandarizan todos los valores asignados por las instituciones, promediando todas las fuentes para obtener un resultado final ubicado entre 0 y 10. Una evaluación alta significa que existe menor percepción de corrupción en el país.

Finalmente, es importante indicar que el IPC define **corrupción** como el abuso del servicio público para el beneficio particular. Las encuestas utilizadas en el PIC plantean preguntas relacionadas con el abuso del poder público para el beneficio particular, siendo una señal de falta de confianza en el funcionamiento del Estado.

De acuerdo a los lineamientos que fundamentan el trabajo realizado por investigadores, académicos, profesionales, empresarios y público en general involucrado en la elaboración del **Índice de Percepción de Corrupción** "el *Índice de Percepción de Corrupción*, publicado la primera vez en 1995, es la herramienta mejor conocida para evaluar la corrupción que agobia a los países. Ha sido ampliamente acreditado al colocar el asunto de la corrupción en la agenda política internacional. Se evidencia gracias al trabajo del IPC, que en casi el 75% de los 178 países incluidos en la versión 2010 del índice, la corrupción muestra signos preocupantes."

Lo que refleja el índice desde sus inicios se puede resumir en lo que publicó la Transparencia Internacional a la prensa en 2009: "Cuando las instituciones básicas son débiles o inexistentes, la corrupción aumenta sin control y el saqueo de los recursos públicos potencia la inseguridad y la impunidad. La corrupción también insta una creciente desconfianza en las mismas instituciones y los nuevos gobiernos encargados de garantizar la subsistencia y la estabilidad".

El índice utiliza como referencia una propia definición de corrupción. **El abuso del servicio público para el beneficio particular**. La definición es sencilla y concisa lo que permite discriminar adecuadamente la información que es utilizable para el índice. Por ejemplo, el soborno de funcionarios públicos, pagos irregulares en las contrataciones públicas, malversación de fondos públicos o aspectos que demuestran la solidez de políticas anticorrupción, incluyendo la corrupción administrativa y política.

La corrupción se manifiesta en política, en contrataciones públicas e inclusive a nivel privado. La corrupción es un gran obstáculo a la democracia y al Estado de derecho. La credibilidad que pierden las instituciones por causa de la corrupción genera un sentimiento general en la población de apatía que finalmente se traduce en problemas de ingobernabilidad.



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

De forma muy resumida, los resultados del Índice de Percepción de Corrupción reflejan claramente que la corrupción es tanto una causa de pobreza como un impedimento para la lucha contra ella. Es uno de los obstáculos más serios para la reducción de las desigualdades sociales. Los países con mayor percepción de corrupción son aquellos que presentan sostenidamente a lo largo del tiempo más conflictos bélicos, políticos y económicos.

“Estos resultados indican que se necesitan medidas más enérgicas para fortalecer la gobernanza en todo el mundo. Dado que estos altos niveles de corrupción ponen en riesgo los medios de subsistencia de muchísimas personas, los compromisos de los gobiernos con la lucha contra la corrupción, con la transparencia y con la rendición de cuentas deben manifestarse a través de sus actos. Las buenas prácticas de gobierno son un aspecto esencial de la solución a los desafíos que enfrentan actualmente los gobiernos en cuestiones de política global.”

Huguette Labelle – **Presidente de Transparencia Internacional** –

RESULTADOS PARA GUATEMALA

Con el fin de poder darle un seguimiento adecuado a la evolución de las políticas públicas orientadas a la reducción de corrupción en Guatemala, y realizar una evaluación contrastante con el resto de países de Latinoamérica, a continuación se presenta un análisis de la última evaluación presentada para el país, junto con datos recopilados de las evaluaciones anteriores.

| AÑO | Ranking | IPC | RANGO de Confianza | Encuestas |
|-------------|--------------------|------------|--------------------|-----------|
| 2006 | 111 (de 163) | 2.6 | 2.3 - 3.0 | 5 |
| 2007 | 111 (de 180) | 2.8 | 2.4 - 3.2 | 5 |
| 2008 | 96 (de 180) | 3.1 | 2.3 - 4.0 | 5 |
| 2009 | 84 (de 180) | 3.4 | 3.0 - 3.9 | 5 |
| 2010 | 91 (de 178) | 3.2 | 2.6 - 3.5 | 5 |

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por TI.

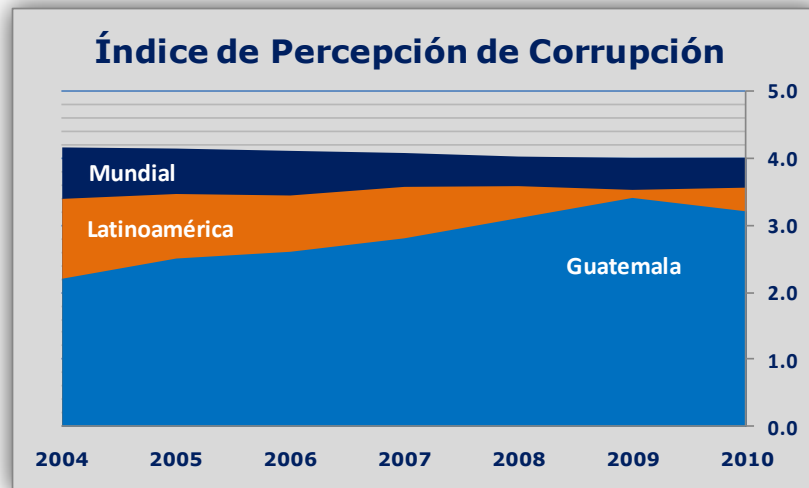
La tabla anterior muestra el avance realmente significativo que tuvo el país en el 2008 y en el 2009, mejorando la posición en el *ranking* en 27 posiciones. En su momento, el país fue calificado como el que mayor avance tuvo en la región, siendo el único que tuvo mejoras por encima de 10 posiciones en dos años consecutivos. Muy importante de mencionar es que no sólo se mejoró en el ranking, sino que también se mejoró la evaluación, pasando de ser clasificado con niveles altos de corrupción a ser un país con niveles moderados de corrupción.

No obstante, en este año se da un serio **retroceso de 7 posiciones en el ranking**, disminuyendo la evaluación en 0.2 puntos. Esta situación es necesario revertirla, y sobre todo, entenderla para no continuar repitiendo las condiciones que han sacado al país del rumbo positivo que tenía.



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

Ahora bien, como complemento a la tendencia histórica que ha tenido Guatemala, es importante analizar cómo ha sido el comportamiento a nivel regional y a nivel mundial. Este análisis se realiza para determinar si el comportamiento del país en el índice obedece a condiciones externas o si, por el contrario, se debe a una dinámica interna distinta a la realidad del resto de países.



La gráfica anterior muestra cómo el promedio mundial en el índice ha tendido a la baja en los últimos 7 años, manteniendo una evaluación por encima de 4, lo cual indica niveles moderados de corrupción. De forma contrastante, la tendencia de la región ha sido al alza, con una leve mejora, pero manteniendo una evaluación promedio alrededor de 3.6. Finalmente, Guatemala presenta una tendencia positiva desde 2004, con un ritmo de avance positivo, teniendo como único inconveniente la fuerte caída en el último año, la cual deberá ser revertida oportunamente.

GUATEMALA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

A nivel global, la corrupción es un lastre del cual aún no hemos podido librarnos, tema sobre el cual se ha trabajado grandemente, pero con resultados que aún no se perciben de forma significativa. Para abordar este desafío, los gobiernos deben incorporar medidas contra la corrupción en todos los ámbitos, desde las respuestas a la crisis financiera y al cambio climático, hasta los compromisos de erradicación de la pobreza por parte de la comunidad internacional. Por ello, Transparencia Internacional impulsa una implementación más estricta de la **Convención de la ONU contra la Corrupción**, la única iniciativa global que ofrece un marco para afrontar el problema.

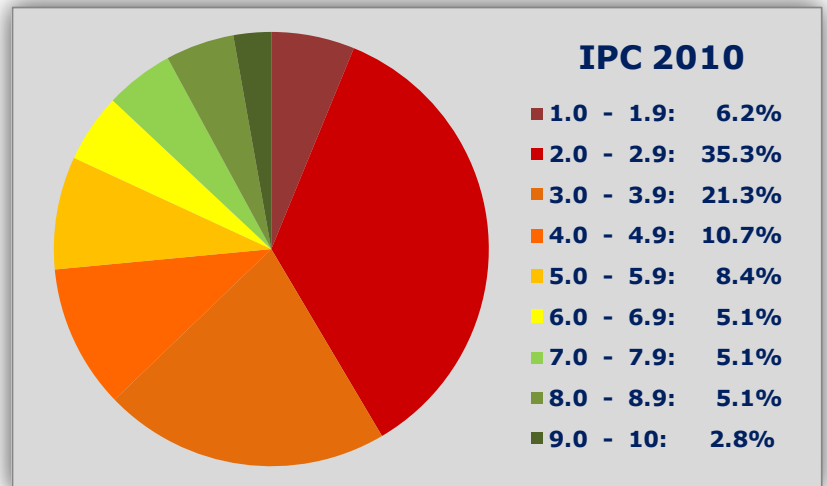
“Permitir que persista la corrupción es inaceptable; son demasiadas las personas pobres y vulnerables que continúan sufriendo sus consecuencias en todo el mundo. Debemos asegurar una implementación más rigurosa de las normas y reglas existentes y evitar que existan refugios donde los corruptos puedan esconderse u ocultar sus fondos”, señaló la presidente de TI.



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

La gráfica muestra la distribución de los países según el IPC 2010.

La **mayor porción (35.3%)** de países se sitúa en la categoría con altos niveles de corrupción, con ejemplos como Argentina, Bolivia, Nicaragua, Honduras, Paraguay, Ecuador y Venezuela. Por su parte, **Guatemala** se encuentra en la categoría donde se ubica el **21.3%** de los países, con ejemplos como Brasil, Colombia, El Salvador, Perú, México y República Dominicana.



Lo más interesante de señalar es que aquellos **países que "reprobaron"** la evaluación con un IPC por debajo de 6 puntos, **representan el 81.90% de la distribución**. Por el contrario, países que podrían considerarse como transparentes, con una evaluación por encima de 8.5 puntos, son todos países desarrollados, coincidentemente con las evaluaciones más altas en los índices de desarrollo humano (IDH), competitividad global (ICG) y libertad económica (ILE).

| | IPC 2010 | Ranking IPC 2010 | Ranking IDH 2010 | Ranking ICG 2010 | Ranking ILE 2010 |
|--------------------|------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| • Dinamarca | 9.3 | 1 | 19 | 9 | 9 |
| • Nueva Zelanda | 9.3 | 1 | 3 | 23 | 4 |
| • Singapur | 9.3 | 1 | 27 | 3 | 2 |
| • Finlandia | 9.2 | 4 | 16 | 7 | 17 |
| • Suecia | 9.2 | 4 | 9 | 2 | 21 |
| • Canadá | 8.9 | 6 | 8 | 10 | 7 |
| • Países Bajos | 8.8 | 7 | 7 | 8 | 15 |
| • Australia | 8.7 | 8 | 2 | 16 | 3 |
| • Suiza | 8.7 | 8 | 13 | 1 | 6 |
| • Noruega | 8.6 | 10 | 1 | 14 | 37 |
| • Guatemala | 3.2 | 91 | 116 | 78 | 83 |

Comparativamente, Guatemala presenta serias deficiencias en los índices de desarrollo humano, competitividad global y libertad económica. Esta situación, más que llevarnos a una afirmación concluyente, nos ilustra la estrecha relación que existe entre altos niveles de corrupción y pobre desempeño en cuanto a brindar oportunidades de desarrollo a los ciudadanos.



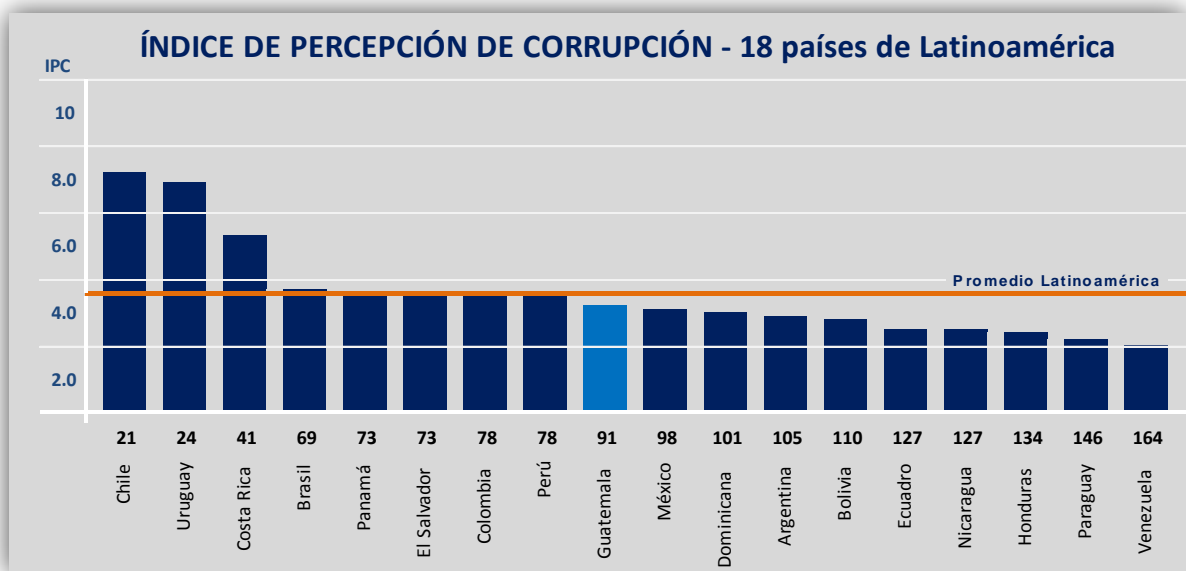
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

A pesar de este análisis, se vuelve de mayor utilidad comparar al país con aquellos territorios más cercanos y que comparten condiciones económicas, políticas y sociales similares. En este tipo de análisis, se incluye un comparativo tanto con Latinoamérica, así como con los países de la región centroamericana, los cuales son los referentes más cercanos para el país.



Lastimosamente, Guatemala se continúa estando rezagado en comparación con los países del istmo que tienen un mejor desempeño. Es relevante mencionar el gran avance que se ha tenido en los últimos años, pero, a diferencia de los que se esperaría, este avance no ha sido suficiente para situar al país en una mejor posición relativa con los congéneres del área, situación que ilustra la necesidad de emprender nuevas y mayores reformas.

Tomando esta situación en cuenta, un análisis comparativo con los demás países de Latinoamérica nos ayudará a comprender de mejor forma cómo se ubica Guatemala en la región.



Guatemala se sitúa en la posición 9 de la región, con una evaluación por debajo del promedio para Latinoamérica. La mayoría de países en la región se ubican en la categoría con altos niveles de corrupción, en contraposición al buen desempeño de Chile, Uruguay y Costa Rica.

Adicionalmente, es muy importante identificar cómo fue el comportamiento de cada país respecto de su evaluación anterior, denotando esto si hubieron avances, retrocesos o si el ranking se mantuvo



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

sin alteración. Clasificando los países de acuerdo a este criterio, a continuación tenemos el cambio en el ranking para los países entre el año 2009 y el 2010:

- **Países con avances:** Ecuador (+19), Panamá (+11), El Salvador (+11), Bolivia (+10), Paraguay (+8), Brasil (+6), Chile (+4), Nicaragua (+3), Costa Rica (+2), Uruguay (+1), y Argentina (+1)
- **Países con retrocesos:** Rep. Dominicana (-2), Venezuela (-2), Colombia (-3), Perú (-3), Honduras (-4), **Guatemala (-7)**, y México (-9).

El saldo final es de 11 países con avances, siendo Ecuador el que más avance tuvo en el área, seguido de Panamá y El Salvador. En contrapartida, hubo 7 países que mostraron retrocesos, siendo México el que más escaños bajó en el ranking, seguido de Guatemala.

FACTORES CLAVE PARA MEJORAR EN PRÓXIMAS EVALUACIONES

Previo a realizar una serie de recomendaciones generales sobre aquellas acciones que son necesarias emprender para mejorar en el índice, es importante entender cómo funciona el índice y cuáles son las acciones que deben emprenderse para mejorar en las futuras evaluaciones.

La evaluación para cada país depende de las opiniones de expertos en relación a temas muy particulares que tienen relación directa con la percepción de corrupción del país. A pesar de que existen directrices generales, al final lo que determina la evaluación son los acontecimientos que se dan en el país en un período determinado, y cómo estos hechos influyen de forma positiva o negativa la tendencia de los años recientes.

Las instituciones que evalúan a Guatemala son las siguientes:

| | Fuente | Publicación | Evaluación |
|--|-------------------------------|-------------|-----------------|
| 1. Índice de Transformación | <i>Bertelsmann Foundation</i> | 2009 | 3.5 / 10 |
| 2. Riesgo Nacional y Proyección Nacional | <i>The Economist</i> | 2010 | 3.3 / 10 |
| 3. Servicio de Riesgo Global | <i>Global Insight</i> | 2010 | 2.6 / 10 |
| 4. Índice de Competitividad Global | <i>World Economic Forum</i> | 2009 | 3.4 / 10 |
| 5. Índice de Competitividad Global | <i>World Economic Forum</i> | 2010 | 3.4 / 10 |

Como muestra la tabla anterior, es generalizada la evaluación que se le da al país, influyendo de gran manera la puntuación negativa que otorga *Global Insight* al país. El poder identificar los aspectos que cada una de estas instituciones considera como relevantes para la evaluación de cada país será el primer paso para identificar posibles acciones de mejora en el índice.



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

1. **Bertelsmann Foundation:** Evalúa en el índice la presencia de corrupción en actividades relacionadas entre el sector público y la iniciativa privada, sobre todo en el tema de contratos públicos y otorgamiento de licencias y permisos.
2. **The Economist:** Evalúa la existencia de corrupción entre funcionarios, tomando como referencia los procesos burocráticos, los mecanismos existentes de rendición de cuentas, el favoritismo al momento de contratar servicios y el desvío de fondos públicos.
3. **Global Insight:** Evalúa por medio de estimaciones, las pérdidas y costos asociados a la burocracia y el pago de favores a oficiales corruptos. Muy importante de mencionar es también considera la capacidad de los inversionistas de planificar con base en certeza sobre la legislación.
4. **World Economic Forum:** Evalúa la honestidad financiera de los políticos, el desvío de fondos públicos, y los pagos adicionales en los que se debe incurrir debido a: permisos de importación y exportación, uso de servicios públicos, declaraciones de impuestos, contratos públicos, y la obtención de decisiones judiciales favorables.

COMENTARIOS FINALES

De esta serie de factores a considerar, se desprenden ciertas recomendaciones sobre puntos en los cuales debiera enfocarse la actividad política para revertir las condiciones de corrupción en el país, impulsando programas que no sólo combatan el estado de situación, sino que generen condiciones de transparencia en el funcionamiento del aparato estatal.

Es cierto que Guatemala en los últimos años ha ido mejorando en el índice; sin embargo, el resultado del país aun está muy por debajo de los promedios tanto mundial como latinoamericano. El Índice de Percepción de Corrupción sirve como base para muchos inversionistas extranjeros en el momento de hacer investigaciones de riesgo, y es por esto que consideramos necesarios algunos cambios en el sistema administrativo del país.

A partir del análisis presentado por el Transparencia Internacional, y del **Anteproyecto de Plan de Acción para la Implementación de las recomendaciones formuladas por el Comité de Expertos de MESICIC a Guatemala**, se presentan a continuación algunos temas centrales para la lucha contra la corrupción:

- ▶ **Normas de conducta:** En este tema se expone las reformas a la Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos como forma de restricción segura a quienes dejan de ejercer cargos. También trata sobre la **Ley de Servicio Civil** con el fin de armonizar los intereses y delimitar los conflictos al igual que la creación e implementación de mecanismos para dirimir los mismos. Relacionado a este tema, se está implementando actualmente el Código de Ética de los Funcionarios y Empleados de la Contraloría General de Cuentas para la investigación en caso de denuncias.



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

- ▶ **Manejo de fondos públicos:** Se deben implementar leyes y sistemas reglamentarios que permitan un mayor control al uso de los recursos públicos. En especial es importante adoptar una legislación penal contra el enriquecimiento ilícito. Existen en el Congreso iniciativas de ley al respecto, sin embargo falta la promulgación de una Ley contra el Enriquecimiento Ilícito que comprenda el conjunto de las iniciativas. Para mayor transparencia debemos culminar la implementación del sistema de **Guatecompras** al igual que el Proyecto de Sensibilización y Difusión sobre la Ley de Acceso a la Información. Finalmente, es necesario establecer claramente los planes de acción del Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación.
- ▶ **Sistemas de denuncia:** Creación y fortalecimiento de mecanismos que exijan a los funcionarios públicos denunciar los actos de corrupción. Además de capacitar a los servidores públicos sobre su responsabilidad y posibilidad de denunciar, es importante ofrecer protección a aquellos funcionarios que presenten denuncias. Hasta ahora su **inseguridad personal ha sido un gran desincentivo para las denuncias**. Este no es sólo el caso de los funcionarios públicos, sino también de los ciudadanos particulares. Éstos últimos también necesitan tener acceso a mecanismos de denuncia y a medidas de protección.
- ▶ **Sistemas para declaración:** Para mejorar las declaraciones de las instituciones del Estado, se debe crear todo un sistema que siga el siguiente proceso. Primero, presionar en la elaboración, ejecución y puesta en marcha de un sistema que gestione las **declaraciones juradas patrimoniales**. Segundo, buscar un sistema de análisis periódico y aleatorio dentro de las instituciones públicas. Por último, fortalecer el tipo de verificación del contenido de las declaraciones por parte de la Contraloría General de Cuentas y adecuar los formularios que se utilizan para la presentación de las declaraciones. Este último paso necesita de la cooperación de distintas instituciones como lo son el Registro General de la Propiedad, Registro Mercantil, Superintendencia de Administración Tributaria, Superintendencia de Bancos, etc.
- ▶ **Fortalecimiento institucional:** Para que pueda haber un mejor flujo de información y por consiguiente un mejor control de la recaudación y el gasto público, es importante que se firme un convenio interinstitucional entre la **Superintendencia de Bancos, Superintendencia de Administración Tributaria y Contraloría General de Cuentas**.
- ▶ **Mecanismos de participación:** Se debe promover el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones del Estado. Un paso para esto es la **Ley de Acceso a la Información**. Como parte de la aplicación de la ley se deben fortalecer también los mecanismos existentes para la consulta a sectores interesados con relación a políticas públicas y proyectos de leyes, por ejemplo los **Consejos de Desarrollo**. En el área de rendición de cuentas es importante que se propicien mecanismos de participación ciudadana a través de la Contraloría General de Cuentas.





ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

- ▶ **Asistencia y cooperación:** Como manera de seguir los compromisos adquiridos por Guatemala al firmar convenios como la **Declaración de Guatemala para una Región sin Corrupción**, la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, el país debe priorizar las áreas específicas en las cuales se debe fortalecer la cooperación técnica con otros Estados. Esta cooperación se debe dar también a nivel interno, entre el Organismo Judicial, el Ministerio Público y el Ministerio de Relaciones Exteriores para establecer en conjunto las pautas de cooperación internacional.
- ▶ **Capacitación y Difusión:** En marzo del presente año, el Comité de Expertos de MESICIC publicó un anteproyecto de plan de acción para combatir la corrupción. Esta información debería usarse para capacitar e informar a los servidores públicos con el fin que estos puedan promover y desarrollar los procedimientos necesarios para seguir con las recomendaciones expresadas en el anteproyecto antes mencionado.
- ▶ **Sistemas de contratación:** Es necesario que se fortalezcan los sistemas de contratación de los funcionarios públicos en general. Tanto en el sistema ejecutivo, como en el legislativo y en el judicial, es necesario que se establezcan las normas y medidas necesarias para asegurar una meritocracia a los puestos. Entre los planes que se deben promover y establecer están el **Plan de Carrera Administrativa**, el **Manual de Normas y Procedimientos Generales** y las reformas a la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial. Por otro lado, las municipalidades también tienen responsabilidad de poner a funcionar la Oficina Asesora de Recursos Humanos con el mismo fin de asegurar que se contraten a las personas idóneas para los puestos públicos. Con respecto a las contrataciones, también es importante que el Ministerio Público cuente con una reglamentación con respecto a la carrera del personal administrativo como ya estuvo expuesta anteriormente en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Por último, *"los resultados del IPC de este año muestran una vez más que la corrupción es un problema mundial que debe ser abordado en las reformas globales sobre política. Es importante que el Grupo de los 20, como parte de la reforma financiera, haya adoptado compromisos férreos con la transparencia y la integridad en forma previa a la cumbre que tendrá lugar en noviembre en Seúl... sin embargo, el propio proceso de reforma debe acelerarse."*

Transparencia Internacional insta al Grupo de los 20 a exigir una mayor fiscalización gubernamental y transparencia pública en todas las medidas adoptadas para reducir las oportunidades y los riesgos sistémicos de corrupción y fraude en el sector público y en el privado. **El mensaje es claro:** en todo el mundo, la transparencia y la rendición de cuentas son cruciales para restablecer la confianza y revertir el flagelo de la corrupción. Sin ellas, las políticas globales que buscan solucionar las diversas crisis mundiales estarán en riesgo.

