



# FUNDESA

Fundación para el Desarrollo de Guatemala

Promoviendo el Desarrollo  
Económico y Social  
en Guatemala

Transparencia Internacional

# 2012

Publicación: 5 de diciembre de 2012

## ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

### DESCRIPCIÓN DEL ÍNDICE

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

Es un índice compuesto, es decir, una **encuesta de encuestas**. Los datos se obtienen de sondeos a expertos y a empresas, realizados 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 **176 países evaluados**.

Posteriormente, se integran los valores asignados por cada una de las instituciones, promediando todas fuentes para obtener un **resultado final entre 0 y 100**. Una evaluación baja, cercana a 0, significa que existe mayor percepción de corrupción en el país por parte de los ciudadanos.

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

Con base en 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, el cual ha sido ampliamente acreditado al colocar el asunto de la corrupción en la agenda política internacional. En esta ocasión, gracias al trabajo del IPC en 2012, se evidencia que 67% de los 176 países evaluados obtuvieron una puntuación inferior a 50 en una escala de 0 a 100, lo que señala que las instituciones públicas deben incrementar su transparencia y que los funcionarios en puestos de poder deben rendir cuentas de manera más rigurosa”*.

Lo que refleja el índice desde sus inicios se puede resumir en las declaraciones que hace **Huguette Labelle**, presidente de Transparencia Internacional: *“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 instaura una creciente desconfianza en las mismas instituciones 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 cual 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, por el contrario, aspectos que demuestren solidez de políticas anticorrupción con el fin de fomentar la transparencia en los ámbitos administrativo y político.

La corrupción se manifiesta en la 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**.

10 calle 3-17 zona 10, Edificio Aseguradora General. Nivel 5: ala Sur  
Teléfono: (502) 2331-5133 / Fax: (502) 2331-1874  
jbenavides@fundesa.org.gt / [www.fundesa.org.gt](http://www.fundesa.org.gt)



## 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 y económicas. Los países con mayor percepción de corrupción son aquellos que presentan sostenidamente, a lo largo del tiempo, más conflictos bélicos, políticos y económicos, desatándose continuas muestras de conflictividad social.

*“Los gobiernos deben incorporar acciones contra la corrupción en todas las decisiones públicas. Entre las prioridades están normas más efectivas sobre el lobby y el financiamiento político, una mayor transparencia en la contratación y en el gasto público, y mayor rendición de cuentas de organismos públicos a la población.”*

**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, a continuación se presenta un análisis de la última evaluación presentada para el país, junto con datos recopilados de las evaluaciones anteriores.

Año	Ranking	Países	IPC	RANGO de Confianza	Fuentes
2006	111	163	26	23 - 30	5
2007	111	180	28	24 - 32	5
2008	96	180	31	23 - 40	5
2009	84	180	34	30 - 39	5
2010	91	178	32	26 - 35	5
2011	120	183	27	24 - 31	6
<b>2012</b>	<b>113</b>	<b>176</b>	<b>33</b>	<b>28 - 37</b>	<b>6</b>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de datos publicados por Transparencia Internacional

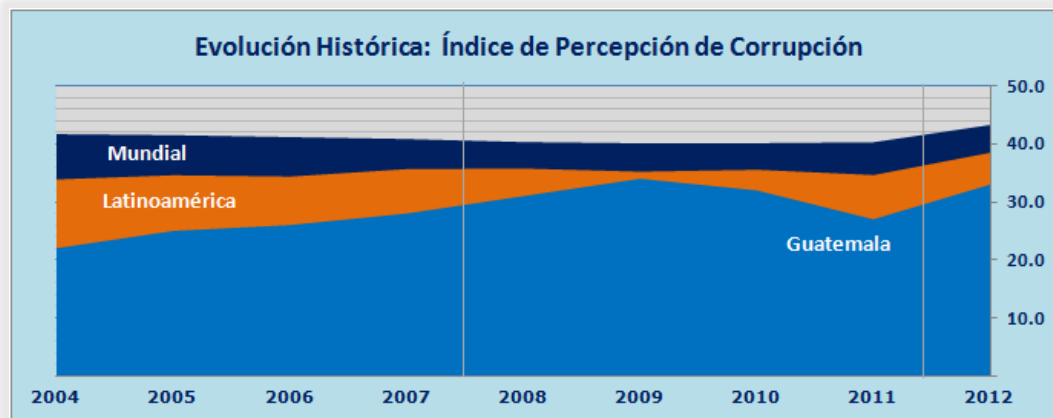
La tabla anterior muestra el avance realmente significativo que tuvo el país entre los años 2006 y 2009, mejorando la posición en el *ranking* en 27 posiciones. En su momento, el país fue calificado como el que mayor avance tuvo en la región, siendo el único que tuvo mejoras por encima de 10 posiciones en dos años consecutivos. Adicionalmente, no sólo se mejoró en el ranking, sino que también en la evaluación, pasando de ser clasificado con niveles altos de corrupción a ser un país con niveles moderados de corrupción. No obstante, en 2010 se da un retroceso de 7 posiciones en el *ranking*, empeorando en 2011, con el **retroceso más grande que ha tenido el país en la historia**, con un **descenso de 29 posiciones y 5 puntos en la evaluación**.



## ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

Sin embargo, esta tendencia se ha tornado positiva en la evaluación más reciente del índice, **mejorando 7 posiciones en el índice**, derivado de una **mejora de 6 puntos en la evaluación**. Además, el país se ubica de nuevo dentro de la categoría de “países con niveles moderados de corrupción”, abandonando la categoría en la que se había ubicado el año anterior.

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 mejorado la tendencia a la baja que mostraba en los **8 años anteriores**, manteniendo una evaluación por debajo de 50 sobre 100, lo cual indica niveles moderados de corrupción. De forma contrastante, la tendencia de la región ha sido al alza, con una leve reducción en 2011, pero manteniendo una evaluación promedio alrededor de 35. Finalmente, **Guatemala** presentó una tendencia positiva desde 2004, con un ritmo de avance optimista, pero **cayendo de forma abrupta a partir de 2009**, con dos evaluaciones sucesivas negativas, que han llevado al país a perder los avances que se tuvieron en los últimos 5 años. Sin embargo, es muy prometedor el repunte que se ha tenido el último año, lo cual nos da pie a pensar que es posible revertir la tendencia y generar continuas mejoras en los próximos años.

### GUATEMALA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

A nivel global, la corrupción es un lastre del cual aún no hemos podido librarnos, con resultados modestos en los últimos años. 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 ello, Transparencia Internacional impulsa la implementación de la **Convención de la ONU contra la Corrupción**, la única iniciativa global que ofrece un marco para afrontar el problema.

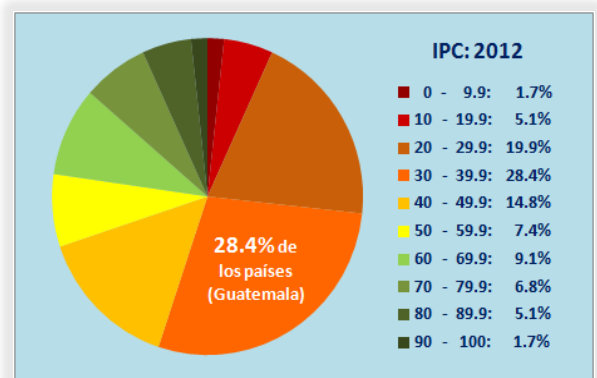


## ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

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. En esta línea de ideas, **Huguette Labelle** señala lo siguiente: *“Tras un año durante el cual la atención ha estado en la corrupción, esperamos que los gobiernos adopten una postura más firme contra el abuso de poder. Los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2012 demuestran que las sociedades continúan pagando el alto costo que supone la corrupción”*.

La gráfica de al lado nos muestra la distribución de los países según el IPC 2012.

La **mayor porción (28.4%)** de países se sitúa en la categoría de **niveles moderado de corrupción**, con ejemplos como El Salvador, Panamá, Perú, Colombia, Argentina, Bolivia, México, **Guatemala**, Ecuador y República Dominicana. Por su parte, **Venezuela** es el único país que se encuentra en el área con mayores niveles de corrupción, con una calificación de 19 sobre 100, lo que ubica al país en la posición 165 de 176.



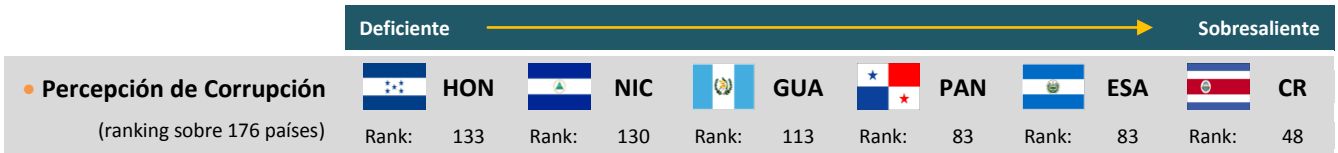
Lo más interesante de señalar es que aquellos **países que “reprobaron”** la evaluación con un IPC por debajo de 60 puntos, **representan el 75.6% de la distribución**. Por el contrario, países que podrían considerarse como **“transparentes”**, con una **evaluación por encima de 85 puntos**, son todos países desarrollados, coincidentemente con las evaluaciones más altas en los índices de **desarrollo humano (IDH)**, **competitividad global (ICG)** y **libertad económica (ILE)**. Para el caso de Latinoamérica, ninguno de los países de la región logra ubicarse en esta categoría, lo cual evidencia la necesidad de mejoras a nivel regional.

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 el pobre desempeño en cuanto a brindar oportunidades de desarrollo a los ciudadanos, a crear instancias que fomenten la competitividad de las personas, y a liberar la economía para atraer fuentes de inversión y trabajo para los guatemaltecos.

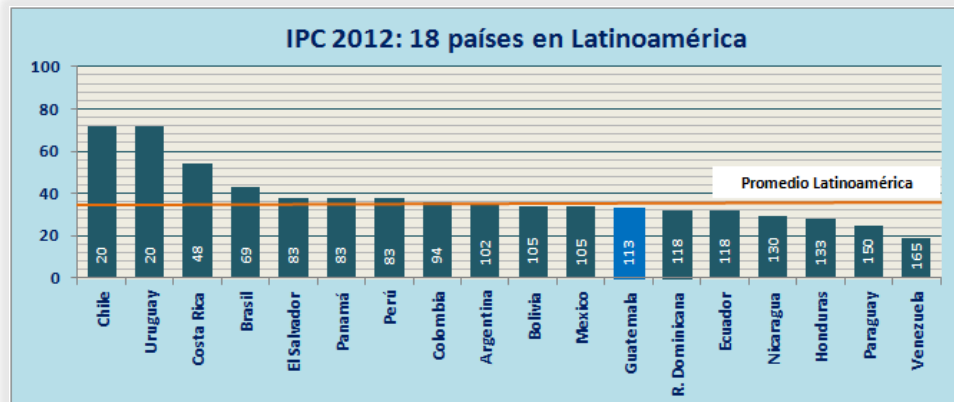
A pesar de este análisis, se vuelve de mayor utilidad comparar al país con aquellos territorios más cercanos y que comparten condiciones económicas, políticas y sociales similares. En este tipo de análisis se incluye un comparativo tanto con Latinoamérica, así como con los países de la región centroamericana, los cuales son los referentes más cercanos para el país. Este análisis nos permitirá, con mayor nivel de detalle, identificar quiénes están haciendo bien las cosas y quiénes no, con lo cual será más fácil aprender de los aciertos y desaciertos en cuanto al combate de la corrupción en los países.



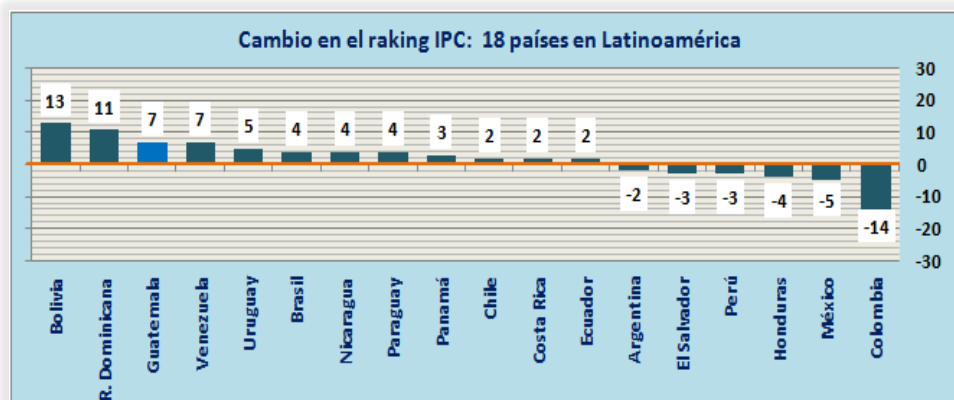
## ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN



Lastimosamente, Guatemala continúa estando rezagada, sin mayores perspectivas de situarse entre los países mejor evaluados del istmo. Es relevante mencionar la **mejoría que han tenido todos los países en la evaluación 2012 del índice**, situación que ilustra la posibilidad de emprender nuevas y mayores reformas, no sólo a nivel de país, sino a nivel regional. Por aparte, también será necesario comparar el desempeño del país con los demás países de Latinoamérica, lo cual nos ayudará a comprender de mejor forma nuestra ubicación en la región.



**Guatemala se sitúa en la posición 12 de la región** (en el 2011 se situaba en la posición 13), con una evaluación por debajo del promedio para Latinoamérica. La mayoría de países en la región cuentan con evaluaciones por debajo de 50, con las excepciones notables de Chile, Uruguay y Costa Rica. Adicionalmente, es muy importante identificar cómo fue el comportamiento de cada país respecto de su evaluación anterior, considerando si hubo avances o retrocesos. Clasificando los países de acuerdo a este criterio, a continuación tenemos el cambio en el ranking para los países entre el año 2012 y el 2011:





## ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

El saldo resultante entre los años 2012 y 2011 es de **12 países con avances en el ranking** (en 2011 sólo hubo 3 países con avances), ubicándose Guatemala en este grupo junto con países como Bolivia y República Dominicana, quienes tuvieron los mayores avances en toda la región. En contrapartida, hubo 5 países que mostraron retrocesos, destacando el caso de **Colombia**, con una disminución en el ranking de 14 posiciones.

### FACTORES CLAVE PARA MEJORAR EN PRÓXIMAS EVALUACIONES

Previo a realizar recomendaciones sobre aquellas acciones que son necesarias emprender para mejorar en el índice, es importante entender cómo funciona y cuáles son aspectos centrales que toman en cuenta las instituciones que evalúan al país. La evaluación para cada país depende de las **opiniones de expertos** en relación a temas particulares que tienen relación directa con la percepción de corrupción del país. Brevemente, lo que determinará la evaluación final obtenida por el país 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:

- ▶ **Bertelsmann Foundation:** La evaluación se resume contestando dos preguntas: **(1)** ¿en qué medida son penalizados los servidores públicos que abusan de sus cargos de poder para cometer actos de corrupción?, y **(2)** ¿en qué medida el Gobierno cuentan con mecanismos claros e institucionalizados para combatir la corrupción? La evaluación proporcionada por esta institución fue de **40 sobre 100** (en 2011 fue 35), con datos disponibles a enero de 2012.
- ▶ **Political Risk Services:** La evaluación se concentra en la corrupción real o potencial en la forma de clientelismo excesivo, el nepotismo, las disposiciones arbitrarias para la designación de puestos de trabajo en áreas clave, intercambio de favores, información sobre la financiación de los partidos, y sospechas de vínculos entre la política y los negocios. La evaluación proporcionada por esta institución fue de **31 sobre 100** (en 2011 fue 26), con datos disponibles a septiembre de 2012.
- ▶ **Foro Económico Mundial:** La evaluación corresponde a la pregunta 1.05 del pilar I: Instituciones del Índice de Competitividad Global: Pagos adicionales a incurrir para obtener: permisos de importación y exportación, uso de servicios públicos, declaraciones de impuestos, contratos públicos, y la obtención de decisiones judiciales favorables. La evaluación proporcionada por esta institución fue de **34 sobre 100** (en 2011 fue 23), con datos disponibles a junio de 2012.
- ▶ **World Justice Project:** La evaluación se basa en el índice de Estado de Derecho (2012): Casos de corrupción demostrados en la Policía o el Ejército, uso de fondos públicos para el enriquecimiento ilícito (Ejecutivo), uso de fondos públicos para el enriquecimiento ilícito (Judicial), y uso de fondos públicos para el enriquecimiento ilícito (Legislativo). La evaluación proporcionada por esta institución fue de **21 sobre 100** (en 2011 fue 32), con datos disponibles a julio de 2012.





## ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

- ▶ **The Economist Intelligence Unit:** La evaluación se concentra en 8 aspectos: (1) Rendición de Cuentas; (2) Uso de fondos públicos para fines políticos; (3) Existencia de fondos públicos no sujetos a fiscalización; (4) Abuso de poder por parte de funcionarios; (5) Se fomenta la carrera profesional dentro del servicio civil; (6) La entidad a cargo de la auditoría es independiente; (7) La administración de justicia es independiente del Ejecutivo; y (8) Casos demostrados de sobornos. La evaluación proporcionada por esta institución fue de **38 sobre 100** (en 2011 fue 32), con datos disponibles a octubre de 2012.
- ▶ **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 que también considera la capacidad de los inversionistas de planificar con base en certeza sobre la legislación, y como tema clave analiza el pago para obtener favores políticos o contrataciones. La evaluación proporcionada por esta institución fue de **32 sobre 100** (en 2011 fue 21), con datos disponibles a octubre de 2012.

Como muestra la información anterior, es generalizada la evaluación que se le da al país, influyendo de gran manera la puntuación negativa que otorga el **World Justice Project** y la baja en la evaluación del índice de Estado de Derecho en 2012. El poder identificar los aspectos que cada una de estas instituciones considera como relevantes para la evaluación de Guatemala será el primer paso para identificar acciones acertadas que permitan mejoras en el índice para futuras evaluaciones.

### COMENTARIOS FINALES

De esta serie de factores que las instituciones evaluadoras consideran como puntos clave, se desprenden ciertas recomendaciones sobre aspectos concretos 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 evidente que el resultado del país aun está muy por debajo de los promedios tanto mundial como latinoamericano, por lo que es importante impulsar estrategias que permitan continuar escalando posiciones en el **Índice de Percepción de Corrupción**, ya que el mismo **sirve como base para muchos inversionistas extranjeros en el momento de hacer investigaciones de riesgo** sobre Guatemala.

A partir del análisis presentado por Transparencia International, se presentan a continuación algunos temas centrales para la lucha contra la corrupción:

- ▶ **Normas de conducta:** En este tema se exponen 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 públicos. También se debe reformar el **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.



## 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 instrumentalizar y reglamentar la legislación penal contra el **enriquecimiento ilícito**. Para mayor transparencia debemos culminar la implementación del Proyecto de Sensibilización y Difusión sobre la Ley de Acceso a la Información. Finalmente, es necesario establecer claramente los planes de acción para sobreponernos a la declaración de inconstitucionalidad de la creación de la Secretaría de Control y Transparencia – SECYT –.
- ▶ **Sistemas de denuncia:** Creación y fortalecimiento de mecanismos que exijan a los funcionarios públicos denunciar los actos de corrupción. Por aparte, 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**; siendo no sólo el caso de los funcionarios públicos, sino también de los ciudadanos particulares.
- ▶ **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 tercero y 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, el Registro Mercantil, la Superintendencia de Administración Tributaria, y la Superintendencia de Bancos.
- ▶ **Mecanismos de participación:** Se debe promover el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones del Estado, siendo un paso para esto la **Ley de Acceso a la Información**. Como parte de la aplicación de esta 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**.
- ▶ **Sistemas de contratación:** Es necesario que se fortalezcan los sistemas de contratación de los funcionarios públicos en general. Es necesario que se establezcan las normas y medidas necesarias para asegurar una meritocracia en 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. Finalmente, las reformas al servicio civil del Estado deberán tener carácter de aplicación universal, por encima de los pactos colectivos y convenios sindicales.





## ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

- ▶ **Contrataciones del Estado:** es necesario **reducir la discrecionalidad** en la adjudicación de obra pública, exigiendo un uso adecuado de Guatecompras, así como introducir mejoras a la aplicación de criterios de excepción en la asignación de contratos. Es muy importante impulsar la aplicación de sanciones en los casos en que se incumpla con estas disposiciones.

Existen avances bastante concretos en la creación y aplicación de herramientas electrónicas y en la suscripción de convenios con instituciones internacionales para dar seguimiento a los bienes ilícitos y, con ello, perseguir los actores corruptos más allá de las fronteras nacionales. Sin embargo, los avances no podrán concretarse si no iniciamos por ordenar la casa, trabajando de forma independiente las instituciones a cargo de denunciar las prácticas corruptas y las instituciones a cargo de hacer cumplir las penas correspondientes. Por último, no podemos soslayar el papel fundamental que deberá jugar la **Sociedad Civil** en el continuo monitoreo de la ejecución de los fondos públicos, denunciando acciones donde se evidencie la compra de favores, el sobreprecio en la adquisición de bienes o contrataciones, y la existencia de nepotismo e impunidad.

**Transparencia Internacional** advirtió de que las manifestaciones en todo el mundo, relacionadas en muchos casos con hechos de corrupción y con la inestabilidad económica, son una clara muestra de que los ciudadanos consideran que sus líderes e instituciones públicas no son suficientemente transparentes ni rinden cuentas de manera adecuada. El creciente clamor a los gobiernos corruptos obligó a la destitución de varios líderes durante el año pasado. Sin embargo, ahora que la situación comienza a calmarse, resulta evidente que en muchos países el soborno, el abuso de poder y los acuerdos secretos siguen estando muy presentes.

*“La corrupción es el problema mundial del que más se habla”, afirmó Cobus de Swardt, Director Ejecutivo de Transparency International. “Las principales economías del mundo deberían también dar el ejemplo y asegurarse de que sus instituciones sean completamente transparentes y que sus líderes rindan cuentas por sus decisiones. Se trata de una condición crucial, ya que estas instituciones son fundamentales para impedir que la corrupción se propague a nivel mundial”.*

