

**Mapa de indicadores sobre  
la implementación de la  
Convención Interamericana  
Contra la Corrupción  
en Guatemala**

Guatemala, abril de 2007

Acción Ciudadana  
Avenida Reforma, 12-01 zona 10  
Edificio Reforma Montúfar, nivel 17  
Teléfonos: 23317566 al 9  
Fax: 23317576  
Correo electrónico:  
accionciudadana@accionciudadana.org.gt;  
transparencia@accionciudadana.org.gt

**Documento:** *"Mapa de indicadores sobre la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en Guatemala"*

**Proyecto:** *"Promoción de la Transparencia en Guatemala – Segunda Fase"*

**Coordinador del proyecto:** Alejandro Urizar

**Diseño de portada:** Gudy González

**Diagramación:** Elizabeth González F.

**Corrección estilo:** jaimebran

1. Presentación	5
2. Introducción	7
3. Antecedentes del seguimiento a la implementación de la CICC desde la Sociedad Civil en Guatemala	9
4. La premisa fundamental: equilibrio entre lo técnico y lo político	13
5. La metodología para la construcción del mapa de indicadores	15
5.1 La CICC como marco conceptual de la metodología: el desafío de innovar	15
5.1.1 Restricciones a las que se enfrenta la medición de la CICC	17
5.1.1.1 Restricción en razón de las áreas temáticas	17
5.1.1.2 Restricción en relación con el grado de vinculación jurídica	18
5.1.1.3 Restricción en razón de la variabilidad de los sujetos afectados con cada medida preventiva	19
5.1.1.4 Restricción por la inclusión de estándares indefinidos	21
5.1.2 Medidas metodológicas para mitigar las restricciones	22
5.1.2.1 Delimitar las unidades temáticas	22
5.1.2.2 Asumir que existe un compromiso para el desarrollo progresivo	23
5.1.2.3 Definir un campo de estudio	24
5.1.2.4 Precisar un estándar para cada unidad temática	25
5.1.2.5 Evaluar la viabilidad y pertinencia de las fuentes de información	26

5.2	La aplicación práctica de la metodología: el desafío de construir	26
5.2.1	Las unidades temáticas seleccionadas	26
5.2.2	El campo de estudio del monitoreo	28
5.2.3	El estándar de medición utilizado	31
5.2.4	Las fuentes de información e instrumentos de recolección	33
5.2.5	Escalas de ponderación y calificación de los indicadores	34
6.	Los resultados del primer ejercicio piloto	37
6.1	Indicadores por unidad temática	37
6.1.1	Indicadores de conflictos de intereses	37
6.1.2	Indicadores de deber de denuncia	40
6.1.3	Indicadores de servicio civil	42
6.1.4	Indicadores de participación ciudadana	44
6.1.5	Indicadores de declaraciones patrimoniales	47
6.1.6	Indicadores de protección de denunciantes	49
6.2	Indicadores generales de marco legal	51
6.3	Indicadores generales de desempeño institucional	53
6.4	Mapa de indicadores de implementación de la CICC en Guatemala	56
7.	Conclusiones	61
8.	Recomendaciones	63
9.	Listado de anexos	65

# 1. Presentación

El fenómeno de la corrupción no puede ser tratado y considerado como un elemento aislado propio de un país u otro, sino más bien como un fenómeno globalizado, con una triple consecuencia: carcome la credibilidad y legitimidad del sistema político, erosiona el capital social de nuestras comunidades y genera dificultades para un crecimiento económico sostenible y equitativo. Por eso se indica que la corrupción atenta contra los sistemas democráticos, distorsiona el sistema económico y constituye un factor de desintegración social, con la incidencia que los fondos públicos, en lugar de cumplir con los fines para los cuales se han establecido en procura de bienestar general de las poblaciones, van a parar a los bolsillos de unos cuantos malos servidores públicos, en desmedro de la salud, educación, seguridad y, en general, desarrollo de la colectividad.

Siendo un fenómeno globalizado, la lucha contra este flagelo rebasa los límites de enfrentarlo en forma aislada. Es por ello que el concierto de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) ha hecho un frente común contra la corrupción mediante la suscripción y ratificación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, “CONVENCIDOS de que la corrupción socava la legitimidad de las instituciones públicas, atenta contra la sociedad, el orden moral y la justicia, así como contra el desarrollo integral de los pueblos.”<sup>1</sup>

---

1 Primer párrafo del Preámbulo de la Convención Interamericana contra la Corrupción.



Sabiamente se ha diseñado un mecanismo de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC), denominado “Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción –MESICIC–”, de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento y Normas de Procedimiento del Comité de Expertos de dicho mecanismo, para monitorear el avance por parte de los países parte, de las recomendaciones que se han elaborado para el cumplimiento de los requerimientos contenidos en la Convención, seguimiento que se realiza por parte de los delegados oficiales de los Estados, así como por parte de la sociedad civil, mediante lo que ha sido conocido como los informes independientes o alternativos, presentados por la sociedad civil.

En el presente caso, le ha tocado a la sociedad civil guatemalteca, agrupada en el “Equipo de Sociedad Civil para el Seguimiento a la Implementación de la CICC”, coordinado y liderado por Acción Ciudadana, capítulo nacional de Transparencia Internacional en Guatemala, elaborar el “*Mapa de indicadores sobre la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción en Guatemala*”, sobre las unidades temáticas contenidas en el artículo III de la Convención, relativas a: a) la prevención de conflictos de intereses; b) deber de denuncia de actos de corrupción; c) sobre el sistema de contratación de funcionarios públicos; d) sobre el sistema de compras públicas; e) sobre la participación de la sociedad civil; f) la declaración de ingresos; y g) la protección a denunciantes, con lo cual se muestra el panorama de cómo la sociedad civil organizada guatemalteca, percibe el cumplimiento por parte del Estado, sobre los compromisos asumidos en la Convención Interamericana contra la Corrupción.



En mi calidad de autoridad central de dicha Convención, me place observar el esfuerzo realizado por el Equipo de Sociedad Civil para el Seguimiento a la Implementación de la CICC, por realizar un trabajo serio que complementará el informe oficial del Gobierno de Guatemala, que se presentará ante el MESICIC, ya que la lucha contra la corrupción es un deber y obligación de todos.

*Lic. Hugo Leonel Maúl Figueroa  
Comisionado Presidencial para la Transparencia  
y contra la Corrupción*

Guatemala, abril de 2007



## 2. Introducción

El seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) desde la sociedad civil representa a todas luces grandes oportunidades y retos. La principal oportunidad radica en el aprovechamiento de los espacios disponibles para el ejercicio de una ciudadanía crítica, a partir de la acción particular de coadyuvar en la prevención, detección y erradicación de la corrupción. El principal reto es identificar, construir, perfeccionar y utilizar eficaz y eficientemente los medios idóneos para potenciar los efectos positivos de la oportunidad mencionada.

El medio por excelencia para monitorear y vigilar la implementación de la CICC, hasta el momento, han sido los conocidos informes independientes o alternativos presentados por la sociedad civil. Sin embargo, es una lección derivada de la experiencia que los informes citados por sí solos o aislados en coyunturas específicas, no constituyen el único medio (quizá en algunos países ni siquiera el más idóneo) para incidir a favor de la implementación de la CICC.

Es, entonces, cuando el desafío de innovar se coloca en el centro del debate, cuando la inexorable necesidad de emprender la búsqueda de nuevos y perfeccionados medios se convierte en un objetivo estratégico. En ese sentido, dado que el seguimiento a la implementación de la CICC es un ejercicio técnico con trasfondo político, los medios idóneos deberían buscar un cierto y siempre rela-



tivo equilibrio entre ambos elementos. Es así como la generación de indicadores cuantitativos y cualitativos de medición aparecen como un medio que permite fundamentar técnicamente el ejercicio político de incidir a favor de la implementación de la CICC.

Los indicadores permiten contar con datos acreedores de un mayor grado de consenso y menor sesgo discursivo, que pueden ser constituidos en gráficas o mapas útiles para orientar las decisiones políticas para combatir la corrupción en general e implementar la CICC en particular. A continuación se presenta un esfuerzo desarrollado en conjunto entre el Equipo de la Sociedad Civil de Seguimiento de la CICC y el Comisionado Presidencial por la Transparencia y contra la Corrupción, coordinado y liderado por Acción Ciudadana, capítulo nacional en formación de Transparencia Internacional en Guatemala, consistente en los antecedentes, el fundamento, la creación de la metodología y la construcción de un conjunto de indicadores sobre la implementación de la CICC.

El monitoreo del cual derivaron los datos para la fase de construcción de indicadores fue desarrollado entre septiembre de 2006 y febrero de 2007. Finalmente, ya que es el primer esfuerzo de esta naturaleza desarrollado en Guatemala y considerando que su puesta en marcha reveló su necesario carácter perfectible, tanto la metodología como los resultados son un ejercicio piloto abierto a las críticas constructivas.

*Alejandro Urizar*  
*Coordinador del Equipo de la Sociedad Civil*  
*Seguimiento a la Implementación de la CICC*

### 3. Antecedentes del seguimiento a la implementación de la CICC desde la Sociedad Civil en Guatemala

La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) fue suscrita por la República de Guatemala en 1996, en Caracas, Venezuela. Sin embargo, no fue ratificada y entró en vigencia en el territorio nacional hasta agosto de 2001. En consecuencia, Guatemala ingresó tardíamente al Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención (MESICICC). Este hecho demarcó el rol inicial del país, pues prácticamente estuvo ausente en toda la primera fase de creación del MESICICC y participó con un perfil bajo en los primeros ejercicios del Comité de Expertos.

El cambio de gobierno en enero de 2004 creó un escenario institucional favorable para el combate contra la corrupción en general y, el seguimiento a la CICC, en particular. En marzo de ese año fue creado el Comisionado Presidencial por la Transparencia y contra la Corrupción, quien además de competencias internas en la materia, asumió el cargo de autoridad central de la CICC en Guatemala.

Paralelamente, el interés de la sociedad civil por conocer y difundir el contenido de la CICC aumentó significativamente, pero sobre todo la necesidad de profundizar en las oportunidades que el instrumento internacional ofrecía para combatir la corrupción en el territorio nacional. Es preciso señalar que en aquel período fue decisivo el apoyo de Roberto de Michelle, ex miembro del Comité de Expertos por parte del Estado argentino, quien orientó los primeros



pasos del seguimiento de la CICC por parte de la sociedad civil en Guatemala.

En mayo de 2004, Acción Ciudadana, capítulo nacional en formación de Transparencia Internacional, convocó a un evento para difundir el MESICICC entre diversas organizaciones de la sociedad civil (OSC) e invitarlas a participar en la elaboración del informe independiente o alternativo de seguimiento a la implementación de la CICC. Un mes después se realizó un taller de capacitación, en el cual estuvieron representadas 16 OSC guatemaltecas y 6 centroamericanas. Ahí se dotó a los participantes de las herramientas necesarias para elaborar el informe independiente, se delimitaron los temas a ser tratados y se delegaron responsabilidades precisas.

En julio del mismo año, se constituyó el equipo redactor del informe independiente de seguimiento a la implementación de la CICC en Guatemala, coordinado por Acción Ciudadana (AC) e integrado por la Asociación de Investigadores del Presupuesto (AGIP), la Coordinadora ¡Sí vamos por la Paz! (COVAPAZ), el Sistema de Monitoreo de la Obra Pública de la Cámara Guatemalteca de la Construcción (SIMOP/CGC) y el Observatorio Ciudadano para el Libre Acceso a la Información (OC).

En noviembre de 2004, luego de más de tres meses de trabajo y de haber sido validado el primer borrador del informe entre las organizaciones de la sociedad civil capacitadas con anterioridad, fue presentado públicamente el primer informe independiente de seguimiento a la implementación de la CICC. En enero de 2005 fue enviado el informe a la Secretaría de MESICICC y, finalmente, fue presentado ante el Comité de Expertos por un representante electo entre los miembros del equipo redactor en septiembre de ese año.



No obstante, a pesar del impacto positivo que el informe independiente obtuvo en la sociedad guatemalteca, lo cual se reflejó en las notas de prensa y en el creciente interés en la CICC entre los círculos políticos y académicos, así como en la buena acogida del documento por parte del Comité de Expertos, se evidenciaron debilidades que pronto el equipo redactor convirtió en nuevos retos. Los puntos débiles más importantes eran el carácter coyuntural del equipo redactor y la falta e inclusive ausencia de datos que permitieran formular argumentos y conclusiones fundamentadas respecto a la implementación de la CICC en Guatemala.



## 4. La premisa fundamental: equilibrio entre lo político y lo técnico

El primer ejercicio de seguimiento a la CICC en Guatemala, centrado en la elaboración, presentación, difusión y cabildeo del primer informe independiente en el marco del MESICICC, reveló dos elementos fundamentales y a la vez dicotómicos de este tipo de esfuerzos. El marco de referencia fue sin duda el objeto final del seguimiento a la implementación de la CICC, es decir, la creación de condiciones institucionales y estructurales que disminuyan los riesgos de corrupción. En ese sentido, los informes independientes, entre otras herramientas, así como los espacios institucionales donde nacen y constituyen aquéllos y éstas, son medios para el objeto definido. Así, de la eficiencia y eficacia de los medios, dependerá en la medida de lo posible, la consecución de los fines.

El primero, de carácter político, consiste en la representación de los grupos o equipos que elaboran los informes independientes y que en general se involucran activamente en el seguimiento a la implementación de la CICC. El supuesto es simple, pues se entiende que mayor representatividad potencia el impacto y la incidencia, aumentando consecuentemente la efectiva y eficiente implementación de la CICC. El segundo, de carácter técnico, consiste en la calidad de las herramientas utilizadas para dar seguimiento a la implementación de la CICC, en el entendido que herramientas diseñadas y basadas en objetivos y comprobables, reducen el margen de maniobra del discurso y la disputa meramente política.



El reto, en cualquier caso, es el equilibrio entre lo político y lo técnico, lo cual definitivamente dependerá de las características y peculiaridades que presente el campo de acción donde los ejercicios de seguimiento a la CICC se desarrollen. En el caso de Guatemala, se optó por aumentar el grado de permanencia y estabilidad institucional del equipo redactor, como parte del elemento político, trascendiendo la idea que la única herramienta disponible para seguir e incidir a favor de la implementación de la CICC eran los informes independientes. Mientras que, desde el elemento técnico se abordó la necesidad imperante de generar indicadores cuantitativos y cualitativos que dieran cuenta de los niveles de avance o retroceso en la implementación de la CICC.

El 24 de noviembre de 2005 fue constituido formalmente, mediante la firma pública de una carta de entendimiento, el equipo de la sociedad civil de seguimiento a la implementación de la CICC en Guatemala. La carta fue signada por ocho organizaciones de la sociedad civil, entre las que figuraban las cinco que habían conformado el equipo redactor, establecía la creación de una secretaría técnica permanente, otorgaba derechos y obligaciones a todos los miembros y establecía la celebración de reuniones periódicas.

Paralelamente, se inició la elaboración de la metodología para la construcción de indicadores de seguimiento a la implementación de la CICC en Guatemala. Desde el inicio se contó con el apoyo profesional de Miguel Angel Peñailillo, quien además de ser ex miembro del Comité de Expertos por parte del Estado chileno, era el Coordinador del Programa de Convenciones Anticorrupción de TI. La elaboración de la metodología consumió más del tiempo previsto, debido a las dificultades técnicas encontradas en el camino e igualmente a la necesidad de generar consensos en torno a los aspectos clave entre los miembros de equipo de seguimiento.

# 5. La metodología para la construcción del mapa de indicadores

## 5.1 La CICC como marco conceptual de la metodología: el desafío de innovar

El primer elemento que delimita y condiciona la metodología es la esencia legal del documento que se mide, pues se evalúa la implementación de normas con diferentes grados de obligatoriedad, pero en fin acuerdos de naturaleza jurídica. La idea central sobre este aspecto estriba en que las normas poseen su correlato en la realidad social, existiendo entre ambas una relación dicotómica y complementaria. Sin el ánimo de detallar, dicha relación se despliega normalmente de la siguiente manera: mientras que la fuente de las normas es la realidad social que las condiciona, de la misma manera las normas son fuente de cambios en la realidad social y la condiciona. Por esta razón, el elemento constitutivo de esta medición es la relación entre reglas y prácticas, o lo que es lo mismo, entre las leyes internas y el desempeño institucional que aleja o acerca al país a mayores o menores grados de implementación de la CICC. Es por ello, que los indicadores se dividen en: indicadores de marco legal e indicadores de desempeño institucional.

El segundo elemento consiste en reconocer que, en tanto producto de un contexto y/o coyuntura determinada, un instrumento legal internacional elevado a la categoría de objeto de medición, no constituye un tipo ideal o un estándar en sí mismo, sino el produc-



to de negociaciones y acuerdos políticos determinantes. Esto implica atender un conjunto de restricciones prácticas y teóricas derivadas de la naturaleza del objeto de medición, las cuales deben ser comprendidas y solucionadas metodológicamente de la manera más acertada y fundada posible.

Las convenciones son acuerdos entre Estados Parte que generan derechos y obligaciones regidas por el derecho internacional. Así, los contenidos de las convenciones son más bien instrumentos para dirigir las acciones internas y externas de los Estados, y pueden –dependiendo del grado mandatario del vínculo– ser reclamadas por los otros Estados en su cumplimiento.

Por esta razón, los Estados Parte de las convenciones negocian estos acuerdos durante un tiempo prolongado buscando consenso mínimo entre muchos actores que cuidan celosamente precaverse de efectos adversos de una negociación para sus Estados.

Esta característica de los acuerdos influye sobre el proceso de construcción, por lo que los negociadores nacionales normalmente deben ceder a la posibilidad de lograr la más óptima redacción de los acuerdos para permitir el logro de un acuerdo. De tal manera, los contenidos de las convenciones son normalmente abordados mediante redacciones genéricas, compromisos temáticamente incompletos y con diversos grados de acuerdo acerca de la exigibilidad jurídica de los compromisos.

En resumidas cuentas, estas características afectan las posibilidades de establecer mediciones uniformes y fácilmente comparables entre Estados, e incluso dentro de un mismo Estado. Utilizar por tanto una convención como un marco conceptual, implica asumir el desafío de



innovar, más aún tratándose de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), el primer instrumento jurídico internacional en su tipo. Con el objetivo de comprender mejor el desafío en cuestión, se explican a continuación las restricciones emanadas de la CICC, con miras a considerarlas en toda acción de monitoreo y en la elaboración de instrumentos de medición, como es un mapa de indicadores.

## 5.1.1 Restricciones a las que se enfrenta la medición de la CICC

### 5.1.1.1 Restricción en razón de las áreas temáticas

La CICC fue la primera convención internacional anticorrupción, y al ser pionera a la vez no pudo beneficiarse de los desarrollos posteriores que en materia de lucha contra la corrupción se fueron llevando a cabo. Por esta razón, por ejemplo, no pudo contemplar la repatriación de activos en la medida y con la fuerza que ahora la considera la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (CNUCC). Tampoco incluyó expresamente el derecho de los ciudadanos al acceso a la información, materia que hoy es reconocida como pilar básico de cualquier esfuerzo por la transparencia de las actuaciones públicas.

Asimismo, la misma negociación de la CICC debió sacrificar el tratamiento de algunas materias debido a la necesidad de lograr un acuerdo satisfactorio para todos. La más importante de ellas, y que quedó excluida, fue la referida al control y la transparencia del financiamiento de los partidos y campañas políticas. Dado que este tema fue uno de los más controvertidos, se pudo arribar a acuerdos definitivos, una vez excluido de las negociaciones.

En consecuencia, la base temática de la CICC es limitada a aquellas materias que los Estados consideraron eran posibles de



acordar. Adicionalmente, tal base temática no garantiza la supresión de prácticas corruptas, sino la coincidencia en que tales medidas preventivas son herramientas útiles, en particular si se aplican relacionada y conjuntamente, para prevenir la corrupción en sus respectivas esferas.

Sin embargo, aunque el contenido de la CICC se encuentra determinado y limitado por el carácter político de las negociaciones que le dieron vida, resulta extenso si el objetivo es el seguimiento y el monitoreo de su implementación. Además, debido a la naturaleza de los instrumentos legales internacionales, la CICC no responde ni presenta un orden temático estricto, por lo que su contenido (artículos, numerales y literales) pueden desagruparse y reagruparse de acuerdo a diferentes criterios teóricos o metodológicos.

#### *5.1.1.2 Restricción en relación con el grado de vinculación jurídica*

Primeramente es necesario constatar que la CICC contiene una serie de acuerdos en sus disposiciones, y que tales acuerdos están revestidos de diferentes efectos mandatorios sobre los Estados.

Así, por ejemplo, el artículo VII de la Convención, referido a la legislación interna, genera el compromiso de los Estados Parte de adoptar las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el artículo VI.1 (que incluye entre otras figuras el soborno doméstico). Distinto es el caso de los artículos VIII y IX sobre soborno transnacional y enriquecimiento ilícito, respectivamente, en los cuales existe una cláusula de salvaguardia. En tales casos el compromiso del Estado Parte estará restringido por la Constitución nacional y por los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico.



En el caso de las medidas preventivas del artículo III, el nivel mandatorio del acuerdo es menor que otras disposiciones. Tal como se indicó antes, el artículo III en su párrafo inicial –que es el predecesor del listado de medidas– señala: “A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer (...)”.

En resumen, el grado de vinculación jurídica de los preceptos de la CICC es diverso, existiendo al menos tres niveles de obligatoriedad: mandatorio, cuando existe un compromiso específico de adoptar ciertas medidas; mandatorio con salvaguardia, cuando existe compromiso limitado por las normas internas; no mandatorio, cuando se deja a discreción del Estado Parte la conveniencia de las medidas a ser aplicadas. A la vez, los diferentes niveles de vinculación jurídica de todos los preceptos de la CICC generan diversos campos de aplicación y diferentes sujetos afectados.

### 5.1.1.3 *Restricción en razón de la variabilidad de los sujetos afectados con cada medida preventiva*

Las diversas medidas preventivas del artículo III tienen diversos campos de aplicación y diferentes sujetos afectados. Así, por ejemplo, las normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas, son aplicables a los funcionarios públicos. Los funcionarios públicos, de acuerdo con la definición de la CICC serían junto con los empleados del Estado, aquellos electos –como los diputados–, seleccionados –como los jueces– o designados –como las autoridades designadas por el Ejecutivo en los ministerios y oficinas gubernamentales–. Así, esta



disposición puede y debe aplicarse a los empleados y autoridades, cualesquiera fuera su denominación específica, en los distintos órganos del Estado.

Distinto es el campo de aplicación de las declaraciones de ingresos, activos y pasivos que establece el numeral 4 del artículo III. Esta disposición señala que deberán crearse sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley.

De esta manera, tales sistemas no están naturalmente destinados a aplicarse a todos los funcionarios del Estado, como era el caso de las normas de conducta a que se refiere el numeral 1 del artículo III, sino a aquellas personas que desempeñan funciones públicas en cargos establecidos en la ley. El campo de aplicación son, en consecuencia, tales personas y las instituciones o la institución responsable de aplicar o administrar el sistema de declaraciones.

Otro ejemplo es el numeral 10, referido a medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, como son los mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción. En este caso, el campo de aplicación es el sector privado, específicamente las sociedades mercantiles, y eventualmente el órgano público encargado de controlar la fiel aplicación de las normas de control contable interno definidas en la ley para ese tipo de empresas.

Al momento de la construcción de indicadores de medición debe buscarse la aplicación de instrumentos de medición uniformes



y aplicables a los mismos sujetos afectados e instituciones competentes, lo que en este caso no ocurre debido a que las áreas temáticas no guardan esta uniformidad en cuanto a los sujetos e instituciones, ya que éstas pueden contemplar amplios grupos de población objetivo. Por ello, debe tomarse en cuenta esta circunstancia para establecer un alcance del ejercicio de medición que lo haga viable.

#### *5.1.1.4 Restricción por la inclusión de estándares indefinidos*

Como se señaló anteriormente, las convenciones son instrumentos que reflejan el grado de acuerdo de los negociadores, en este caso los Estados Parte de la CICC y, como tal, su grado de definición es variable al menos, y generalmente ambiguo a los efectos de establecer estándares claramente definidos que permitan fácilmente un seguimiento y medición.

Así, cuando la CICC trata de normas de conducta para prevenir conflictos de intereses (numeral 1), no define lo que debe entenderse por conflicto de interés. Tampoco señala cuáles son las características deseables de tales normas de conducta. En estas condiciones, la identificación de un estándar (objetivo y meta) definido requiere un desarrollo posterior, atendida la limitación original. Lo mismo sucede cuando se trata de las declaraciones de ingresos, activos y pasivos (numeral 4), y peor aún cuando se trata de examinar cuál es el estándar deseable sobre la participación de la sociedad civil en los esfuerzos de lucha contra la corrupción (numeral 11). En consecuencia, el documento denominado CICC es insuficiente por sí sólo para precisar un estándar con el cual comparar los hechos y extraer conclusiones sostenibles.



## 5.1.2 Medidas metodológicas para mitigar la restricciones

### 5.1.2.1 *Delimitar las unidades temáticas*

Frente a la restricción de las unidades temáticas contempladas en la CICC, es recomendable limitarse a las medidas preventivas contenidas en el artículo III de la CICC, pero no considerar este artículo como autosuficiente. Hubiese sido errado simplificar sus contenidos como si fueran un todo en que todas sus partes están intrínsecamente relacionadas.

Es recomendable aprovechar la variedad temática del artículo III y sus limitaciones, como una oportunidad para seleccionar y precisar uno o varios objetos claros de análisis, medición y monitoreo. Estas son las denominadas unidades temáticas. Las unidades temáticas de monitoreo, individualmente o en un conjunto relacionado de ellas, pueden ser más fácilmente identificables con un objetivo y con metas al servicio de dicho objetivo, lo que facilitará la generación de mediciones.

Por ejemplo, pueden relacionarse claramente las disposiciones de los numerales 1, 2 y 8 del artículo III, en la medida que todas ellas se focalizan sobre la aplicación de normas, mecanismos y sistemas que permitan la denuncia por parte de funcionarios de actos de corrupción y la protección de tales funcionarios denunciantes de buena fe. El mismo ejercicio puede efectuarse respecto de los numerales 1,2, 5 y 6, en cuanto a la implementación de medidas preventivas de corrupción en la hacienda pública.

En un ejercicio de este tipo deben seleccionarse las unidades temáticas de mayor interés e importancia y explorar las relaciones que



pueden darse entre ellas, a fin de generar un sentido de la acción y dar coherencia a la información que posteriormente se obtenga. La identificación de unidades temáticas, la precisión de sus contornos y el establecimiento de relaciones entre ellas, son actividades que facilitan la comprensión de la acción y ayudan a simplificar la construcción de un mapa de indicadores.

### 5.1.2.2 *Asumir que existe un compromiso para el desarrollo progresivo*

Para mitigar la restricción en relación con el grado diverso de vinculación jurídica de las normas del artículo III de la CICC respecto de otras, lo que podría llevar a sostener la no obligatoriedad por parte del Estado Parte, es necesario considerar que los Estados han acordado colaborar para el desarrollo progresivo de los compromisos de la CICC. Si bien los contenidos del artículo III no guardan el mismo nivel mandatorio de otras disposiciones de la Convención, es indudable que tal disposición debe interpretarse como un compromiso de acción de los Estados Parte. Ello básicamente por tres razones:

- a) Porque la CICC tiene como uno de sus objetivos *“promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Parte, de los mecanismos necesarios para prevenir (...) la corrupción”*. La interpretación de las disposiciones de la CICC, a la luz de los motivos para suscribirla, lleva indudablemente a dar valor al artículo III.
- b) Porque el sentido de redactar el encabezado de este artículo fue el de permitir que, atendidas las particularidades de cada medida preventiva, cada Estado Parte las aplicara de acuerdo con sus costumbres e instituciones propias.



- c) Porque el mismo Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC no ha considerado el nivel mandatario de la disposición como obstáculo para examinar a los Estados. En los hechos, el proceso de análisis de la implementación en los países ha partido de una base de acción y de compromiso en la implementación de los numerales del artículo III seleccionados en la primera ronda.

En consecuencia, debe afirmarse explícitamente en los fundamentos del mapa de indicadores la existencia de compromisos jurídicos y políticos suscritos por parte del Estado de Guatemala para aplicar el artículo III.

### *5.1.2.3 Definir un campo de estudio*

Las restricciones relacionadas con el campo de aplicación de cada medida preventiva pueden utilizarse como una ventaja en la elaboración de un mapa de indicadores. En efecto, la viabilidad material de llevar a cabo una medición de este tipo, requiere la circunscripción no únicamente conceptual de un estándar, sino la limitación del campo de estudio a las instituciones y sujetos más relevantes involucrados en el éxito de una medida preventiva seleccionada.

De esta manera, es preciso adoptar una posición limitada y definida sobre la cobertura y alcance del monitoreo, para la recolección de la información y generación de indicadores. En pocas palabras, es necesaria la selección de una muestra de sujetos afectados e instituciones competentes, sobre la base de criterios preestablecidos.



#### 5.1.2.4 *Precisar un estándar para cada unidad temática*

La dificultad para transformar un compromiso internacional en un estándar apto para medir el grado de cumplimiento, es una tarea difícil. Requiere primeramente reconocer esta limitación, y luego resolverla a través de la construcción de un objetivo claramente definido, utilizando para esto otras fuentes aplicables. En el caso del artículo III de la CICC las fuentes más recomendadas para definir un estándar en un área temática seleccionada, fuera de la misma CICC, son las siguientes:

- a) Los desarrollos posteriores del Mecanismo de Seguimiento de la CICC, contenidos en los informes nacionales de cada país. Estos informes nacionales contienen análisis, conclusiones y recomendaciones que muestran acuerdos entre los miembros del Comité de Expertos. En muchos casos, estos acuerdos explícitos e implícitos ayudan a definir características deseables de una norma, de un mecanismo o de un sistema para la prevención de la corrupción.
- b) Los contenidos de disposiciones de otras convenciones internacionales, especialmente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC), en la misma materia. Especialmente relevante es la CNUCC debido a que en ella se han actualizado los últimos desarrollos anticorrupción que los Estados reconocen como pertinentes para la lucha contra la corrupción.
- c) La literatura especializada sobre transparencia, lucha contra la corrupción y gestión pública y privada que sea aplicable a cada unidad temática de monitoreo, en especial aquella pro-



veniente de organismos internacionales de amplio reconocimiento. Asimismo, se pueden obtener ciertos elementos útiles en la adaptación de estándares provenientes de legislaciones domésticas.

#### *5.1.2.5 Evaluar la viabilidad y pertinencia de las fuentes de información*

La debilidad institucional de las organizaciones estatales en Guatemala para generar información que permita evaluar el avance en la implementación de la CICC debe motivar a seleccionar con prudencia las fuentes de la información que alimentarán las conclusiones de un ejercicio de monitoreo y los instrumentos de recolección de los datos.

La utilización de informes técnicos, la aplicación de cuestionarios estructurados o de encuestas, y la aplicación de pruebas sobre muestras, u otros, son métodos que deberán ser tomados en cuenta por las organizaciones participantes en el monitoreo y con la participación de analistas y expertos en las diferentes unidades temáticas.

## **5.2 La aplicación práctica de la metodología: el desafío de construir**

### **5.2.1 Las unidades temáticas seleccionadas**

En principio, el marco de la metodología brinda una primera delimitación, al recomendar centrarse en las medidas preventivas contenidas en el artículo III de la CICC. Sobre esa base se procedió a clasificar, delimitar y reagrupar las unidades temáticas a ser monitoreadas. La delimitación se hizo tomando en cuenta los objetivos e



intereses del Equipo de Seguimiento de la Sociedad Civil, mediante un taller de trabajo celebrado en agosto de 2006 y con el apoyo del consultor internacional, doctor Miguel Angel Peñailillo. También se sopesó seriamente al momento de delimitar las unidades temáticas, los recursos humanos y materiales disponibles para el monitoreo y recolección de información, así como la existencia de otros esfuerzos de medición.

Por ejemplo, las literales 6 y 7, relacionadas a la transparencia en los procesos de recaudación de ingresos públicos y los sistemas de control del ciclo presupuestario fueron excluidas del mapa, pues existe el "Índice latinoamericano de transparencia presupuestaria", que en parte se ocupa de esos temas. Igualmente, el tema de acceso a la información, que se deriva del literal 11 relacionado a los mecanismos de participación ciudadana fue excluido, pues Acción Ciudadana cuenta con "Indicadores de acceso a la información pública en Guatemala".

En consecuencia, luego de una primera delimitación, los preceptos seleccionados fueron desagrupados y reagrupados: las unidades temáticas de monitoreo, individualmente o en un conjunto relacionado de ellas, fueron identificadas con un objetivo y con metas al servicio de dicho objetivo. El resultado de este paso fue la definición de las unidades temáticas a ser monitoreadas, las cuales aparecen clasificadas a continuación.



## CUADRO 1

<b>Unidades temáticas: medidas de prevención de la corrupción (extraídas del artículo III de la CICC)</b>	
<b>MATERIAS TEMÁTICAS</b>	<b>UNIDADES TEMÁTICAS</b>
Prevención interna en la administración	Prevención de conflictos de intereses
	Deber de denuncia de actos de corrupción
Prevención en el sistema de contrataciones públicas	Sistema de contratación de funcionarios públicos.
	Sistema de compras públicas
Prevención externa sobre la administración	Participación de la sociedad civil
	Declaraciones de ingresos
	Protección a los denunciantes.

### 5.2.2 El campo de estudio del monitoreo

Las restricciones relacionadas con el campo de aplicación, sobre todo la derivada de su extensión, se utilizaron como una ventaja. La viabilidad material de llevar a cabo una medición de este tipo, aún habiendo delimitado las unidades temáticas, requiere la delimitación del campo de estudio a las instituciones y sujetos más relevantes involucrados en el éxito de los preceptos seleccionados. En el marco del taller de trabajo, ya que habían sido seleccionadas las unidades temáticas, se procedió a determinar competencias y sujetos afectados por cada una de ellas, distinguiéndose las siguientes combinaciones:



**CUADRO 2**

<b>Combinaciones (instituciones competentes y sujetos afectados)</b>	<b>Unidades temáticas</b>
Diversas instituciones / diversos sujetos afectados	Prevención de conflictos de intereses.  Sistemas de contratación de funcionarios.  Sistema de compras públicas.  Participación de la sociedad civil.
Una institución / diversos sujetos afectados	Deber de denuncia de actos de corrupción.  Declaración de ingresos.  Protección a denunciantes.

Luego, entre todos los miembros del Equipo de Seguimiento de la Sociedad Civil, en el marco del taller citado, se seleccionó y delimitó en consenso las instituciones que conformarían el campo de estudio del monitoreo. En el primer caso presentado en el cuadro 2, el monitoreo se enfocó al estudio de las instituciones competentes del Organismo Ejecutivo, quedando excluidos el resto de poderes y dependencias estatales. En el segundo caso, la fuente de información fue la única institución competente y el monitoreo se limitó igualmente al Organismo Ejecutivo. En resumidas cuentas, el campo de estudio estuvo constituido por todas las instituciones del Organismo Ejecutivo, entre las cuales se seleccionó una muestra representativa, y las instituciones con competencias específicas correspondientes a las unidades temáticas. A continuación se presenta la muestra seleccionada de instituciones que componen el campo de estudio.



### CUADRO 3

Grupos institucionales	Instituciones
Muestra del Organismo Ejecutivo	Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)
	Fondo de Desarrollo Indígena (FODIGUA)
	Fondo de Tierras (FONTIERRAS)
	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda
	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
	Ministerio de Educación
	Ministerio de Finanzas Públicas
	Ministerio de Gobernación
	Ministerio de la Defensa Nacional
	Ministerio de Energía y Minas
	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
	Ministerio de Cultura y Deportes
	Secretaría Presidencial de la Mujer (SEPREM)
	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia (SCEP)
	Secretaría de Planificación y Programación (SEGEPLAN)
	Secretaría de Análisis Estratégico (SAE)
	Secretaría de Asuntos Administrativos y Seguridad (SAAS)
	Secretaría de la Paz (SEPAZ)
Secretaría General de la Presidencia	
Instituciones con competencias específicas	Fiscalía Contra la Corrupción del Ministerio Público (FCC-MP).
	Dirección de Probidad de la Contraloría General de Cuentas (DP-CGC)
	Dirección de Protección al Testigo del Ministerio Público (MP)
	Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC)



### 5.2.3 El estándar de medición utilizado

Un estándar es una definición ideal de las características que debe poseer un fenómeno determinado. Dado que el objetivo es medir la implementación de un compromiso legal internacional, el estándar será comprendido como el conjunto de características que las normas internas deben poseer y los respectivos resultados generados por la aplicación de dichas normas. El acercamiento o distanciamiento a dichas características y resultados revelará mediante indicadores el nivel de implementación de la CICC en Guatemala. En otras palabras, si existen normas en determinada unidad temática que poseen todas las características definidas por el estándar y la aplicación de las normas generan los resultados esperados, se podría decir que el nivel de implementación de la CICC en esa unidad temática es total. A continuación se presentan los preceptos generales de los que derivaron las características de las normas y los resultados esperados.

**CUADRO 4**

<b>Conflictos de intereses</b>
Prohibiciones normativas relativas
Normas para controlar al momento del ingreso a un cargo público
Normas para controlar durante el ejercicio del cargo
Sanciones en caso de infracción de las normas de control
Organismos específicos con competencias legales



### CUADRO 5

<b>Obligación de denuncia</b>
Obligación expresa de denunciar
Alcance universal de la obligación de denunciar
Procedimientos específicos de denuncia
Sanciones para quienes no denuncian
Medidas para proteger a funcionarios denunciantes

### CUADRO 6

<b>Adquisiciones públicas</b>
Marco normativo específico
Supervisión y control externo
Garantía de libre y equitativa participación de oferentes
Obligación de describir neutral y objetivamente los bienes y servicios
Derecho de apelación en poder de todos los oferentes
Garantía de libre acceso e información de orden general

### CUADRO 7

<b>Servicio civil</b>
Marco normativo específico
Proceso de selección e ingresos competitivos
Requisitos de selección objetivos y fundados
Obligación de verificar la información entregada por todos los postulantes
Publicidad de las vacantes y requisitos para optar
Publicación de los resultados de los procesos de selección
Derecho de apelación en poder de los postulantes

### CUADRO 8

<b>Participación ciudadana</b>
Existencia de normas específicas
Mecanismos de consulta de normas
Mecanismos de consulta de presupuestos
Mecanismos de consulta de políticas públicas
Mecanismos preactivos que estimulen la consulta ciudadana



**CUADRO 9**

<b>Declaraciones patrimoniales</b>
Existencia de normas y sistemas
Organismos específicos con competencias legales
Obligación de los funcionarios de rango y riesgo a presentar la declaración
Presentación de la declaración jurada al ingreso y al egreso
Obligación de verificar el contenido de las declaraciones de ingreso y egreso
Obligación de cotejar o comparar las declaraciones de ingreso y egreso
Garantía de publicidad y/o acceso ciudadano a las declaraciones

**CUADRO 10**

<b>Protección a denunciantes</b>
Existencia de normativa específica
Procedimientos específicos para casos de corrupción
Obligación institucional y cobertura universal de los sistemas de protección
Garantía de trato igualitario
Sanciones por la negación injustificada de protección

#### 5.2.4 Las fuentes de información e instrumentos de recolección

La relación dicotómica entre normas y prácticas, como elemento constitutivo de la metodología, demarcó los tipos de indicadores y, por supuesto, las fuentes de información. Los tipos de indicadores se dividen en dos grupos: de marco legal y de desempeño institucional. En el caso de los primeros, la fuente de información fue un promedio de dos expertos por unidad temática, para un total de 22 expertos nacionales, quienes completaron cédulas para evaluar la existencia y la calidad de las normas.



La fuente de los indicadores de desempeño institucional fue un total de 20 instituciones del Organismo Ejecutivo y 4 instituciones con competencias específicas, que rellenaron cédulas sobre la actividad y el resultado en cada una de las unidades temáticas. Las solicitudes de información con las cédulas adjuntas fueron giradas por el Comisionado Presidencial para la Transparencia y contra la Corrupción, licenciado Hugo Maúl Figueroa. El objetivo técnico de este hecho era garantizar la obtención del máximo de información posible, para evitar que la ausencia de datos obstaculizara la generación de los indicadores; mientras que políticamente esto respondió a una alianza entre el Equipo de Sociedad Civil de Seguimiento y el Comisionado, que perseguía aumentar el respaldo de los indicadores.

### 5.2.5 Escalas de ponderación y calificación de los indicadores

#### CUADRO 11:

#### Indicadores de marco legal

Escalas	Ponderación	Calificación
0 – 0,33	Inadecuado	Urgen reformas totales del marco legal, pues los preceptos son inexistentes, escasos o los existentes muy distantes del contenido y espíritu de la CICC. Existe en este caso un alto riesgo en que el combate contra la corrupción se encuentre totalmente anclado por la inexistencia de reglas claras e idóneas.
0,34 – 0,66	Medianamente adecuado	Las reformas son importantes, pero no necesariamente imprescindibles. En todo caso, deberían promoverse reformas parciales orientadas a mejorar el marco legal existente. Normalmente, esta ponderación responde a un desequilibrio entre la existencia de las normas y su calidad.
0,67 – 1	Adecuado	El marco legal presenta características adecuadas a los preceptos de las CICC, por lo que los procesos de revisión o reforma serían más bien procesos de cambios particulares a fin de resolver límites o riesgos específicos.



## CUADRO No. 5:

### Indicadores de desempeño institucional

Escalas	Ponderación	Calificación
0 – 0,33	Ineficiente	Los procesos decisorios y ejecutivos no generan los resultados deseados y/o esperado y las acciones contra la corrupción, si es que existen, carecen de impacto estratégico. Es urgente un proceso de reingeniería o creación de los sistemas, mecanismos e instrumentos empleados para combatir la corrupción.
0,34 – 0,66	Regular	La relación entre acciones y resultados no es eficiente ni eficaz, aunque existe un impacto variable en el combate contra la corrupción. En este caso, más que grandes transformaciones sistémicas, se deben explorar procesos de evaluación y reingeniería focalizados, así como el mejoramiento del direccionamiento estratégico.
0,67 – 1	Eficiente	Existe un buen desempeño institucional, adecuado a los estándares internacionales y normas nacionales. El perfeccionamiento constante debe permanecer, para elevar al máximo los resultados obtenidos, sin olvidar el desafío de adaptar e innovar.



## 6. Los resultados del primer ejercicio piloto

### 6.1 Indicadores por unidad temática:

#### 6.1.1 Indicadores de conflictos de intereses

Los conflictos de intereses aparecen definidos en la literatura especializada como una contradicción real o aparente “entre los deberes públicos y los intereses privados de un funcionario público, en la cual el funcionario tiene intereses privados que pudieran en forma indebida influenciar el ejercicio de las obligaciones y responsabilidades oficiales”.<sup>1</sup> En la CICC, los conflictos de intereses aparecen en el artículo III, medidas preventivas, donde los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer “normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas (...)” las cuales deberán estar “orientadas a prevenir conflictos de intereses”.

El estándar de medición creado para la evaluación y medición del contenido de la CICC en la materia nos indica que las medidas destinadas a combatir los conflictos de intereses deben, al menos, contar con cinco características: existencia de prohibiciones normativas orientadas a prevenir, mecanismos de control al momento del

---

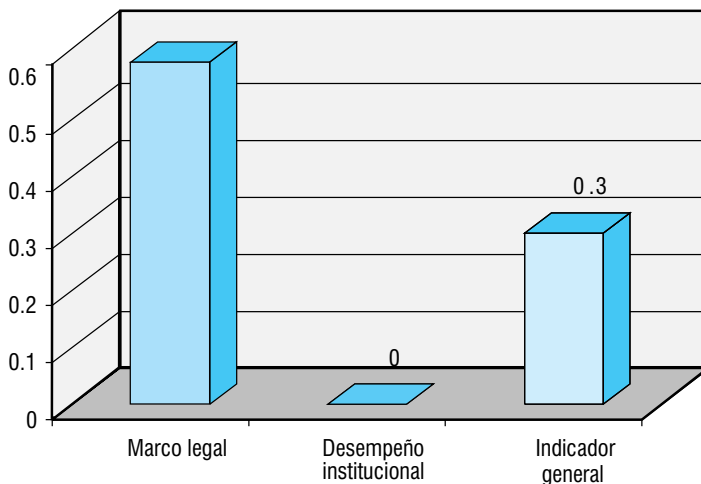
1 Los conflictos de intereses en el sector público.



ingreso del cargo, mecanismos de control durante el ejercicio del cargo, sanciones en caso de infracción en la aplicación de los controles y la existencia de organismos específicos con competencias legales. Los indicadores sobre la unidad temática denominada conflictos de intereses, evaluada con base en el estándar de medición son los siguientes:

### GRÁFICA 1

**Indicadores de conflictos de intereses**





Mientras que el indicador de marco legal, equivalente a 0.6 es medianamente adecuado, el nivel de desempeño institucional, con un punteo de 0, es totalmente ineficiente. En el caso del marco legal en materia de conflictos de intereses, los expertos coinciden en que existen normas, pero éstas son de baja calidad, ya que poseen debilidades capitales en dos elementos: autoejecutabilidad y coercibilidad. En consecuencia, las normas sobre conflictos de intereses, aunque son medianamente adecuadas en términos generales, poseen bajas posibilidades de ser llevadas a la práctica y carecen de mecanismos coercitivos relacionados a la aplicación de la fuerza legítima del Estado.

El indicador de desempeño institucional de 0 es preocupante, no sólo porque confirma las debilidades del marco normativo consistentes en baja autoejecutabilidad y coercibilidad, sino porque señala la inexistencia de actividades que provoquen resultados en materia de prevención, detección y solución de conflictos de intereses.

La distancia considerable entre el indicador de marco legal y de desempeño institucional, obedece a la promulgación de recientes leyes que contienen preceptos relacionados a los conflictos de intereses y a la ausencia de aplicabilidad positiva de dichas leyes, una de ellas inclusive directamente inspirada en la CICA. La Ley de Prohibición y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos, aprobada en el año 2002, vigente desde febrero de 2003, contiene un conjunto de preceptos atinentes y orientados a prohibir situaciones de conflictos de intereses. Aunque la ley consigna claramente que la Contraloría General de Cuentas (CGC) del Estado de Guatemala debe velar por su implementación y le asigna el rol de organismo tutelar, en la práctica esta competencia simplemente ha sido obviada, por consiguiente no se ha generado ninguna actividad o resultado.



El Código de Ética para los Funcionarios Públicos del Organismo Ejecutivo, promulgado en junio de 2004, si bien establece en sus considerandos la necesidad de implementar la CICC y condena expresamente los conflictos de intereses como una condición que vulnera la probidad e integridad pública, carece de organismos competentes y mecanismos orientados a generar los deseados efectos prácticos de una norma de esta naturaleza, limitándose a declaraciones conceptuales y de buenas intenciones.

### 6.1.2 Indicadores de deber de denuncia

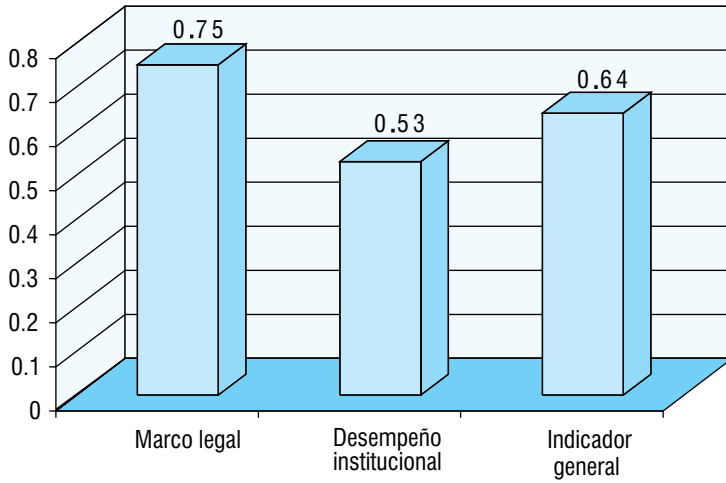
El deber de denuncia es la obligación que recae sobre todos los funcionarios públicos de denunciar los actos de corrupción que conocieran en el ejercicio de sus cargos. Se presume que, debido a la posición de los funcionarios y su carácter público, poseen tanto más deber moral como oportunidad de conocer y denunciar casos de corrupción. En el texto de la CICC, el deber de denuncia aparece en el artículo III, medidas preventivas, donde los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer “sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento”.

El estándar de medición creado para la evaluación y medición del contenido de la CICC en la materia, indica que los sistemas de deber de denuncia deben contener al menos las siguientes características: la obligación expresa de denunciar, que la obligación sea de alcance universal, que cuente con procedimientos específicos eficientes y no excluyentes, sanciones para quienes no denuncien y mecanismos de protección de funcionarios denunciadores. Los resultados de esta área temática en relación con el estándar son los siguientes:



## GRÁFICA 2

Indicadores de obligación de denuncia



El indicador de marco legal de obligación de denuncias, equivalente a 0.75 es adecuado a los estándares de la CICC. La Ley de Probidad en su artículo 6 establece disposiciones que todo funcionario público debe seguir para el buen desempeño de la función pública, entre las que figura la obligación de coadyuvar a la detección de casos de corrupción, estableciendo mecanismos para su denuncia eficaz. En el capítulo II de la misma ley aparece la responsabilidad penal generada por las decisiones, acciones u omisiones de los funcionarios públicos, incluyendo por supuesto la obligación de denunciar. En complemento, el Código Penal consigna una sanción específica a todas aquellas personas que tuvieran conocimiento de un delito o falta y que no lo denuncien o retardaren su denuncia.



Salvo el establecimiento de canales especiales de denuncias y sistemas de protección adaptados a las características propias para funcionarios denunciantes, que aparecen de manera ambigua en el marco legal y no generaron consenso entre los expertos, la Ley de Probidad contiene el resto de estándares de la CICC.

La distancia entre el indicador de marco legal (0.75) y de desempeño institucional (0.53), no es en realidad alarmante y permite calificar el nivel de resultado en la materia como regular. De hecho, los datos proporcionados por el Ministerio Público revelan que más del 90% de las denuncias sobre casos de corrupción son recibidas por funcionarios públicos, evidenciando debilidad en las fases posteriores de persecución e investigación penal, más que en los elementos propios del sistema de obligación de denuncia.

### 6.1.3 Indicadores de servicio civil

Se entiende por servicio civil al conjunto de normas, instituciones, sistemas y mecanismos que en conjunto permiten la selección, contratación, ingreso, permanencia y ascenso de los funcionarios públicos, bajo los principios de equidad, competencia, objetividad y el mérito. Llamado también carrera del funcionario, tiene como objeto esencial atraer al personal idóneo hacia las instituciones públicas, con el ánimo de elevar los niveles de eficiencia y eficacia del Estado. En la CICC aparece el servicio civil en el artículo III, medidas preventivas, donde los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer *“sistemas para la contratación de funcionarios públicos (...) por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia”*.



El estándar creado para los efectos de medición de la implementación de la CICC, establece que en la materia, las características que deben poseer tales sistemas son: la existencia de un marco normativo específico, procesos de selección e ingreso competitivos, requisitos de selección objetivos y fundados, verificación de la información entregada por los postulantes, publicidad previa de las vacantes y los requisitos, publicación de los resultados de la selección y la existencia del derecho de apelación. Lamentablemente, debido a la falta de información de calidad sobre actividad y resultado, no fue posible generar el indicador de desempeño institucional, por lo que a continuación el análisis se centra en el marco legal.

¿?

Al igual que en algunas de las otras unidades temáticas evaluadas, los expertos coinciden en que existen normas sobre servicio civil, pero le otorgan a éstas una nota inferior en cuanto a la calidad de las mismas. El indicador de marco legal resultante es bajo y preocupante, pues a duras penas se distancia del punto medio de 5, ascendiendo a 0,57.

La evaluación diferenciada entre existencia y calidad responde a que existe un marco normativo específico en la materia, pero se encuentra desfasado temporalmente, lo cual sin duda afecta su calidad, sobre todo al considerar que data de la década de los años 60. La Ley de Servicio Civil vigente, aunque excluye de la carrera funcionaria a un grupo importante de servidores públicos, contiene, por ejemplo, preceptos sobre contratación de personal mediante concursos de oposición (artículos del 42 al 53), la obligación de evaluar la documentación presentada por los postulantes (artículo 44) y la publicidad de las convocatorias a espacios vacantes (artículo 45). Estas características de la ley en cuestión aumentan relativamente la nota, pero la evaluación de su calidad la ancla nuevamente.



En relación a la calidad, los expertos coincidieron en que la norma existente prácticamente carece de autoejecutabilidad, es decir, posee una capacidad reducida de ser llevada a la práctica. En la misma línea, se evidencia debilidades importantes en cuanto a la pertinencia y cobertura de la norma existente. En otras palabras, la Ley de Servicio Civil es calificada como poco conducente para los propósitos por los cuales fue creada, en el primer caso, y con un nivel de alcance reducido. Llama la atención el problema del alcance de la norma, pues la misma ley restringe su cobertura a cierto tipo de cargos públicos sin justificaciones técnicas ni racionales, sino más bien parecen preceptos derivados de la coyuntura política que le dio vida a la ley.

#### 6.1.4 Indicadores de participación ciudadana

La participación ciudadana es el derecho que tiene todo ciudadano de conocer, escrutar, auditar e involucrarse en los asuntos públicos. Debido a que la corrupción prolifera con más facilidad en espacios institucionales donde no existen controles, la literatura especializada en la materia dice que la participación ciudadana se convierte en un elemento para combatirla, en tanto se constituye en un mecanismo de control externo de la administración pública.

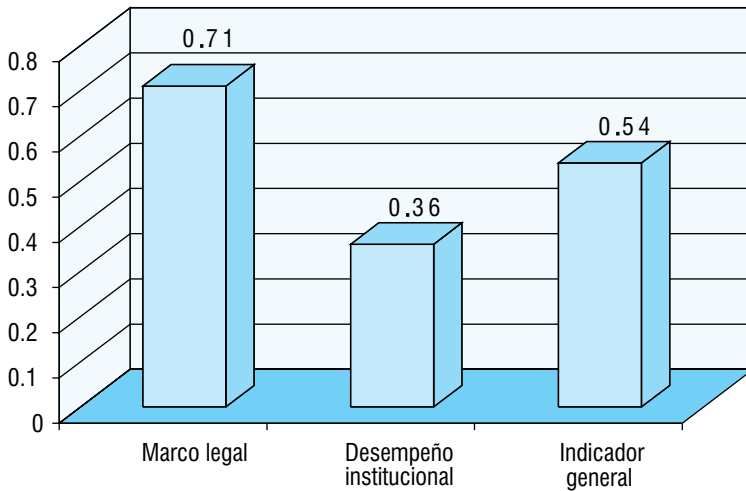
En la CICC aparece la participación ciudadana en el artículo III, medidas preventivas, donde los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer *“mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”*.



A diferencia del resto de unidades temáticas incluidas en este estudio, los mecanismos de participación ciudadana fueron definidos por la metodología del MESICICC, así que contó con una base más extensa para la definición del estándar. En resumidas cuentas, de acuerdo con el estándar, los mecanismos de participación ciudadana deben poseer las siguientes características: existencia de normas específicas, garantía del derecho de acceso a la información, mecanismos de consultas eficientes y eficaces para presupuestos, normas y políticas públicas, mecanismos proactivos que estimulen la participación directa y el seguimiento a la gestión pública.

**GRÁFICA 3**

**Indicadores de participación ciudadana**





El marco legal es evaluado adecuado, calificado con un indicador de 0,71. Esta buena nota se debe, según el análisis de la información proporcionada por los expertos, a la existencia de normas como la “*Ley de Consejos de Desarrollo*” las “*Normas para el acceso a la información en el Organismo Ejecutivo*”. En la primera, aparecen un conjunto de mecanismos orientados a promover la participación ciudadana en general, los cuales perfectamente pueden ser adaptados o utilizados para el fin específico de cerrarle el paso a la corrupción. En la segunda norma citada, se encuentra garantizado y regulado el acceso a la información en poder del Organismo Ejecutivo, así como la obligación de todas las instituciones que lo componen de rendir cuentas periódicamente.

El indicador de desempeño institucional tan bajo, equivalente a 0.36, a duras penas muestra los resultados de la unidad temática como regulares. Un análisis más detallado de la información permite descubrir que eso se debe a la casi inexistencia de actividades relativas a consulta ciudadana, lo que genera un contrapeso con acceso a la información y rendición de cuentas. Es decir, el OE prácticamente no realiza ejercicios de consulta de presupuesto, políticas públicas y normas; aunque rinde cuentas y permite el acceso a la información en su poder.

En términos generales, la participación ciudadana presenta una brecha importante entre ambos indicadores, que al contrastarla con los datos desagregados de desempeño institucional permite constatar que la debilidad más grande se encuentra en la ausencia de ejercicios de consulta. Esto es significativo y preocupante, pues parece ser que la participación es entendida pasiva más que activamente, concibiendo al ciudadano más como un receptor de información, que como un actor en los procesos decisorios.



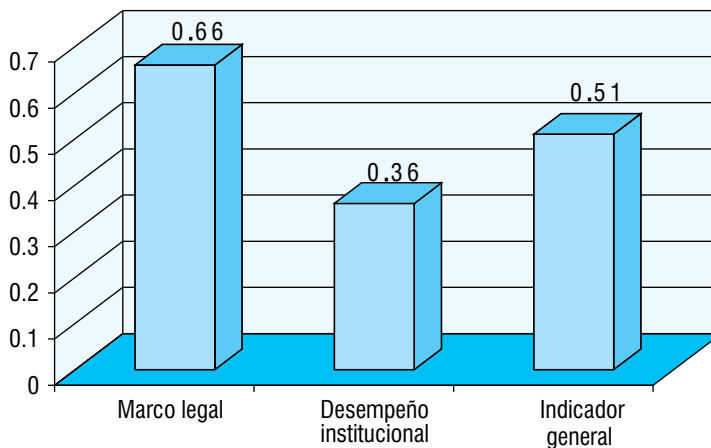
## 6.1.5 Indicadores de declaraciones patrimoniales

Un sistema de declaraciones de ingresos, activos y pasivos, es un conjunto de elementos normativos e institucionales, incluyendo mecanismos e instrumentos, que tienen como fin fundamental evitar el mal uso indebido de los recursos públicos por parte de los funcionarios, en general; así como la prevención, detección y sanción del enriquecimiento ilícito en particular. Los también llamados sistemas de declaraciones patrimoniales, aparecen en el artículo III de la CICC, relativo a las medidas preventivas, donde los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer *“sistemas para la declaración de ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda”*.

Según el estándar definido para la medición de la implementación de la CICC, estos sistemas de declaraciones patrimoniales deben poseer las siguientes características: existencia de normas y sistemas específicos, organismo(s) con competencias particulares, obligación de los funcionarios de mayor rango y riesgo de presentar la declaración de ingreso y egreso, obligación de verificar el contenido de las declaraciones presentadas, obligación de cotejar o comparar las declaraciones de ingreso y egreso, y la garantía de publicidad de las declaraciones. A la luz de las características estándar para la implementación de la CICC, los indicadores sobre declaraciones patrimoniales son los siguientes:

## GRÁFICA 4

### Indicadores de declaraciones patrimoniales



El marco legal del sistema de declaraciones patrimoniales presenta un indicador de 0,66, lo que permite calificar de adecuado, es decir, cercano a los estándares de la CICC. Los expertos consultados coinciden en la existencia de un marco legal cercano al estándar, reconociendo y fundamentando la existencia de normas y mecanismos específicos contenidos en la Ley de Probidad y en la Ley de la Contraloría General de Cuentas y sus respectivos reglamentos. En resumen, el marco legal establece una entidad específica competente, siendo la Dirección de Probidad de la Contraloría General de Cuentas; la obligación de los funcionarios públicos de alto rango y riesgo de presentar la declaración de ingreso y egreso; la obligación de la entidad competente de verificar el contenido de las declaraciones de egreso y de cotejarlas posteriormente.



En todo caso, lo que reduce el indicador del marco legal, además de la inexistencia de la obligación de verificar el contenido de las declaraciones de ingreso y la garantía de publicidad, es la calidad de la norma. Los expertos coinciden en que la coercibilidad de la norma es baja, debido a la discrecionalidad que concentran los mecanismos de sanción aplicables ante la omisión de presentación de las declaraciones y la falta de tipificación del delito de enriquecimiento ilícito. Sumado a ello, los expertos coinciden en la débil estabilidad de la norma, debido a que un porcentaje considerable de sus aspectos está regulado mediante los reglamentos de las leyes mencionadas, siendo éstos fácilmente reformables.

El indicador de desempeño institucional equivalente a 0.36 aparece muy cerca de ser calificado como ineficiente. Al analizar en detalle los datos proporcionados por las instituciones monitoreadas, resulta que el problema capital se encuentra en la verificación del contenido de las declaraciones patrimoniales y más aún en el coitejo o comparación de las declaraciones de ingreso y egreso. Al igual que en la mayoría del resto de unidades temáticas, la distancia entre un marco legal calificado de adecuado y un desempeño institucional eficiente llama severamente la atención y desplaza el análisis a los procedimientos decisorios y ejecutivos, que a todas luces aparecen rezagados respecto de las oportunidades que presenta el marco legal.

### 6.1.6 Indicadores de protección de denunciantes

La protección a denunciantes es el conjunto de elementos orientados a garantizar la integridad física y moral de aquellas personas que de buena fe denuncian actos de corrupción. La importancia de la protección de denunciantes estriba en que, debido a que la corrupción opera como parte de redes interconectadas

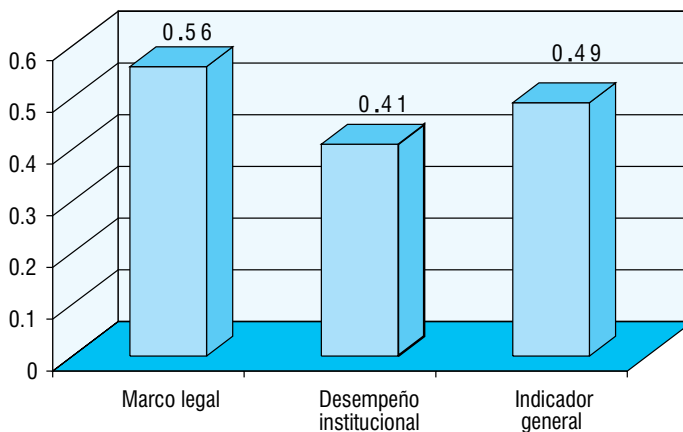


con otros flagelos (narcotráfico, crimen organizado, etc.), las personas que denuncian normalmente corren riesgos grandes. Los sistemas de protección a denunciantes aparecen en el artículo III de la CICC, relativo a las medidas preventivas, donde los Estados Parte convienen en considerar la aplicabilidad de medidas destinadas a crear, mantener y fortalecer “*sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción*”.

Según el estándar definido para la medición de la CICC, estos sistemas deben poseer las siguientes características: existencia de normas específicas, procedimientos específicos para casos de corrupción, obligación institucional y órganos competentes, cobertura universal del sistema, garantía de trato igualitario y sanciones ante la negación injustificada de protección. Los indicadores de esta unidad temática son los siguientes:

### GRÁFICA 5

Indicadores de protección a denunciantes





El indicador de marco legal de 0.56 da cuenta de una normativa poco adecuada a los preceptos de la CICC. Esto se debe a que, según los expertos, aunque existe una ley en la materia, la “ley de protección a sujetos procesales”, su calidad es inapropiada para los efectos específicos de proteger a los denunciantes de casos de corrupción. Por ejemplo, en la ley mencionada no existen preceptos o mecanismos especiales para los casos de corrupción.

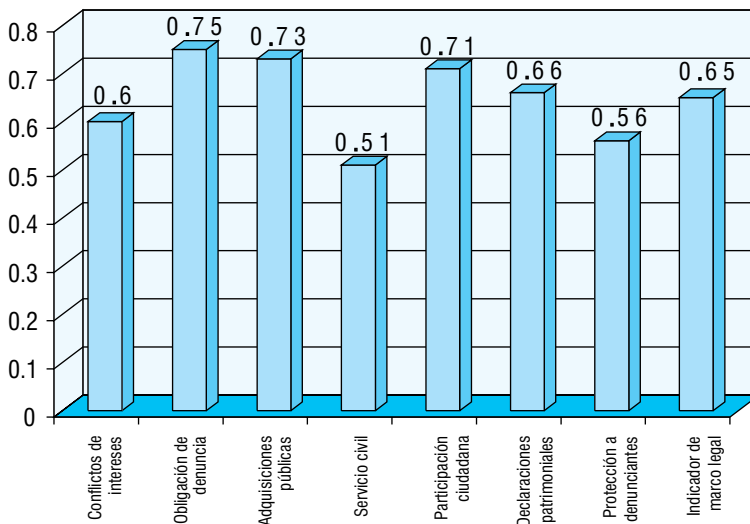
El indicador de desempeño institucional no se encuentra muy distanciado del anterior, con una nota de 0.41. Esto se debe, al menos en parte, a las dificultades de medir la eficiencia de un sistema cuya relación entre actividad y resultado no necesariamente refleja la demanda efectiva existente. En todo caso, ambos indicadores muestran la debilidad de un sistema que, desde un análisis particularista no existe legalmente, pero en la práctica funciona como una parte de algo más general.

## 6.2 Indicadores generales de marco legal

Los indicadores de marco legal evidencian el acercamiento o distanciamiento de las leyes internas al estándar de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC). La escala de calificación de los indicadores es de 0 a 1, en la que 0 significa la inexistencia de normas y 1 la existencia de normas adecuadas a los preceptos de la CICC. Los indicadores de marco legal están compuestos por dos variables: existencia de normas y calidad de las normas. A continuación una gráfica con los datos agregados.

## GRÁFICA 6

### Indicadores de marco legal de implementación de la CICC



El servicio civil presenta el marco legal menos adecuado a los preceptos de la CICC, con un indicador de 0.51. La tendencia derivada de las respuestas de los expertos permite afirmar que, a pesar de la existencia de una ley sobre servicio civil, ésta posee una baja calidad, lo que reduce significativamente la puntuación de la unidad temática. La protección a denunciantes, con un indicador de 0.56 revela debilidades importantes, sin embargo, en este caso la tendencia es contraria a la anterior, pues las pocas normas que existen son calificadas de calidad aceptable.

Por su parte, la obligación de denunciar presenta un indicador alto de 0.75, seguido de cerca por el 0.73 en la unidad temática de adquisiciones públicas. En ambos casos la existencia de las



normas supera a la calidad, pero con diferencias poco significativas que permiten a estas unidades temáticas mantenerse a la cabeza.

Las normas sobre participación ciudadana, con un indicador de 0.71, revelan una tendencia importante de resaltar, pues al igual que las normas sobre adquisiciones públicas, han experimentado reformas totales o parciales en los últimos 15 años. El caso contrario son las normas sobre servicio civil, vigentes desde la década de los años 60 y sin alteraciones o reformas durante el mismo período.

Es posible aseverar que las unidades temáticas que han sido reformadas en los últimos 15 años se encuentran en la actualidad más adecuadas a los preceptos de la CICC. Aunque hace 15 años no había sido suscrito ningún instrumento regional de esta naturaleza, la lucha contra la corrupción ya se expresaba de manera desarticulada y con énfasis en ciertas unidades temáticas, como producto de debates y contextos nacionales e internacionales que terminaron gestando acuerdos internacionales.

En todo caso, se revela un proceso de reforma que presenta unidades temáticas con diferentes niveles de avance, de donde se colige que el énfasis debe ser acentuado en aquellas más rezagadas en las realidades nacionales específicas: servicio civil, protección a denunciantes y conflictos de intereses, en el caso guatemalteco.

### 6.3 Indicadores generales de desempeño institucional

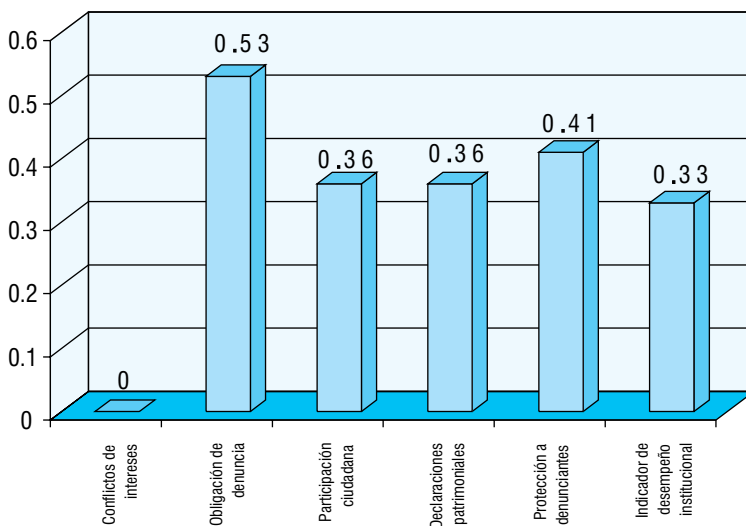
Los indicadores de desempeño institucional evidencian la distancia o acercamiento que existe entre las prácticas y los estándares por cada unidad temática. Debido a que la generación de estos



indicadores dependía de la información proporcionada por las instituciones públicas, en los casos en que los datos no fueron entregados, fue imposible generar los indicadores respectivos, tal es el caso de las unidades temáticas de adquisiciones públicas y servicio civil. Al igual que los indicadores de marco legal, la escala oscila entre 0 y 1, significando 0 nula actividad y resultado y 1 niveles de actividad y resultado totalmente correlativos al estándar de la CICC.

## GRÁFICA 7

### Indicadores de desempeño institucional de implementación a la CICC





El primer elemento importante son las bajas notas de todos los indicadores en general, al grado que el más alto, equivalente a 0.53 correspondiente a la obligación de denuncia, a duras penas supera el punto medio de 5. Este indicador se complementa con el 0.41 correspondiente a protección a denunciantes, pues ambos, aunque aparecen clasificados entre las medidas preventivas de la CICC, en la práctica favorecen la persecución y sanción de la corrupción.

En contraste, llama poderosamente la atención el indicador de 0 equivalente a conflictos de intereses, pues significa que en la práctica no existen actividades ni resultados orientados a implementar la CICC en esta materia. El indicador de 0.36, equivalente para las unidades temáticas de participación ciudadana y declaraciones patrimoniales, es igualmente preocupante. En estos casos, si bien existen actividades y resultados, estos son insuficientes y distan del estándar de implementación de la CICC.

Un análisis integral de los indicadores revela que existe una tendencia de desempeño que favorece las actividades y resultados relativos a la sanción más que a la prevención de la corrupción. Las unidades temáticas mejor evaluadas, como obligación de denuncia y la protección de denunciantes, aunque en el texto de la CICC aparecen consignadas como parte de las medidas preventivas, en la práctica favorecen institucionalmente a la persecución y sanción de la corrupción. En contraposición, materias típicas de prevención como los conflictos de intereses y la participación ciudadana, aparecen muy mal evaluadas.

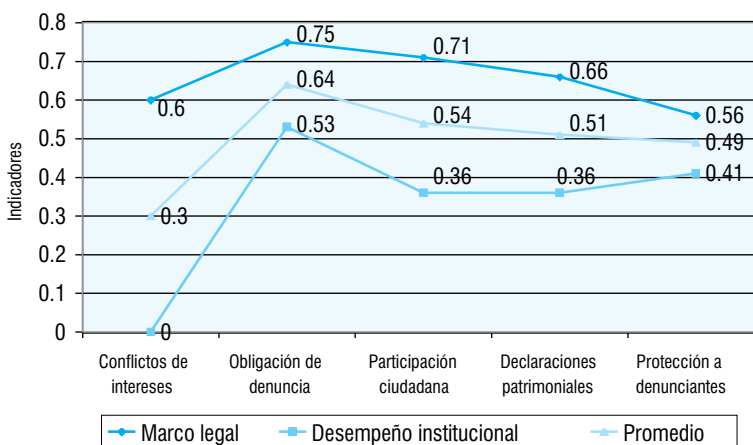


## 6.4 Mapa de indicadores de implementación de la CICC en Guatemala

Los indicadores comparados permiten analizar la relación existente entre normas y prácticas, revelando las zonas que merecen ser atendidas con reformas legales o con el perfeccionamiento de procesos (decisorios o ejecutivos), mecanismos o instrumentos. Además, con un análisis comparativo orientado a detectar las distancias existentes entre normas y prácticas, se develan las áreas de eficiencia e ineficiencia institucional en el combate contra la corrupción, al momento que se desarticula el discurso según el cual la implementación de instrumentos internacionales refiere con énfasis, cuando no con exclusividad, a procesos de reforma legal. A continuación una gráfica que permite establecer la relación y distancia entre normas y prácticas:

**GRÁFICA 8**

**Mapa de indicadores de implementación de la CICC**





En términos generales, se aprecia en la gráfica una distancia constante entre normas y prácticas, con francas brechas en unidades temáticas como conflictos de intereses y relativos acercamientos en otras como protección a denunciantes. La distancia constante revela una tendencia por demás preocupante en la que predominan reglas formales con escasos o nulos efectos prácticos, lo cual debilita la legitimidad de las instituciones estatales competentes, y en particular, la legitimidad de la lucha o el discurso contra la corrupción impulsado desde los ámbitos públicos.

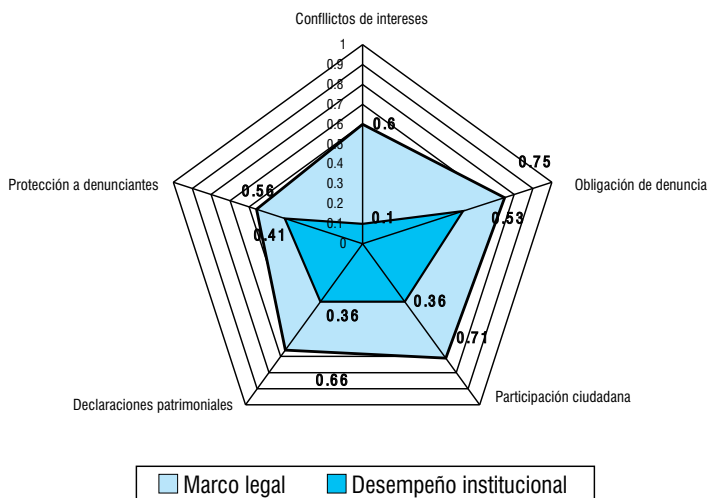
El caso dramático es el que presentan los conflictos de intereses, pues es evidente que un marco legal medianamente adecuado a los preceptos de la CICC combinado con un desempeño institucional equivalente a 0 es inútil desde el punto de vista de la implementación práctica. La unidad temática en cuestión indica la existencia de una voluntad política formal pero ajena a la realidad y con nulos resultados, es decir, una declaración de buenas intenciones en la que nadie o muy pocos reparan.

La unidad temática que presenta más acercamiento, protección a denunciantes, presenta a su vez el segundo promedio entre normas y prácticas más bajo, equivalente a 0,49. Mientras el acercamiento aumenta la legitimidad del sistema de protección a denunciantes, el indicador promedio bajo opera como un ancla que la disminuye por su propio peso.

Es la obligación de denunciar la que, presentando una brecha más bien reducida en términos comparativos, presenta el indicador promedio más alto, equivalente a 0.64, siendo entre todas la unidades temáticas la mejor evaluada. La siguiente gráfica permite continuar el análisis de la relación entre normas y prácticas:

## GRÁFICA 9

### Mapa de indicadores de implementación de la CICC



En relación a la implementación de la CICC, el área de cobertura de las normas deja aún muchos flancos descubiertos, mientras que la cobertura del desempeño institucional es evidentemente menor al de las normas. La gráfica revela, en primera instancia, bajos niveles de implementación de la CICC y la existencia de altos riesgos de corrupción en Guatemala. En segunda instancia, se revela que la lucha contra la corrupción en el país a corto plazo es más un reto orientado al perfeccionamiento de los procesos (decisorios y ejecutivos), mecanismos e instrumentos existentes. Por supuesto, las reformas legales son complementarias y necesarias, pero no un freno.

En resumen, en aquellas unidades temáticas donde la cobertura presenta distanciamientos significativos entre normas y prácticas, como conflictos de intereses, declaraciones patrimoniales y partici-



pación ciudadana; será más necesario optimizar la gestión y el ejercicio eficiente y eficaz del poder público. En las unidades temáticas donde la distancia entre ambos indicadores es menor y/o el indicador marco legal está por debajo de la media, como protección a denunciante y conflictos de intereses, las reformas legales se tornan en prioridad.



## 7. Conclusiones

- Las unidades temáticas que presentan los indicadores de marco legal más altos, obligación de denuncias (0.75), adquisiciones públicas (0.73) y participación ciudadana, son aquellas que han experimentado procesos de reforma en un período relativamente reciente, lo que permite afirmar que ha existido un proceso de actualización normativa acorde a las demandas nacionales e internacionales que debe continuar en las áreas más rezagadas: protección a denunciantes (0.56) y servicio civil (0.51).
- Las unidades temáticas acreedoras de los más altos índices de desempeño institucional, obligación de denuncia (0.53) y protección a denunciantes (0.41), contrasta con los indicadores obtenidos por otras como participación ciudadana (0.36) y conflictos de intereses (0); constatando una tendencia que en la práctica favorece las medidas orientadas a la persecución y sanción antes que la prevención de la corrupción.
- La distancia constante entre indicadores de marco legal y desempeño institucional revela una tendencia en la que predominan las reglas formales con escasos o nulos efectos prácticos, lo cual debilita la legitimidad de las instituciones estatales competentes, y en particular, la legitimidad de la lucha o el discurso contra la corrupción impulsado desde los ámbitos públicos.



- Derivado del análisis comparativo de los indicadores de marco legal y desempeño, es posible aseverar que existen unidades temáticas que al corto plazo requieren optimizar la gestión y el ejercicio del poder público (declaraciones patrimoniales y participación ciudadana), otros están más bien urgidos de reformas legales (protección a denunciantes) y finalmente aquellas que necesitan de ambas acciones (conflictos de intereses).

## 8. Recomendaciones

- Es necesario continuar el proceso de modernización y reforma de marco normativo del Estado de Guatemala, en general, y del combate contra la corrupción en particular; como un elemento que coadyuve a colocar al país a tono con las tendencias y exigencias internacionales.
- Es preciso reorientar el enfoque estratégico de combate contra la corrupción en el sector público, pero sobre todo garantizar que ese enfoque trascienda y determine las actividades y resultados en la materia, con el fin de evitar distorsiones o contradicciones entre el discurso y la práctica de combate contra la corrupción.
- Es imprescindible crear y/o mejorar los procesos (decisorios y de gestión), sistemas, mecanismos e instrumentos de combate contra la corrupción en el Organismo Ejecutivo, a fin de reducir la brecha existente entre los marcos legales respectivos y el desempeño institucional.
- Es imperativo construir un plan o estrategia de transparencia estatal, en la cual se traten las diferentes áreas que la componen de manera particular y focal, a modo de evitar reformas innecesarias, transgredir procesos o invertir de mala manera los recursos materiales y humanos.



## 9. Listado de anexos

**ANEXO 1:** Convención Interamericana contra la Corrupción.

**ANEXO 2:** Informe independiente de seguimiento a la implementación de la CICC en Guatemala.

**ANEXO 3:** Marco teórico y metodológico del mapa de indicadores de seguimiento a la implementación de la CICC en Guatemala.

**ANEXO 4:** El seguimiento de la sociedad civil guatemalteca a la CICC.



Esta publicación fue impresa en los talleres gráficos de Serviprensa, S.A. en el mes de mayo de 2007. La edición consta de 500 ejemplares en papel bond 80 gramos.