

La corrupción.

Sus caminos, su impacto en la sociedad y una agenda para su eliminación

Guatemala, Centroamérica, agosto de 2015

Contenido

1. La corrupción en el mundo
2. Los caminos que llevan a la corrupción en Guatemala
3. El costo social de la corrupción
4. 7 objetivos y una agenda para luchar contra la corrupción
5. Los ofrecimientos de los partidos políticos

1. La corrupción en el mundo

La corrupción

- 1. Implica el desvío en el uso o ejercicio de un poder conferido, con el propósito de lograr un beneficio personal**
 - Aunque se asociaba con énfasis exclusivo al Gobierno, existe una mayor conciencia acerca del rol de los actores privados
- 2. Pese a que ha existido siempre, la diferencia radica en la forma en que los Estados y sociedades reaccionan para contrarrestar sus efectos nocivos**
 - Los acontecimientos de abril de 2015 representan una ruptura en la inercia de tolerancia social e impunidad frente a la corrupción, sumado a los procesos penales iniciados por la CICIG y el Ministerio Público
- 3. Preocupan los efectos negativos que produce en una sociedad**
 - Genera crisis de legitimidad del sistema político
 - Impacta en la pérdida de credibilidad en la administración pública
 - Acentúa las desigualdades sociales al anular las políticas públicas orientadas a combatirlas

La corrupción en América Latina

Brasil (Petrobras)	Chile (Penta)	Argentina (Hotesur)
México (Casa Blanca)	Colombia (Yidispolítica)	Panamá (Martinelli)
Guatemala (La línea)	El Salvador (Flores)	

Financiamiento de campañas políticas

Lavado de dinero

Soborno

Conflicto de interés

Evasión de impuestos

2. Los principales caminos que llevan a la corrupción en Guatemala

Los **6** caminos que llevan a la corrupción

1. Legislación desactualizada

- Falta de revisión de disposiciones que confieren altos niveles de discrecionalidad a tomadores de decisión o servidores públicos
- Leyes desactualizadas o «parchadas».
 - Ejemplo: *Ley de Servicio Civil*
- Leyes no reflejan la adopción de estándares internacionales anticorrupción
 - Ejemplo: publicidad de las declaraciones patrimoniales

2. Institucionalidad débil

- Esquemas caducos de intervención administrativa
 - Ejemplos: empresas portuarias, aeronáutica civil y migración
- Debilidad en el funcionamiento y efectividad de los órganos de control externos
 - Contraloría General de Cuentas
 - Ministerio Público: Fiscalía contra la Corrupción
- Descoordinación entre entidades para operaciones conjuntas en casos de corrupción

Los **6** caminos que llevan a la corrupción

3. Acceso deficiente a la información pública

- La aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en 2008 constituyó un hito para la promoción de la transparencia.
- Sin embargo, prevalecen acciones para bloquear su ejercicio:
 - Ausencia de una entidad especializada para sancionar incumplimiento
 - Escasa difusión de la ley
 - Falta de publicación y actualización de información de oficio

4. Participación ciudadana escasa

- Predominan esquemas limitados de participación ciudadana
- Intervención política
 - *Sistema de consejos de desarrollo urbano y rural*: un porcentaje relevante de los proyectos que finalmente aprueba el Congreso no son los que las comunidades priorizaron
- No se fomentan las condiciones de confianza para dotar de efectividad a los canales de comunicación existentes

Los **6** caminos que llevan a la corrupción

5. Conflictos de interés

- Constituye una amenaza a los principios de equidad e imparcialidad en el servicio público.
- El problema en Guatemala es que su regulación es insuficiente:
 - No tiene alcance para la generalidad de todos los servidores públicos
 - No se prevé la entrega de declaración de ausencia de conflicto de intereses
 - No hay mecanismos para resolver consultas de los servidores públicos
 - No se contemplan medidas para remediar conflictos de intereses detectados

6. Impunidad

- Es una grave infracción al deber que tienen los Estados de proteger el derecho a la vida e integridad de todos los habitantes del país, y de proporcionar una protección judicial efectiva.
- Ha sido producto del contexto histórico y de condiciones estructurales, económicas, políticas, culturales y sociales que la han favorecido.
- El trabajo de la CICIG y del MP representan una oportunidad histórica en la lucha contra la impunidad en el país.

3. El costo social de la corrupción

Dificultad para medir el costo económico de la corrupción

- No existe una fórmula o metodología exacta para cuantificarlo
 - Debido a su carácter «oculto» y a las múltiples actos que involucra
- Algunas experiencias en Latinoamérica
 - ✓ *Colombia*
 - Procuraduría General de la Nación, 2011:
 - Aplica el porcentaje promedio estimado que se debe pagar para ser adjudicatario de un contrato estatal
 - Transparencia por Colombia, 2012:
 - Percepción de los empresarios sobre el valor que tendrían que pagar para ganar la adjudicación de un contrato
 - ✓ *México*
 - Semáforo Económico Nacional, 2014:
 - Indicador del FMI según el cual, un aumento en el porcentaje de percepción de corrupción genera una pérdida en el crecimiento del PIB. No implica que sea el costo total de los actos de corrupción que se cometen en un país

Intentando medir el costo social de la corrupción. Comparaciones con educación, salud, nutrición, seguridad y justicia

1. Se identificaron **montos del presupuesto** aprobado para el 2015 que se encuentran «**expuestos**» a la corrupción.
2. Se reflexiona sobre la pérdida que se ocasionaría si al menos el 20% de las cantidades evaluadas no alcanzan su propósito por la corrupción.
3. Para construir esta comparación se tomó como referencia el presupuesto de ingresos y egresos del Estado aprobado para el ejercicio fiscal 2015, en especial lo concerniente a los ministerios de
 - Salud Pública y Asistencia Social
 - Gobernación
 - Cultura y Deportes
 - Desarrollo Social
 - Educación
 - Trabajo y Previsión Social.

Los gastos de capital: el listado geográfico de obras

1. Presupuesto aprobado 2015: Q 13,900 millones (19.7% del presupuesto total y 2.9% del PIB)

- **24% Administración Central (ministerios y secretarías)**: Q 3,364 millones
 - 22% Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda, **Q 3,072 millones**
 - 2% otros ministerios y secretarías
- **76% transferencias de capital**: Q 10,536 millones
 - 46%: municipalidades, **Q 6,391 millones**
 - 15%: Codede, **Q 2,051 millones**
 - 15%: entes fuera del sector público, Q 2,094 millones

2. Elaboración del listado geográfico de obras

- **Técnico**: Segeplán propone al Congreso
 - En función de las prioridades del Plan de Inversiones Públicas (PIP)
- **Político**:
 - Comisión de Finanzas Públicas y Moneda del Congreso: dictamina y modifica (generalmente a puerta cerrada y con opacidad enorme)
 - Traslado al Pleno para aprobación

Rubros vulnerables en las adquisiciones públicas: **medicamentos**

Adjudicaciones para 2015 en contratos abiertos de medicamentos, productos farmacéuticos y otros insumos hospitalarios

Adjudicados en contrato abierto		Compras directas, excepción y no públicos		Totales	
Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto
5,828	Q 1,422 millones	241	Q 12 millones	6,069	Q 1,434 millones

Fuente: Guatecompras, al 22 de mayo de 2015.

- **Entidades compradoras**
 - Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
 - IGSS
 - Ministerio de la Defensa Nacional (Centro Médico Militar)
- **80 proveedores vigentes**
 - Los 3 más grandes acumulan un monto aproximado de Q 770 millones

Rubros vulnerables en las adquisiciones públicas: **alimentos, arrendamientos, fertilizantes y otros**

Otros rubros vulnerables a la corrupción en el gasto de la Administración Central (ministerios y secretarías)

Descripción	Millones de Q
Alimentos para personas	1,817
Divulgación y servicios de impresión	385
Combustibles	370
Abonos y fertilizantes	243
Productos farmacéuticos	821
Útiles médico - quirúrgicos y de laboratorio (menores)	240
Equipo militar y de seguridad	167
Arrendamientos	414
Total	4,457

Fuente: elaboración propia con datos del Sicoín; presupuesto vigente al 22 de mayo 2015.

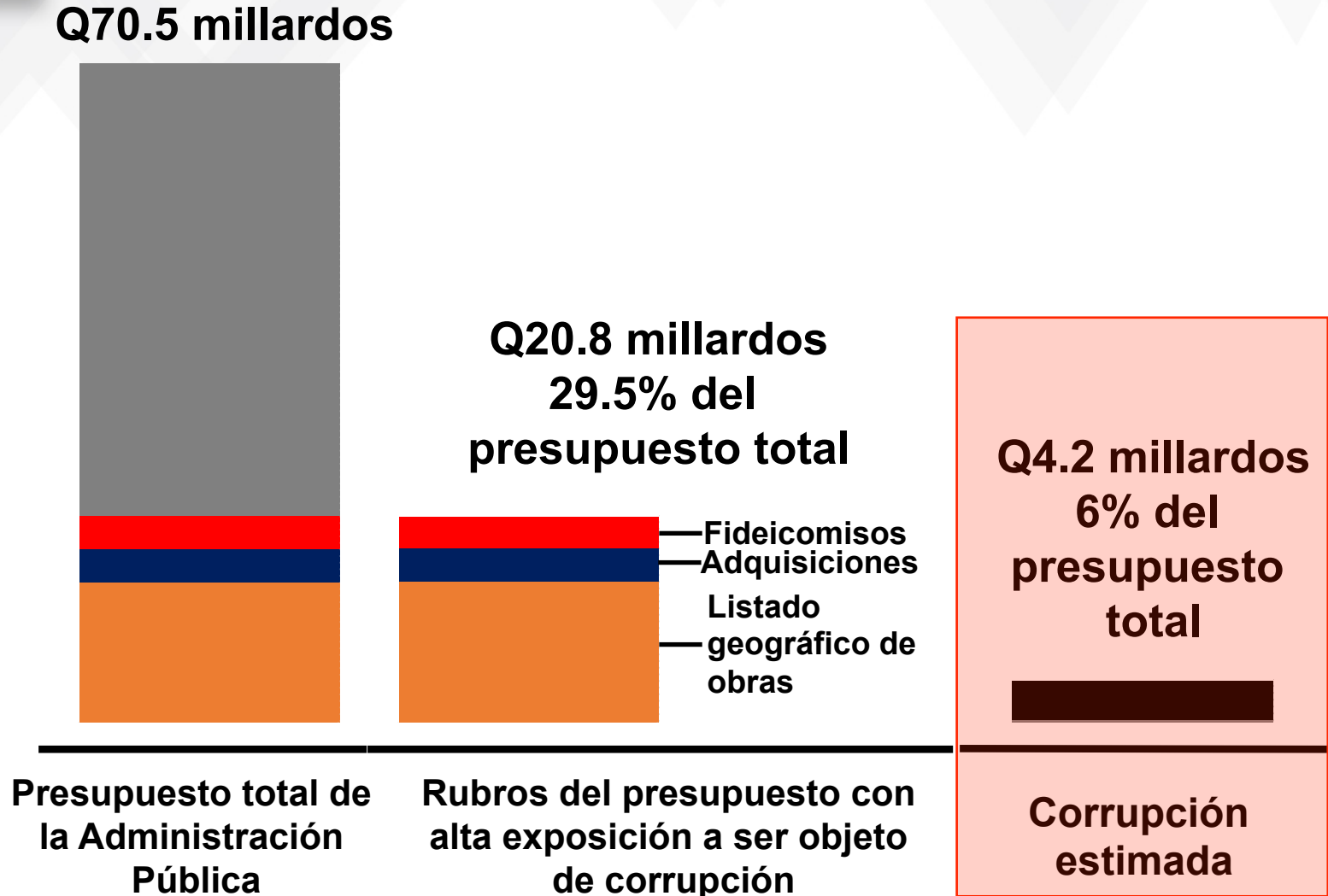
El gasto público por medio de **Fideicomisos**

Fideicomiso	Monto Millones de Q	Estructura
Fondo nacional de conservación de la naturaleza	11	0.3%
Conservación vial (CIV)	1,021	30.0%
Fondo reactivación y modernización agropecuaria	38	1.1%
Fondo nacional de desarrollo (MAGA)	332	9.7%
Fondo de protección social (MIDES)	626	18.4%
Fondo social de solidaridad (CIV)	780	22.9%
Fondo de desarrollo indígena	32	0.9%
Inversión para la vivienda (CIV)	452	13.3%
Desarrollo social	101	3.0%
Ciencia y tecnología	15	0.5%
Total	3,409	100.0%

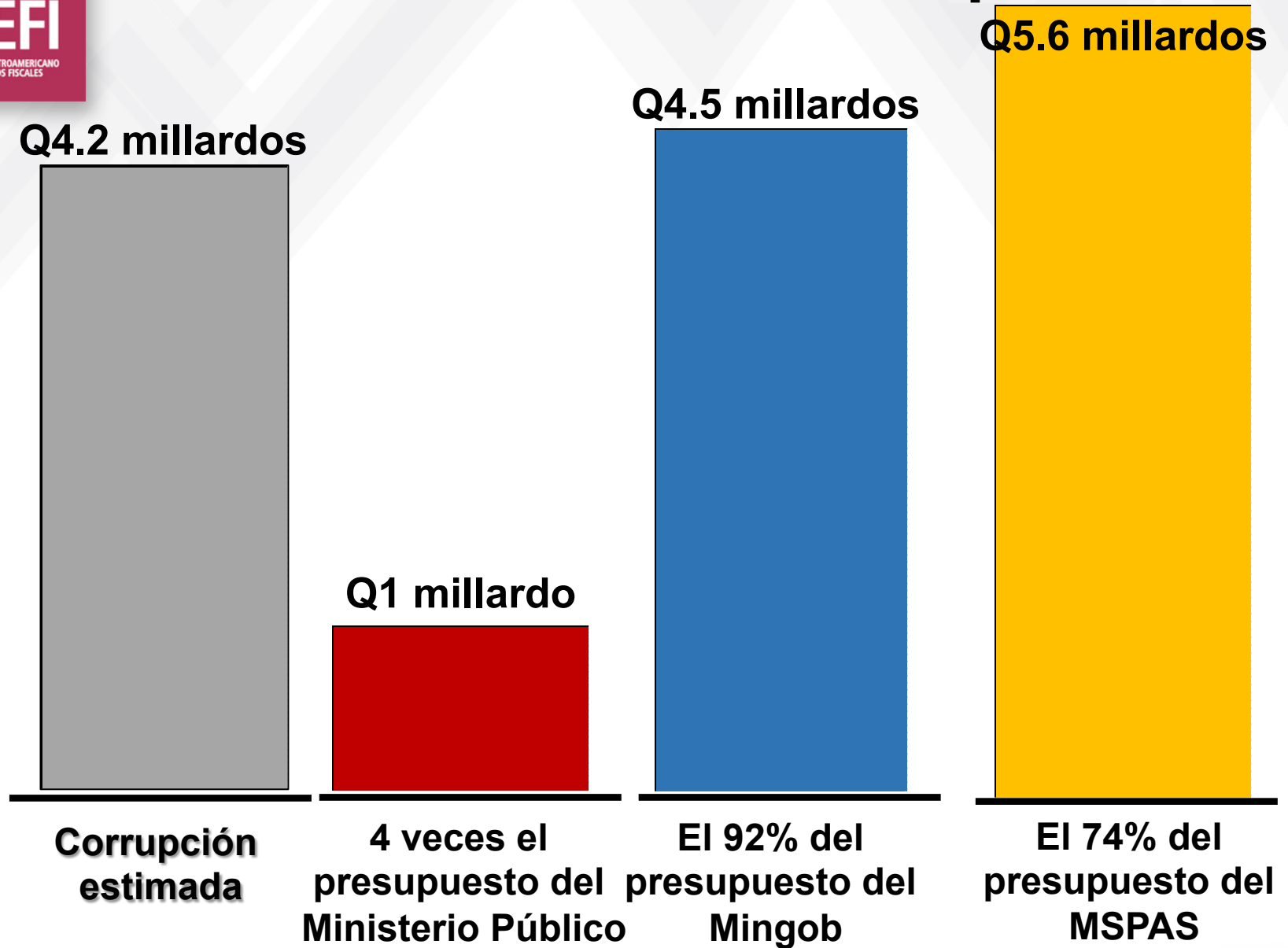
Covial + Fonades + FPS + FOSS + Fopavi: 94%

Fuente: elaboración propia con datos del Sicoin.

El Costo social de la corrupción



El Costo social de la corrupción



El Costo social de la corrupción

**Q4.2
millardos**

**Corrupción
estimada**

2.6 millones de niños sin
alimentación escolar ni útiles

1.2 millones de niños
menores de cinco años no
reciban micronutrientes

Más de 1 millón de niños
menores de 1 año dejados de vacunar

Más de 300 mil mujeres sin
atención calificada en el parto

**Impacto en la producción de bienes y
servicios públicos**

El Costo social de la corrupción

**Q4.2
millardos**

**Corrupción
estimada**

22 mil estudiantes de
diversificado sin ser atendidos

5 mil becas dejadas de
entregar a adolescentes y
jóvenes en situación de riesgo

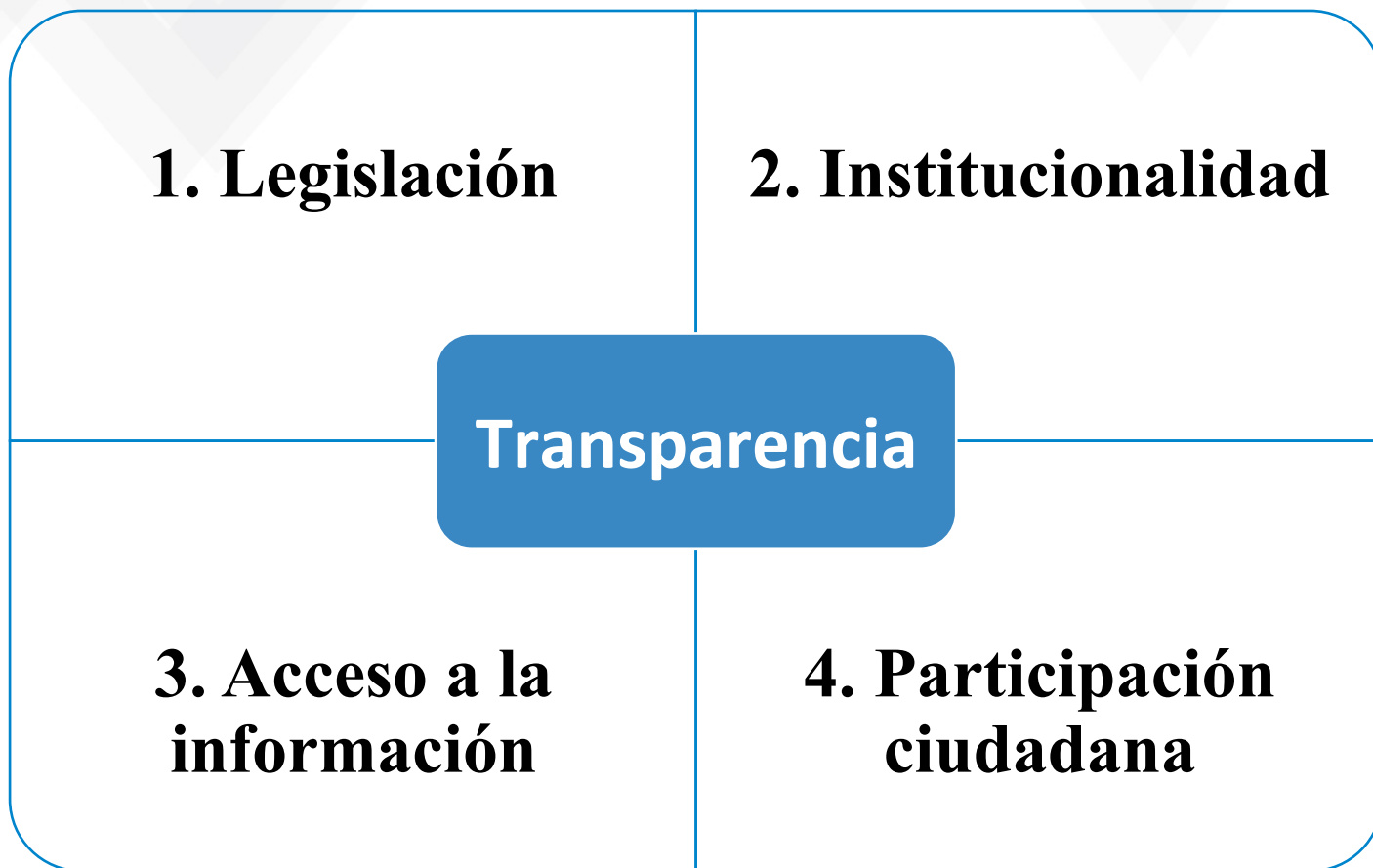
1 millón de bolsas de alimentos
dejadas de entregar a hogares en
pobreza o por crisis alimentaria

80 mil jóvenes sin participar en
programas para evitar la violencia

**Impacto en la producción de bienes y
servicios públicos**

4. **7** Objetivos y una agenda para luchar contra la corrupción

Ejes de trabajo a considerar



7 objetivos de una agenda de transparencia

1. Garantizar el **uso eficiente y transparente de los recursos públicos** para incrementar la calidad de vida de los guatemaltecos

- Agenda preliminar: a) transparentar la gestión presupuestaria; b) fortalecer y transparentar el régimen de adquisiciones del Estado; c) fortalecer las herramientas del Sistema de Integrado de Administración Financiera; d) disminuir/eliminar mecanismos paralelos de ejecución de gasto público (fideicomisos, oenegés, entre otras).

2. Asegurar la **probidad de los funcionarios y empleados públicos**, así como una cultura de rendición de cuentas y gobierno abierto

- Agenda preliminar: a) modernizar el régimen de servicio civil; b) promover la implementación de mecanismos para el manejo de conflictos de interés; c) fortalecer el sistema de declaraciones juradas patrimoniales; d) asegurar el cumplimiento de las normas de rendición de cuentas previstas en la Ley Orgánica del Presupuesto.

7 objetivos de una agenda de transparencia

3. Garantizar el acceso a la información pública, incluyendo políticas de datos abiertos y protección de datos personales

- Agenda preliminar: a) asegurar la publicación de los documentos presupuestarios (presupuesto ciudadano, informe de medio año); b) potenciar ejercicio del derecho de acceso a la información; c) consolidar política pública de datos abiertos; d) vigilar y alentar el estricto cumplimiento de la LAIP; e) promover la aprobación de leyes complementarias a este derecho humano (datos personales y archivos)

4. Facilitar participación ciudadana, mediante el impulso de espacios de colaboración entre administración pública y sociedad civil

- Agenda preliminar: a) participación en diseño e implementación de políticas de prevención de la corrupción; b) fomento y creación de mecanismos innovadores de participación ciudadana en áreas sensibles de la gestión de las finanzas públicas.

7 objetivos de una agenda de transparencia

5. Lograr un **marco legal actualizado**, acorde con las buenas prácticas y estándares internacionales en materia de transparencia

- **Agenda legislativa** que atienda recomendaciones formuladas por:
 - Mecanismos de seguimiento a instrumentos jurídicos internacionales (Convenciones anticorrupción de la OEA y de la ONU)
 - Esfuerzos multilaterales en los que participe el Estado de Guatemala (El caso mas reciente, la Alianza para el Gobierno Abierto)
- Como mínimo se debe considerar la revisión, actualización o aprobación de:
 - Ley de Servicio Civil
 - Ley de Contrataciones del Estado
 - Ley de Fideicomisos Públicos
 - Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos
 - Ley Orgánica del Presupuesto

7 objetivos de una agenda de transparencia

- Leyes orgánicas de entes contralores o fiscalizadores:
 - Ministerio Público
 - Contraloría General de Cuentas,
 - Superintendencia de Administración Tributaria,
 - Superintendencia de Bancos, entre otras
- Disposiciones para fortalecimiento del sistema de planificación y vinculación con el presupuesto por resultados
- Disposiciones sobre transparencia tributaria y contra la evasión fiscal (secreto bancario e intercambio de información tributaria)
- Disposiciones sobre lavado de dinero y otros activos
- Disposiciones sobre financiamiento de los partidos políticos y fortalecimiento del Tribunal Supremo Electoral
- Disposiciones sobre transparencia en el sector privado

7 objetivos de una agenda de transparencia

6. Una institucionalidad pública moderna encargada de promover la transparencia y el combate a la corrupción

- Agenda preliminar: a) incorporar la dependencia presidencial de transparencia (unipersonal o colegiada) en la Ley del Organismo Ejecutivo; b) asegurar mecanismos de coordinación interinstitucional en esfuerzos anticorrupción; c) fortalecer el rol de las unidades de auditoría interna.

7. Incorporar el análisis de la responsabilidad del sector privado en los esfuerzos de la lucha contra la corrupción

- Agenda preliminar: a) impulsar la **regulación del secreto bancario** para fines de control tributario; b) impulso de mecanismos contra la evasión y elusión fiscal bajo estándares internacionales; c) Promover el debate sobre la responsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción (ética en los negocios como elemento de la responsabilidad social empresarial).

Recomendaciones adicionales

8. Promover la elaboración, discusión, aprobación e implementación de la **política nacional de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto**, que contenga:

- Diagnóstico
- Objetivos
- Estrategias y acciones
- Metas, indicadores y medios de verificación
- Seguimiento, monitoreo y evaluación

5. Los ofrecimientos de los partidos políticos para luchar contra la corrupción

Planes de gobierno

1. Los planes de gobierno deben aportar alguna idea sobre las prioridades programáticas de los partidos y, en el mejor de los casos, sobre cómo se llevarán a la práctica.
2. La demanda por transparencia se ha convertido en un tema central de la campaña política y de quienes aspiran a cargos de elección popular.
3. Se analizaron las propuestas de transparencia y combate a la corrupción en los planes de gobierno disponibles al 31 de julio.

Planes de Gobierno - Compromisos sobre transparencia y lucha contra la corrupción

Descripción de objetivos	CREO - UNION ISTA	UNE	TODOS	MNR	LIDER	PRI	PAN	FRENTE AMPLIO	FCN - NACIÓN
	¿Presentó propuestas?	¿Presentó propuestas?	¿Presentó propuestas?	¿Presentó propuestas?	¿Presentó propuestas?	¿Presentó propuestas?	¿Presentó propuestas?	¿Presentó propuestas?	¿Presentó propuestas?
Garantizar el uso eficiente y transparente de los recursos públicos	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Asegurar la probidad de los funcionarios y empleados públicos, y la rendición de cuentas	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Garantizar y promover el acceso a la información pública	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Facilitar la participación ciudadana para contribuir a prevenir la corrupción	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Lograr un marco legal acorde con estándares internacionales de transparencia	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗
Establecer institucionalidad pública moderna para promover la transparencia	✓	✓	✓	✓	✓	✗	✗	✗	✗
Incorporar la responsabilidad del sector privado en la lucha contra la corrupción	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗
Promover política nacional de transparencia, combate a la corrupción y gobierno abierto	✓	✓	✗	✗	✗	✗	✗	✗	✗

Para finalizar

1. Los rubros vulnerables a la corrupción representan el 29.5% del presupuesto total, aproximadamente Q20,800 millones.
2. Si se supone que uno de cada cinco quetzales es presa de la corrupción en estos rubros, en 2015 se teme que se perderán por corrupción alrededor de Q 4,160 millones, equivalentes al 6% del presupuesto total.
3. Los partidos políticos en contienda no están dando la talla frente a la realidad actual. Sus propuestas para combatir la corrupción son simples enunciados sin metas a alcanzar.
4. La corrupción no solo trata sobre el robo de recursos, la corrupción se roba las posibilidades de desarrollo y democracia.
5. La sociedad debe comprender que solo una ciudadanía activa puede empujar cambios substanciales en la lucha contra la corrupción.



¡Muchas gracias!

