

UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA

**“ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL  
BILATERAL FRENTE A LA MULTILATERAL EN EL COMBATE CONTRA LA  
CORRUPCIÓN”**

TESIS PRESENTADA AL CONSEJO DIRECTIVO DE LA  
ESCUELA DE CIENCIA POLÍTICA DE LA  
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA

POR

**TRACY NICOLLE DRUMOND FUENTES**  
AL CONFERIRSELE EL GRADO ACADÉMICO DE  
**LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES**  
Y EL TÍTULO PROFESIONAL DE  
**INTERNACIONALISTA**

GUATEMALA, AGOSTO 2009

## INDICE

Introducción.....	i
Lista de Acrónimos.....	1

### CAPITULO I

#### 1. ASPECTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS APLICADOS EN LA INVESTIGACION

1.1 Marco Metodológico.....	2
1.2 Consideraciones teóricas.....	2
1.3 Objetivo general.....	2
1.3.1 Objetivos específicos.....	3
1.4 Método y Técnica utilizados.....	3
1.4.1 Método de la entrevista.....	3
1.5 Investigación Documental.....	5
1.6 Justificación e importancia.....	6
1.7 Unidad de Análisis.....	8

### CAPITULO II

#### 2. COOPERACION INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCION

2.1 Antecedentes de la Cooperación Internacional.....	9
2.2 Conceptos.....	11
2.3 Tipos de Cooperación Internacional.....	13
2.3.1 Cooperación Bilateral.....	13
2.3.2 Cooperación Multilateral.....	14
2.3.3 Cooperación Privada.....	15
2.3.4 Cooperación Gubernamental Bilateral.....	15
2.3.5 Cooperación Gubernamental Multilateral.....	15

2.3.6 Cooperación No Gubernamental.....	16
2.4 Marco legal para la Cooperación Internacional en Guatemala.....	17
2.5 Canalización de la cooperación.....	20
2.5.1 Competencia coordinada entre SEGEPLAN Y MINEX.....	20
2.6 Tipos de organizaciones internacionales OIG y ONG.....	21
2.6.1 Las de I generación.....	22
2.6.2 Las de II generación.....	22
2.6.3 Las de III generación.....	23
2.6.4 Las de IV generación.....	23
2.7 La Cooperación Internacional en Guatemala.....	25

### **CAPITULO III**

#### **3. LA CORRUPCION Y LA CICC**

3.1 Antecedentes.....	26
3.2 Definiciones de Corrupción.....	27
3.3 Causas importantes que originan la corrupción.....	29
3.4 Tipos de corrupción.....	30
3.4.1 Extorsión.....	30
3.4.2 Soborno.....	30
3.4.3 Peculado.....	31
3.4.4 Fraude.....	31
3.4.5 Tráfico de influencias.....	31
3.4.6 La falta de ética.....	31
3.5 Consecuencias de la corrupción.....	31
3.6 Mecanismos Internacionales en la lucha contra la corrupción.....	32
3.7 Compromisos internacionales de la CICC.....	34
3.8 Evaluación de las fuentes de información.....	35
3.9 Prevenciones de conductas funcionarias corruptas al interior de los organismos públicos.....	37

3.10 El deber de denuncia de los funcionarios públicos de actos de corrupción.....	39
3.11 Órganos de Control.....	40
3.12 Mecanismos de seguimiento de la gestión pública.....	41
3.13 Protección a los ciudadanos denunciantes.....	41
3.14 Lucha contra la corrupción a nivel internacional.....	42
3.15 Unidades Temáticas de monitoreo.....	44
3.16 Lucha contra la corrupción en Guatemala.....	47
3.17 Ventajas para todos los actores involucrados en la lucha contra la corrupción en Guatemala.....	47

## **CAPITULO IV**

### **4. AGENCIAS COOPERANTES**

4.1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).....	49
4.1.1 Áreas temáticas.....	50
4.2 Programa Alianzas con la Sociedad Civil (PASOC II).....	50
4.2.1 Antecedentes.....	50
4.2.2 PROFED-OSC (2000-2003).....	51
4.2.3 PASOC I (2004-2006).....	52
4.2.4 PASOC II (2007 – 2010).....	53
4.2.5 Lucha contra la Corrupción de PASOC II.....	54
4.2.6 Ámbitos de Acción del PASOC II.....	54
4.2.6.1 Auditoría Social y la Transparencia.....	54
4.2.6.2 La Ley General de Descentralización.....	56
4.2.6.3 La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.....	57
4.3 Algunos Organismos a los cuales se les pueden hacer una auditoría social.....	58
4.3.1 Las faltas y deficiencias por las que se puede hacer una auditoría social.....	58
4.4 Rol de la Sociedad Civil guatemalteca.....	59

4.5 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID)...	59
4.5.1 Antecedentes.....	59
4.5.2 Ámbitos de Acción.....	61
4.5.3 Estrategias para los esfuerzos de USAID en contra de la corrupción.....	62
4.6 Esfuerzos para combatir la corrupción.....	63
4.7 Nueva estrategia de USAID contra la corrupción.....	65

## **CAPITULO V**

### **5. ANALISIS DEL IMPACTO DE LA COOPERACION INTERNACIONAL**

5.1 Análisis de los Programas de USAID.....	69
5.2 Pautas para Eludir Errores Recurrentes en la Ejecución de Programas de Transparencia.....	70
5.3 Análisis de los Programas de PASOC II.....	73
5.4 Índice de Percepción de la Corrupción en Latinoamérica de 1995 a la fecha (ver tabla 1).....	74
5.6 Modelo a seguir en el contexto latinoamericano.....	76
5.7 Experiencias latinoamericanas.....	77
5.8 Aportaciones de la Sociedad Civil.....	77
5.9 Estructuras imperfectas.....	78
5.10 Competencias y funciones incompatibles.....	78
5.11 Retos de objetividad, independencia y actividades sostenibles.....	79
5.12 Ausencia de planes estratégicos de trabajo.....	79
<b>CONCLUSIONES GENERALES.....</b>	<b>82</b>
<b>RECOMENDACIONES.....</b>	<b>84</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>87</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>93</b>

## INDICE DE TABLAS

5.5 Tabla 1. Evolución de la calificación de los países latinoamericanos en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (1995-2006).....	75
Tabla Comparativa Del trabajo de las Agencias Donantes USAID Y PASOC II.....	80

## INTRODUCCION

La corrupción ha sido tradicionalmente analizada bajo una mirada neoclásica que la ha definido como un comportamiento incorrecto de individuos. Esta mirada no ha logrado captar el fenómeno en su real complejidad.

De esta manera, la investigación presente incorpora en su análisis el contexto sociocultural e histórico en el que se ha desarrollado la corrupción en Guatemala, en tanto se incorpora la variable "cooperación internacional" desde una perspectiva que tenga en cuenta los objetivos de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en nuestro país.

La corrupción es vista, pues, como una categoría cultural con significados que varían con el tiempo y que pueden ser comprendidos en su contexto sociocultural e histórico específico. Es así que se eligió el estudio del impacto de la cooperación internacional contra la corrupción, por lo que se realizaron entrevistas individuales con los diferentes directores de las agencias de cooperación bilateral y multilateral que trabajan el tema en Guatemala y a expertos en el tema.

Con ello, se intentó ubicar el problema de la corrupción no como una actividad con expresiones idénticas y objetivas en todos los espacios, sino como una práctica social con variaciones locales.

Asimismo, la investigación alude a la tendencia a la simplificación del problema, pues la corrupción suele ser vista desde un enfoque que busca soluciones en lugar de un control de la ayuda. Así, el interés del estudio se dirige hacia el impacto de la cooperación internacional.

En el capítulo uno, se describe los principales aspectos teóricos metodológicos que fueron la guía para la investigación.

En el capítulo dos, se presentan el tema de la cooperación internacional contra la corrupción, sus antecedentes a nivel mundial, los diferentes tipos, y el trabajo de esa cooperación en Guatemala y el marco legal que sustenta la acción de la cooperación en Guatemala, así también se presenta los conceptos de las Organizaciones Internacionales y una descripción de la tipología generalmente aceptada.

El capítulo tres, se encuentra contenido el tema de la corrupción, sus definiciones y sus causas, con este esquema teórico sobre la corrupción se presentan los mecanismos internacionales en la lucha contra la corrupción, siendo estos la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) y la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC), la cual es este objeto del estudio.

Conociendo los aspectos necesarios sobre la cooperación internacional, la corrupción y las organizaciones internacionales, en el capítulo cuatro, se encuentra contenido la información sobre la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), y el Programa Alianzas con la Sociedad Civil (PASOC II) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), describiendo los antecedentes y campos de acción de cada una.

En el capítulo cinco, partiendo de la información de los capítulos anteriores se presenta el análisis del trabajo que desarrolló cada una de ellas en Guatemala, así como un cuadro comparativo con el afán de esquematizar las acciones y poder así tener un mejor panorama de dichas acciones.

Por último se plantean las conclusiones y recomendaciones pertinentes a la investigación.

## Lista de Acrónimos

<b>ALAC</b>	Asistencia Legal Anticorrupción
<b>CAD</b>	Comité de Ayuda al Desarrollo
<b>CI</b>	Cooperación Internacional
<b>CICC</b>	Convención Interamericana Contra la Corrupción
<b>CIDI</b>	Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
<b>CIES</b>	Cooperación Internacional Económica y Social
<b>CPRG</b>	Constitución Política de la República de Guatemala
<b>ECOSOC</b>	Consejo Económico y Social
<b>FEMCIDI</b>	Fondo Especial Multilateral del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral
<b>MINFIN</b>	Ministerio de Finanzas
<b>MINUGUA</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas
<b>MRE</b>	Ministerio de Relaciones Exteriores
<b>OEA</b>	Organización de los Estados Americanos
<b>OIG</b>	Organizaciones Intergubernamentales
<b>ONG</b>	Organización No Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>PASOC</b>	Programa Alianzas con la Sociedad Civil
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>PT</b>	Programa de Transparencia
<b>SEGEPLAN</b>	Secretaria General de Planificación y Programación de la Presidencia
<b>S. N.</b>	Sociedad de Naciones
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>URNG</b>	Unidad revolucionaria Nacional Guatemalteca
<b>USAID</b>	Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
<b>V a C.</b>	Siglo V antes de Cristo

## **CAPÍTULO I**

### **1. ASPECTOS TEÓRICOS METODOLÓGICOS APLICADOS EN LA INVESTIGACIÓN**

#### **1.1 Marco Metodológico**

En esta investigación se realizó un estudio del impacto de la cooperación internacional en el contexto de la corrupción pública de Guatemala, por medio de los programas de transparencia que trabajan en el tema, se logró encontrar un equivalente interés por descubrir cuál ha sido el impacto. Estos resultados, han sido brindados gracias al aporte que las agencias cooperantes han dado a lo largo de esta investigación.

#### **1.2 Consideraciones teóricas**

Para investigar este impacto, fue de importancia conocer las diferentes teorías conceptuales que los Mecanismos Internacionales como la CNUCC y la CICC, junto con las organizaciones públicas del Estado de Guatemala enfrentan para realizar su labor de una manera mas efectiva y transparente en contra la corrupción.

#### **1.3 Objetivo general**

Se comprobó a través de un análisis comparativo, el impacto negativo que ha tenido la cooperación Internacional en Guatemala, en la lucha contra la corrupción; estos resultados se muestran en los trabajos realizados por los programas de las agencias USAID y del PASOC II.

### **1.3.1 Objetivos específicos**

- Se lograron describir las características básicas de una agencia bilateral frente a una multilateral.
- Se analiza y se explora el impacto de la cooperación que brinda el PASOC II con La Sociedad Civil, en la lucha contra la corrupción en la gestión pública, a través de sus mecanismos de evaluación.
- Se muestra el papel fundamental que debe tomar la Sociedad Civil guatemalteca para el cumplimiento de la CICC según su artículo III sobre las Medidas Preventivas en el desempeño de las funciones públicas.

### **1.4 Método y Técnica utilizados**

#### **1.4.1 Método de la entrevista**

Este método empleado por el entrevistador dependerá de varios factores como lo es el tiempo, la actitud del entrevistador y la facilidad de desarrollar el tema; consiste en dejar que el sujeto hable libremente en actitud espectadora y acogedora, poniendo atención especial a las reacciones y actitudes.

Para obtener respuestas claras y precisas, se formularon preguntas en los mismos términos, siendo éstas breves y exactas y sin ambigüedad.

Para esta investigación se trató este método de la entrevista; se asemejó a la discusión normal: el encuestado tuvo la opción de añadir comentarios que consideraba pertinentes, y el entrevistador al encontrar estos temas interesantes, pudo seguir esa pista y plantearse preguntas adicionales basadas en los puntos de vista nuevos. Pero si el entrevistador pensaba que la digresión era innecesaria, dirigió la conversación de nuevo a los temas elegidos originalmente.

Su elección se debió a que los entrevistados aportaron más puntos de vista de los que se podían utilizar.

Se tomaron en cuenta a los Directores de las agencias cooperantes para ser entrevistados, por el trabajo que desempeñan en el tema de la lucha contra la corrupción, la mayoría de estas entrevistas fueron desempeñadas de manera personal en las instalaciones de las agencias, existen otras las cuales fueron consultadas a través de la Internet por factor tiempo de parte de los Directores en agendar una cita para la entrevista, siendo el resultado de cada una de ellas exitoso.

Se elaboró como instrumento una guía para llevar a cabo las entrevistas, con preguntas basadas en el interés de buscar el impacto de la ayuda que cada agencia brinda en sus proyectos.

Estas entrevistas fueron dinámicas tanto para el entrevistado como para el entrevistador al momento de intercambiar puntos de vista y al aportar sus sugerencias.

Entre los encuestados para esta investigación, fueron los siguientes:

- Por parte del PNUD-Guatemala, al señor Sergio Pivaral quien es Coordinador del PASOC II, quien respondió a la entrevista de manera personal.
- Por parte de USAID-Guatemala, el señor Eduardo Trejo Flores quien es Director del Programa de Transparencia y de Rendición de Cuentas, quien respondió a la entrevista de manera electrónica, debido a una agenda ocupada.
- Por parte de Acción Ciudadana, al Lic. Alejandro Urizar quien actualmente es Director Ejecutivo de la agencia, respondiendo asimismo de manera personal.

## 1.5 Investigación Documental

Consiste primordialmente en la presentación selectiva de libros de expertos que han escrito sobre el tema abordado: Lucha Contra la Corrupción.

La técnica utilizada fue la de la *investigación documental*, en la cual se recolectaron informes y revistas que registran conocimiento en el tema, donadas por cada una de las agencias visitadas, leyendo y analizando los temas de interés para luego reunir la información e interpretar los hallazgos que fueron de manera general a lo particular, para facilitarle la comprensión al lector.

Además, puede presentar la posible conexión de ideas entre varios autores y el investigador. Su preparación requiere que éste reúna, interprete, evalúe y reporte datos e ideas en forma imparcial, honesta y clara.

La investigación documental se caracteriza por el empleo predominante de registros gráficos y sonoros como fuentes de información. Generalmente se le identifica con el manejo de mensajes registrados en la forma de manuscritos e impresos, por lo que se le asocia normalmente con la investigación archivística y bibliográfica. El concepto de documento, sin embargo, es más amplio.<sup>1</sup>

Para este estudio se utilizaron el siguiente tipo de información:

- Recopilación y sistematización de registros administrativos de las agencias cooperantes
- Recopilación bibliográfica y de estudios previos en las oficinas de las Agencias cooperantes (USAID y PASOC II).
- Informes nacionales independientes del seguimiento a la implementación de la CICC en Guatemala.
- Revistas especializadas
- Artículos electrónicos especializados

---

<sup>1</sup> Metodología Documental. <http://html.rincondelvago.com/metodologia-documental.html> Consultado julio 2009.

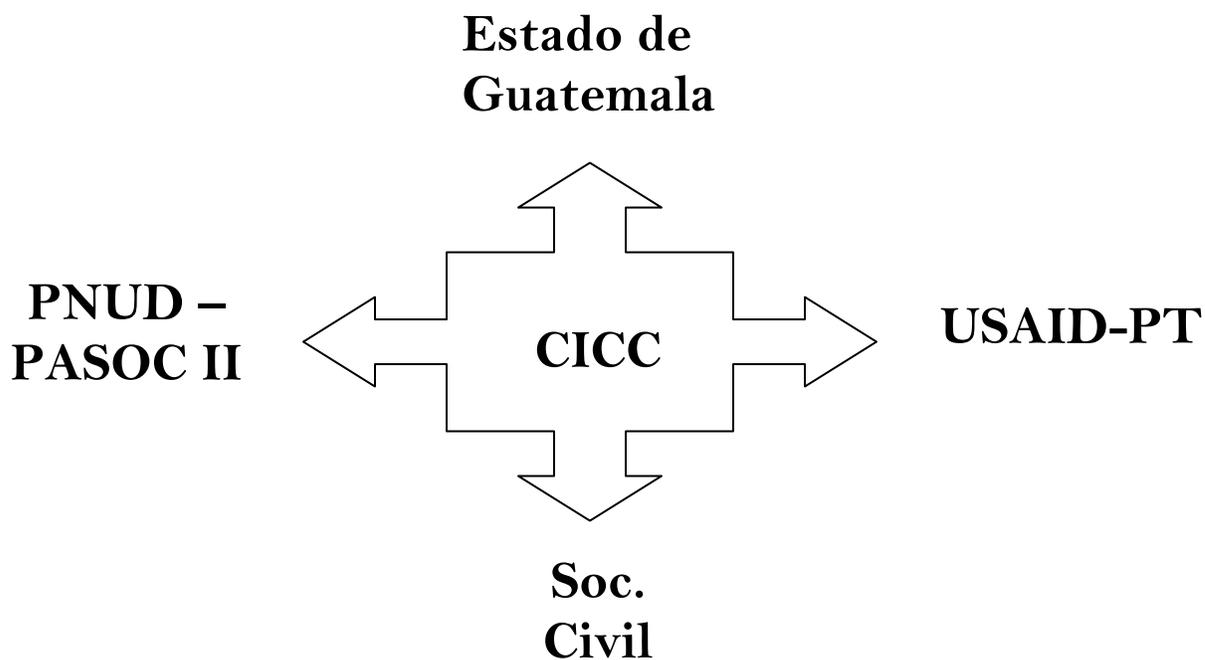
## 1.6 Justificación e importancia

El tema de la *Corrupción*, causa controversia tanto a nivel mundial como a nivel nacional en territorio guatemalteco como uno de los principales problemas que originan resultados fatales, es por eso que es de vital importancia realizar este estudio ya que demostrará cual es el rol oficial desempeñado por las agencias de cooperación internacional, de la sociedad civil y del Estado, tomando un donante bilateral frente a uno de carácter multilateral.

La corrupción se relaciona con la codicia, la ambición desmedida, el afán de lucro sin límites, la búsqueda incesante del dinero fácil es a todas luces, las reglas del juego.

Un país que se ha dejado dominar por una ética deformada y generadora de insumos que alimentan la corrupción; una de las consecuencias es que el ciudadano honesto se ve limitado a seguir un proceso de acuerdo a la ley, en cierta forma para que su proceso siga en marcha en el mejor tiempo posible, al menor tiempo posible se vuelva corrupto o participe de la corrupción, mientras que al corrupto, a quien es capaz de todo con tal de lograr sus propósitos, se le dice “astuto”, y se coloca en posición de triunfar en la vida.

Para este efecto se han seleccionado los actores de este estudio, y su trabajo realizado basados en los principios de la CICC:



**Fuente:** Elaboración propia del esquema.

El esquema anterior muestra a USAID como agencia bilateral que cuenta con un Programa de Transparencia PT, y por el lado de la cooperación multilateral al PNUD, por su trabajo que realiza a través del PASOC II.

Para el caso de Guatemala al observar los acontecimientos recientes se puede decir que la impunidad ha sido una de las principales fuentes generadoras de corrupción; su prevalencia educa a la población en la idea de que la ley no cuenta. En consecuencia, los ciudadanos y ciudadanas del país no han podido aprender lo que significa el respeto a las leyes; esto explica la reacción descontrolada de la sociedad civil frente a un problema social, en la que equivocadamente toman lo que considera justicia a su manera.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción: *¿Otra firma para archivarse?* Revista *Integridad y Transparencia*. Numero 4, año 1, Noviembre 2003.

## 1.7 Unidad de Análisis

La unidad de análisis corresponde a la entidad mayor o representativa, para este estudio ha sido la CICC quien es objeto de interés en la investigación. Por ejemplo:

Para acceder a este análisis se realizaron los siguientes pasos:

- Un estudio analítico de los programas que trabajan en contra de la corrupción en Guatemala, a través de entrevistas estructuradas y documentación recolectada.
- Se estableció un período que va del año 1996 al 2008, para observar los resultados de la ayuda en base a los cumplimientos de la CICC.
- Acontecimientos sociales que han surgido a través de la historia dentro de la comunidad internacional.
- Se describieron las características básicas de una agencia bilateral frente a una multilateral.
- Se expuso el papel que juega la Sociedad Civil guatemalteca según el artículo III de la CICC sobre las Medidas Preventivas en el desempeño de las funciones públicas.

El propósito fue dar cuenta de la satisfacción de los trabajos realizados por medio de estadísticas y evaluaciones que han sido elaboradas constantemente en cada programa para determinar el análisis.

## CAPÍTULO II

### 2. COOPERACIÓN INTERNACIONAL CONTRA LA CORRUPCIÓN

#### 2.1 Antecedentes de la Cooperación Internacional

Históricamente la Sociedad de Naciones<sup>3</sup> anticipó la estructura básica para el sistema de Naciones Unidas. En el acuerdo fundacional de la Sociedad de Naciones, indicaba en su preámbulo, el compromiso entre los Estados suscritos de “fomentar” la cooperación entre las naciones y garantizarles la paz y la seguridad.

Las primeras organizaciones internacionales establecidas por los Estados tenían por objeto cooperar sobre cuestiones específicas. En 1945, representantes de 50 países se reunieron en San Francisco en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, para redactar la Carta de las Naciones Unidas. Los delegados deliberaron sobre la base de propuestas preparadas por los representantes de China, la Unión Soviética, el Reino Unido, y los Estados Unidos en Dumbarton Oaks, Estados Unidos, entre agosto y octubre de 1944. La Carta fue firmada el 26 de junio de 1945 por los representantes de los 50 países. Polonia, que no estuvo representada, la firmó mas tarde y se convirtió en uno de los 51 Estados Miembros fundadores.

Esa tarea de la Sociedad de Naciones se afinaba en dos direcciones complementarias:

---

<sup>3</sup> La **Sociedad de Naciones** fue un organismo internacional creado por el Tratado de Versalles, el 28 de junio de 1919. Se proponía implementar las bases para la paz y la reorganización de las relaciones internacionales una vez finalizada la Primera Guerra Mundial. La SDN se basó en los principios de la cooperación internacional, arbitraje de los conflictos y la seguridad colectiva. El Pacto de la SDN (los 26 primeros artículos del Tratado de Versalles) fue redactado en las primeras sesiones de la Conferencia de París por iniciativa del Presidente de los Estados Unidos, Woodrow Wilson. El día 15 de noviembre de 1920, fue realizada en Ginebra la primera asamblea de la sociedad, con la participación de 42 países. Tras el final de la Segunda Guerra Mundial a mediados del siglo XX, la SDN fue disuelta el 18 de abril de 1946, siendo sucedida por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). [http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad\\_de\\_Naciones](http://es.wikipedia.org/wiki/Sociedad_de_Naciones) Consultado julio 2009.

- a) la garantía de la paz mediante la seguridad colectiva, y
- b) la construcción de la paz a través de la cooperación.

Lo que significó un mínimo pero importante esfuerzo multilateral.

La cooperación internacional continuó en la misma época en que se construyó el sistema de Naciones Unidas. De ahí que, desde finales de la década de los cuarenta del siglo XX, la ONU y todos sus organismos hayan sido los actores principales en el esquema internacional de cooperación.

La mayor parte de los recursos de la Organización están destinados a cumplir el compromiso de la Carta de Naciones Unidas de “promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social”, además, el capítulo IX: Cooperación Internacional Económica y Social (CIES) y X Consejo Económico y Social (ECOSOC) se consagran al establecimiento de las condiciones necesarias para la creación de un sistema de cooperación internacional.<sup>4</sup>

Este esfuerzo multilateral se ve ahora en el presente aunque de forma diferente, a través de las organizaciones que concentran sus esfuerzos de la cooperación internacional en temas específicos como la lucha contra la corrupción.

Actualmente, existen más de 4,000 ONGs en los países que participan en el Comité de Ayuda al Desarrollo de las Naciones Unidas, que realizan diferentes actividades con el objetivo de promover el desarrollo.

---

<sup>4</sup>Naciones Unidas, Departamento de Información Pública.  
<http://un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm#top>. Consultado febrero 2009

- a) La actividad mas común es la transferencia de recursos (financiación, bienes y servicios) a las contrapartes locales del Sur a través de proyectos, acciones o programas.
- b) Las campañas de presión política realizadas de manera puntual o bien siguiendo un sistema. Únicamente en 7% del total realiza estas acciones.
- c) Actividades dirigidas específicamente a los medios de comunicación; se destaca el uso de un código de conducta sobre la utilización de imágenes y mensajes relativos al Tercer Mundo; un 36% realiza acciones de este tipo.
- d) El comercio alternativo: Su objetivo es crear alternativos de distribución y comercialización de productos del Tercer Mundo<sup>5</sup>.

## 2.2 Conceptos

La **Cooperación Internacional** (CI), puede denominarse como la ayuda voluntaria de un donante de un país (Estado, gobierno local, ONG) a una población (beneficiaria) de otro país. Esta puede recibir la colaboración directamente o bien a través de su Estado, gobierno local o una ONG de la zona.

La importancia de la cooperación internacional radica en que es un componente fundamental de las relaciones internacionales modernas, un excelente medio para fortalecer la solidaridad entre los pueblos y elevar el conocimiento mutuo.

Igualmente, constituye un instrumento eficaz para complementar los esfuerzos nacionales, aportando soluciones a carencias y problemas.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> De la Cruz, Carmen, Maruja Barrig y Alicia Rodríguez. *El financiamiento para la igualdad de genero y la nueva "arquitectura de la ayuda" Los casos de Guatemala y Perú*. Fundación Carolina CeALCI. Documento de Trabajo n. 26.

<sup>6</sup> Cooperación Internacional

<http://www.agci.cl/cooperacion-internacional/apuntes-destacados/que-es-la-cooperacion-internacional/>  
Consultado febrero 2009

La OEA posee un tipo de cooperación solidaria que es ejecutada en el marco del Fondo Especial Multilateral del CIDI (FEMCIDI). Esta nueva modalidad de cooperación técnica implica orientar de manera efectiva los recursos de la OEA para atender las necesidades más urgentes de los Estados Miembros, particularmente aquellos con economías más pequeñas y los de menor desarrollo relativo.

El objetivo principal de esta estrategia de cooperación es acelerar el desarrollo e incrementar el apoyo a los esfuerzos que realicen los Estados miembros para alcanzar un desarrollo integral y sostenible, con particular énfasis en los esfuerzos para superar la pobreza, fortaleciendo así el proceso de promoción y consolidación de las democracias de la región y sus instituciones.

Asimismo, y a fin optimizar la obtención de ventajas, las actividades de cooperación solidaria, están enfocadas hacia el logro de tres fines principales, a saber:

- Mejorar la administración de políticas públicas,
- Incrementar el acceso a la tecnología y
- Aumentar las actividades de capacitación y mejoramiento de las capacidades de las personas en todas las áreas de competencia del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI) conforme a la Carta de la OEA.

Estos fines guían las acciones contempladas en el Plan Estratégico de Cooperación Solidaria, el cual articula las políticas y los programas de acción en materia de cooperación para el desarrollo integral dentro de la OEA, tomando en consideración los mandatos de la Cumbre de las Américas.<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> Tipos de Cooperación –OEA- <http://www.mrecic.gov.ar/portal/seree/dgcin/oea.html>. Consultado febrero 2009

## **2.3 Tipos de Cooperación Internacional**

Los esquemas y formas de cooperación responden al tipo de ayuda según su origen (pública o privada), según el carácter del fondo (reembolsable y no reembolsable), según el número y el tipo de actores implicados (bilateral, multilateral, regional, gubernamental o no gubernamental) según los objetivos de la cooperación (para el desarrollo, para la defensa del medio ambiente, la lucha contra la corrupción, protección de los derechos humanos, entre otros.)

Entre las distintas clasificaciones que puedan hacerse, destacan tres grandes: multilateral, la gubernamental y la no gubernamental.

La Cooperación Internacional es un canal de ayuda que beneficia a los países entre sí, que se establece por medio de un acuerdo internacional bilateral o multilateral, en el cual los países son participes de manera voluntaria, reforzando sus debilidades entre sí, por medio de las fortalezas de otros países.

Los esquemas y formas de cooperación responden al tipo de ayuda según su origen:

- Pública, según el carácter del fondo (reembolsable y no reembolsable)
- Privada, según el número y el tipo de actores implicados.
- Regional, gubernamental o no gubernamental, según los objetivos de la cooperación (para el desarrollo, para la defensa del medio ambiente, la protección de los derechos humanos, o la lucha contra la corrupción, entre otros).

### **2.3.1 Cooperación Bilateral**

Es la acordada entre dos países y se concreta principalmente a través de convenios Básicos de Cooperación Técnica que constituyen el marco general que regula en detalle las condiciones, los alcances, otorgamiento y recepción de dicha cooperación; así como las áreas que serán atendidas. Cada país organiza

su propia política de cooperación, coordina, gestionada y es dirigida por la agencia nacional de cooperación correspondiente o, es su defecto, por la sección correspondiente del MRE.

Un ejemplo de esta cooperación bilateral es USAID, quien tiene como miembro central a su gobierno y que en la mayor parte de sus programas de lucha contra la corrupción, se clasifican en categorías diferentes (asignándole a cada uno un programa de ayuda diferente).

Aún cuando existe una tendencia común a pensar en las OIG en términos mundiales y en los mismos términos que sugieren las Naciones Unidas, solamente una cuarta parte de éstas puede considerarse de carácter global y con miembros en todas las regiones del mundo.

En este sentido existen dos tipos de cooperación:

- Cooperación horizontal, que se realiza entre países con un grado similar de desarrollo, y
- Por otro lado, el esquema de cooperación internacional formada por un país donante y otro receptor con desigual grado de desarrollo, lo que se conoce con el nombre de *Cooperación Vertical*, caso de este estudio de la lucha contra la corrupción.

La diferencia fundamental se establece en función del grado de desarrollo del donante.

### **2.3.2 Cooperación Multilateral**

Es la canalizada por los diferentes países cooperantes a través de instituciones internacionales como la CICC y la CNUCC. Entre ellas destacan los organismos de cooperación que integran el Sistema de Naciones Unidas como la FAO, el PNUD; las Instituciones Financieras Internacionales como el Banco

Mundial (BM), el Fondo Monetario Internacional (FMI), diferentes fondos multilaterales y la UE.

Esta cooperación esta dirigida a países en desarrollo, mediante programas que incluyen cooperación técnica, encuestas, estudios, convocatoria a conferencias internacionales, e incluso alcanzan hasta la planificación integral del desarrollo mediante proyectos específicos en áreas específicas.

### **2.3.3 Cooperación Privada**

Según el número y el tipo de actores implicados (bilateral como lo es en este proceso de investigación el PT de USAID, multilateral como lo es el caso del estudio del PASOC II del PNUD). Esta cooperación es aquella realizada por la sociedad civil, generalmente a partir de las iniciativas de las ONGs nacionales e internacionales, fundaciones, cámaras, asociaciones voluntarias, iglesias, partidos políticos, clubes rotarios, entre otros. Trabajan en forma directa: cooperante – ejecutor y cooperante – beneficiario; estableciendo organizaciones propias o bien canalizan fondos por medio de organizaciones privadas o grupos locales. La particularidad principal es su carácter de fondo no reembolsable.

### **2.3.4 Cooperación Gubernamental Bilateral**

Es la acordada entre dos países y se concreta principalmente a través de Convenios Básicos de Cooperación Técnica que constituyen el marco general que regula en detalle las condiciones, los alcances, otorgamiento y recepción de dicha cooperación, así como las áreas que serán atendidas. Cada país organiza su propia política de cooperación.

### **2.3.5 Cooperación Gubernamental Multilateral**

Es la canalizada por los diferentes países cooperantes a través de instituciones públicas internacionales, entre ellas destaca los organismos de cooperación que integran el Sistema de Naciones Unidas como el PNUD, la

FAO; las Instituciones Financieras Internacionales como el BM, el FMI, diferentes fondos multilaterales y la UE.

Esta cooperación está dirigida a países en desarrollo, mediante programas que incluyen cooperación técnica, encuestas, estudios, convocatoria a conferencias internacionales, e incluso alcanzar la planificación integral del desarrollo mediante proyectos específicos.

### **2.3.6 Cooperación No Gubernamental**

Es aquella realizada por la sociedad civil, generalmente a partir de las iniciativas de las Organizaciones No Gubernamentales: que son los actores fundamentales de este tipo de cooperación, puede ser privada y descentralizada.<sup>8</sup>

Guatemala a partir del mes de septiembre del año 2008, ya cuenta con una ley específica que regule y facilite el acceso de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales a la información en poder o el control de las instituciones públicas. Existen disposiciones constitucionales que garantizan el derecho de petición y la publicidad de los actos administrativos.

Las instituciones responsables de gestión, coordinación y monitoreo de la cooperación internacional en Guatemala son, por un lado, el MINFIN, que coordina la cooperación internacional reembolsable y la Secretaria de SEGEPLAN, a quien corresponde la gestión, seguimiento y supervisión de la cooperación técnica y donaciones.<sup>9</sup>

En la cooperación bilateral se encuentra USAID que se centra en prevenir la corrupción y en los aspectos civiles del cumplimiento de la ley,

---

<sup>8</sup> Fuentes Orozco de Maldonado, Miriam Arellí. *Caracterización de las Organizaciones no gubernamentales acreditadas en Santa Cruz Barillas, Huehuetenango*. Cap. II Cooperación Internacional en el marco de la Organización de Naciones Unidas (ONU).

<sup>9</sup> Carmen de la Cruz (dir.), Maruja Barring y Alicia Rodríguez. El financiamiento para la igualdad de género y la nueva “arquitectura de la ayuda” Los caos de Guatemala y Perú. II.2. La cooperación en Guatemala: antecedentes, tendencias, flujos y actores. Pags. 56 y 58.

proporcionando asistencia técnica a los países, para que subsanen las causas de la corrupción y modifiquen los comportamientos y los incentivos en un futuro. En este aspecto, USAID puede utilizar la experiencia adquirida en sus iniciativas de desarrollo en todos los sectores y basarse en su amplia experiencia en el desarrollo institucional, la educación y la concienciación, incluyendo sus relaciones no solo con los gobiernos nacionales y locales, sino también con el sector privado, los sindicatos, y las ONGs.

## **2.4 Marco legal para la Cooperación Internacional en Guatemala**

Según el artículo 149 de la Constitución de la República de Guatemala, establece lo siguiente: “Normará sus relaciones con otros Estados, de conformidad con los principios, reglas y prácticas internacionales con el propósito de contribuir al mantenimiento de la paz y la libertad, al respeto y defensa de los derechos humanos, al fortalecimiento de los procesos democráticos e instituciones internacionales que garanticen el beneficio mutuo y equitativo entre los Estados”.<sup>10</sup>

Como también el artículo 151, estipula que: “El Estado mantendrá relaciones de amistad, solidaridad y cooperación con aquellos Estados, cuyo desarrollo económico, social y cultural, sea análogo al de Guatemala, con el propósito de encontrar soluciones apropiadas a sus problemas comunes y de formular conjuntamente, políticas tendientes al progreso de las naciones respectivas.”<sup>11</sup>

El Ministerio de Relaciones Exteriores de la República de Guatemala, es un sujeto centralizado, que a través de sus relaciones diplomáticas como sujetos descentralizados reciben la cooperación de donantes extranjeros, también es labor del MRE coordinar, analizar, apoyar y dar seguimiento a la negociación de convenios de cooperación internacional técnica y financiera. Dirigir y coordinar las relaciones bilaterales o con organismos multilaterales, siempre que la

---

<sup>10</sup> Constitución Política de la República de Guatemala. Artículo 149 y 151.

<sup>11</sup> Ídem.

representación del país no corresponda por ley a otro Ministerio o entidad de Gobierno.<sup>12</sup>

En Guatemala, las instituciones que reciben la ayuda internacional para los diferentes sectores del país, han sido:

- La ONU, quien desde sus inicios, sus propósitos se identifican con sus objetivos de: “Desarrollar la cooperación internacional para subsanar los problemas económicos, sociales y culturales. Donde existan estos problemas se pueden producir conflictos armados”<sup>13</sup>.
- La SEGEPLAN es el órgano del Estado, creada para ser de apoyo a las atribuciones de la Presidencia de la República, especialmente en la responsabilidad de facilitar la orientación del proceso de inversión pública; la gestión, negociación y seguimiento de la cooperación internacional para el desarrollo de Guatemala, así como evaluar su ejecución y efectos.

El departamento de Información de SEGEPLAN define la cooperación internacional como “el mecanismo de apoyo técnico, financiero y político proporcionado por los países cooperantes, y organismos multilaterales especializados para que Guatemala alcance un desarrollo sostenido y sustentable en los escenarios económicos, social, financiero, administrativo y del medio ambiente, dentro de una democracia participativa”<sup>14</sup>. La cooperación Internacional, como factor importante en la estructura y desarrollo de las relaciones internacionales, es parte de la política exterior de Gobierno y un complemento para la realización de los objetivos nacionales de desarrollo.

SEGEPLAN, en consulta con los organismos públicos, formula e implementa las políticas y programas de gestión de la cooperación Internacional.

---

<sup>12</sup> [http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=13&Itemid=55](http://www.minex.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=13&Itemid=55) Consultado Abril 2008.

<sup>13</sup> <http://www.monografias.com/trabajos5/ornaun/ornaun.shtml>. Consultado febrero 2009

<sup>14</sup> [http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18&Itemid=39](http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=39) Consultado Febrero 2009.

Los proyectos de interés común, como el programa de paz, se articula desde la Secretaria, en donde se preparan las negociaciones con el Ministerio de Finanzas públicas, el MRE, el Banco de Guatemala y las unidades ejecutoras de los proyectos.

El esquema para trabajar la cooperación de SEGEPLAN es de la siguiente manera:

- *Es responsabilidad de la SEGEPLAN* ejercer la función de coordinador y facilitador de la cooperación técnica y financiera no reembolsable que recibe el país, promoviendo mecanismos ágiles de coordinador dentro del sector público, así como entre las instituciones descentralizadas y los organismos cooperantes.
- Armonizar la oferta y demanda de cooperación, elaborando programas de cooperación con cada fuente, considerando sus diferentes líneas, con base en las políticas de las fuentes de cooperación.
- Observar el desarrollo de la cooperación internacional a nivel mundial, para alertar a las instancias superiores de Gobierno sobre su incidencia para el país.
- Desarrollar análisis de la oferta potencial y no utilizada de la cooperación internacional y tomar medidas para concretarla.
- Coordinar la negociación internacional no reembolsable, así como la cooperación técnica entre países en desarrollo y participación de la cooperación reembolsable.
- *Competencia coordinada entre SEGEPLAN – MINFIN* basados en la política económica y social del gobierno, definen la formulación, priorización, evaluación y selección de proyectos de inversión y programas a ser ejecutados con recursos internos y expertos.
- Coordinar la implementación de las decisiones políticas, relacionadas con la cooperación internacional.

La cooperación debe ser congruente con las políticas del gobierno, las relaciones internacionales y la política financiera y fiscal.<sup>15</sup>

## **2.5 Canalización de la cooperación**

La cooperación internacional se lleva a cabo por medio de instituciones bilaterales como por ejemplo USAID, perteneciente de un país industrializado, con organismos multilaterales como la ONU y sus diferentes oficinas, con capital multilateral gubernamental y con el apoyo de gobiernos de países en desarrollo.

Esta cooperación se canaliza a través de competencias que les corresponden a ciertas instituciones del Estado:

### **2.5.1 Competencia coordinada entre SEGEPLAN Y MINEX**

- Ejercer la representación del Estado en la Suscripción de Trabajos o Convenios marco de Cooperación Técnica y Financiera, siendo el MRE el canal oficial para la firma del convenio.<sup>16</sup>

Los ámbitos cubiertos por la cooperación internacional en Guatemala son muy variados. Entre otros, se pueden citar los siguientes:

- a. Educación
- b. Cultura
- c. Salud
- d. Agua potable y Saneamiento Ambiental
- e. Nutrición
- f. Vivienda
- g. Fondos Sociales (inversiones destinadas a organizaciones que trabajan en contra de la corrupción en los diferentes sectores del país)

---

<sup>15</sup> [http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=18&Itemid=39](http://www.segeplan.gob.gt/index.php?option=com_content&task=view&id=18&Itemid=39). Un Complemento al Esfuerzo Nacional para el Desarrollo

<sup>16</sup> Fuentes Orozco, Miriam Arellí. *Caracterización de las Organizaciones no gubernamentales ONGs Internacionales acreditadas en Santa Cruz Barillas, Huehuetenango*. Capítulo III. Guatemala Octubre 2007.

Es responsabilidad del MRE: Atender los aspectos diplomáticos de las relaciones con los donantes e informarles constantemente sobre el desarrollo político del país, así como temas específicos; incluyendo la capacitación del servicio exterior para profesionalizar sus labores con países donantes.

## **2.6 Tipos de organizaciones internacionales OIG y ONG**

### **ONGs**

Una organización no gubernamental es cualquier grupo de ciudadanos voluntarios sin ánimo de lucro que surge en el ámbito local, nacional o internacional, de naturaleza generosa y dirigida por personas con un interés común. Las ONGs llevan a cabo una variedad de servicios humanitarios, dan a conocer las necesidades ciudadanas al gobierno, supervisan las políticas y apoyan la participación ciudadana a nivel de comunidad.

Proporcionan análisis y conocimientos técnicos, sirven como mecanismos de alerta temprana y ayudan a supervisar e implementar acuerdos internacionales. Estas organizaciones en torno a temas diversos y concretos como los derechos humanos, el medio ambiente o la salud entre otros, la relación que mantienen con las oficinas y agencias del sistema de las Naciones Unidas dependen de sus objetivos, su localización y el mandato de una institución en particular.<sup>17</sup>

Una Organización Internacional es, por definición, toda organización con miembros, alcance, o presencia internacional, principalmente con la participación de sujetos de Derecho Internacional y con base jurídica. En el uso común, el término es generalmente reservado para las organizaciones intergubernamentales como las Naciones Unidas, la CICC, o la CNCC, cuyos miembros son Estados soberanos o de otras organizaciones intergubernamentales, todos los considerados sujetos del Derecho

---

<sup>17</sup> Fuentes Orozco, Miriam Areli. *Caracterización de las Organizaciones no gubernamentales acreditadas en Santa Cruz Barrillas, Huehuetenango*. Universidad de San Carlos de Guatemala

Internacional<sup>18</sup>. Mientras que lo que se designa como *Organismo Internacional* siempre es de naturaleza pública. Para evitar posibles confusiones, la teoría de las Relaciones Internacionales separa estos términos, y algunas veces se usan los términos organismo internacional gubernamental u organismo internacional público.<sup>19</sup>

Dentro de su seno y a través de procedimientos de complejidad variable, busca elaborar una voluntad jurídica distinta a la de sus Estados miembros, destinada a realizar las competencias que les han sido atribuidas. Esta voluntad puede manifestarse a través de actos unilaterales o por medio de la concertación de tratados con otros sujetos de derecho internacional<sup>20</sup>.

Según las Naciones Unidas, existen varios tipos de ONGs las cuales se clasifican por su generación:

### **2.6.1 Las de I generación**

Nacen tras la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de remediar una situación de escasez de bienes y servicios. Las acciones que realizan son de emergencia y asistencia en las que son los únicos actores involucrados en el proceso.

### **2.6.2 Las de II generación**

Su objetivo es la transferencia de recursos económicos y tecnológicos a las ONGs del Sur y los grupos de base. Persiguen la incorporación de las acciones de sensibilización ciudadana sobre las condiciones de vida de los pueblos del Sur.

---

<sup>18</sup> Organismo Internacional. Wikipedia, Enciclopedia Libre. Consultado Mayo 2008

<sup>19</sup> Wikipedia. "Organismo Internacional". 2007 [http://es.wikipedia.org/wiki/Organismo\\_internacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Organismo_internacional). Consultado febrero 2009

<sup>20</sup> Ídem

### 2.6.3 Las de III generación

Entienden el desarrollo como un proceso auto sostenido de carácter político, por lo que concretan todos sus esfuerzos en aumentar la participación política y fortalecer la sociedad civil, así como a denunciar las políticas e instituciones que impiden el desarrollo local autosostenido.

### 2.6.4 Las de IV generación

Las acciones se realizan a través de redes formales e informales de personas y organizaciones. Se añade una nueva estrategia consistente en la denuncia y en la presión política, aunque en la práctica no todas apliquen esta última estrategia.<sup>21</sup>

Los organismos internacionales pueden ser de muy diversos tipos. Una clasificación sobre los mismos establece las diferencias:

- En función de su duración:
  - *Permanentes*, que son creados sin fijar un plazo para la finalización de su mandato. (ONU)
  - *No permanentes*, que son aquellos a los que se establece un cometido específico para una duración determinada en el tiempo, transcurrido el cual dejan de existir.
  
- Por sus competencias:
  - *Plenos*, que son aquellos que tienen plena capacidad de acción sobre las materias delegadas por los Estados que los crearon y que pueden adoptar resoluciones a cuyo cumplimiento están obligadas las partes. (UE)

---

<sup>21</sup> Naciones Unidas, departamento de Información Pública.  
<http://www.un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm#top>. Consultado febrero 2009

- *Semiplenos* que son aquellos que, aún teniendo plena capacidad, requieren para adoptar resoluciones vinculantes, la decisión preceptiva previa a cada acto de los miembros que lo componen.
- *De consulta*, cuyas resoluciones no son vinculantes y que pertenecen al ámbito del estudio reflexión.
- Por razón de la materia, según sean las cuestiones que traten: económicas, culturales, y otras.
- Por su composición:
  - *Puros*, los integrados sólo por Estados soberanos.
  - *Mixtos*, en los que, además de los Estados, con voz y, en algunos casos voto, se integran otras instituciones públicas (municipios, provincias, Comunidades Autónomas, Estados Federados, etc.).
  - *Integrados*, en los que participan Estados y otros organismos internacionales.
  - *Autónomos*, sólo compuestos por organismos internacionales previamente existentes.<sup>22</sup>

Sin duda hoy en día, se tiene acceso a la cooperación internacional para combatir los actos de corrupción, a través de herramientas tecnológicas; institucionales y legales; sin embargo, el no utilizar el capital intelectual de los responsables para diseñar y ejecutar este tipo de iniciativas, fracasa todo intento por eliminarla, demostrando una actitud desfavorable para el Estado guatemalteco frente a la Comunidad Internacional, ya que pueden adoptar e iniciar buenas estrategias que realmente darán resultados positivos para el beneficio mutuo, pero no importan si al realizar el último paso de ellas, los responsables de cumplirlas fallan.

---

<sup>22</sup> Ídem.

Guatemala debe someter toda actividad de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que trabajan directamente con una cooperación internacional, a principios de legalidad, eficiencia y economía a través de una fiscalización, para que este resultado sea expuesto por medio de informes o memorias ordinarias y extraordinarias que se elevarán a las Cortes Generales y se puedan dar a conocer a través de las publicaciones de los medios de comunicación.

## 2.7 La Cooperación Internacional en Guatemala

La mayor parte de la Ayuda Oficial se sitúa a partir de las negociaciones y la firma de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, en los últimos cinco años esta tendencia ha ido decreciendo, así como la dependencia de Guatemala de la cooperación internacional. “De los US \$ 408,3 millones que tuvo de apoyo en el año 2000, se pasó a US \$ 518,2 millones en el año 2002, y finalmente, a US \$ 198,0 millones en el año 2005. En Guatemala la Ayuda Oficial ha constituido el 1,6% del presupuesto nacional en el año 2006. Los sectores que tuvieron mayor concentración de ayuda no reembolsable son el financiero, transportes, administrativos, servicios generales y educación, ciencia y cultura”.<sup>23</sup>

Al iniciarse el proceso de aplicación de la Declaración de París<sup>24</sup> en Guatemala en el año 2006 ya existía una entidad responsable de coordinación y programación de la planificación para el desarrollo, la Secretaría General de Planificación y Programación (SEGEPLAN).

---

<sup>23</sup> Ídem.

<sup>24</sup> La Declaración de París constituye ahora uno de los hitos de los esfuerzos a nivel mundial para aumentar la eficacia con que se utilizan los recursos para el desarrollo: una sucesión de compromisos e iniciativas que se pusieron en marcha en los años noventa y que comprende la Cumbre del Milenio (en 2000), ocasión en la que se establecieron los objetivos de desarrollo del milenio; la Conferencia de Monterrey (en 2002); el Foro de alto nivel de Roma sobre armonización (en 2003), y la Mesa redonda de Marrakech sobre gestión orientada a los resultados (en 2004). [http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Par%C3%ADs](http://es.wikipedia.org/wiki/Declaraci%C3%B3n_de_Par%C3%ADs) consultado julio 2009.

## CAPÍTULO III

### 3. LA CORRUPCIÓN Y LA CICC

#### 3.1 Antecedentes

La lucha contra la corrupción es un aspecto fundamental del ejercicio democrático del poder que exige la Carta Democrática Interamericana<sup>25</sup> y por lo tanto, es una tarea prioritaria para los Estados miembros de la OEA, dijo el Secretario General José Miguel Insulza, “Los gobiernos tienen que ser cada vez más eficientes en abordar y resolver los problemas de la gente, pero a la vez tienen que ser cada vez más transparentes en la formulación e implementación de sus políticas y prácticas públicas. Y deben castigar con energía la corrupción en que incurran sus funcionarios, así como a los intereses privados que los corrompan”.<sup>26</sup>

Los Estados miembros de la OEA han declarado el año 2006 como *Año Interamericano de la Lucha contra la Corrupción*, en una indicación de la creciente y permanente importancia de este tema para la región.

- En 1996 los Estados miembros adoptaron la Convención Interamericana contra la Corrupción, el primer tratado de su clase en el mundo.
- En 2002 los países iniciaron un proceso de seguimiento para examinar el cumplimiento de los países con el tratado.
- Una reunión de Estados parte de la CICC, que tuvo lugar en 2004, analizó medidas para fortalecer los esfuerzos de combate a este flagelo. Los países acordaron aumentar la cooperación entre las autoridades, negar acogida a funcionarios corruptos, fortalecer los regímenes legales de extradición y confiscación de activos.

---

<sup>25</sup> La Carta Democrática Interamericana, declara que los pueblos de América tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. La democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos de las Américas.

<sup>26</sup> Temas Prioritarios de la OEA. *Lucha contra la Corrupción*.  
[http://www.oas.org/key\\_issues/spa/KeyIssue\\_Detail.asp?kis\\_sec=7](http://www.oas.org/key_issues/spa/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=7)

- La OEA ha realizado seminarios y talleres de capacitación en la región sobre temas como el mejoramiento de la transparencia gubernamental y la elaboración de leyes modelo contra la corrupción.

Veintiocho de los Estados miembros de la OEA participan en el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC (MESICIC), que fue establecido como resultado de un mandato de la Tercera Cumbre de las Américas. Este mecanismo analiza cómo los Estados parte están implementando el tratado anticorrupción y recomienda medidas concretas para mejorar el cumplimiento.

Si bien el fenómeno de la corrupción política es una realidad mundial, su nivel de tolerancia o de combate evidencia la madurez política de cada país. Por esta misma razón existen entidades nacionales e internacionales, oficiales y privadas, con la misión de supervisar el nivel de corrupción administrativa internacional.

La corrupción, contrario a lo que podría pensarse inicialmente, no es solo responsabilidad del sector oficial, el Estado o el gobierno de turno, sino que incluye muy especialmente al sector privado. En muchos países, como en Latinoamérica, el sector privado tiene una gran influencia estatal y por lo tanto el nivel de corrupción presente en dichos países tiene mucho que ver con la manera en la que se comporta el sector privado en conjunto con los sistemas políticos.

### **3.2 Definiciones de Corrupción**

En el lenguaje gramatical el término corrupción se deriva de la palabra en latín *corrumpere* y se define como alterar o trastocar la forma de algo.<sup>27</sup>

---

<sup>27</sup> La Corrupción. [http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO\\_BUS=3&LEMA=corrupcion](http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=corrupcion) Consultado julio 2009.

La corrupción es un mal que aflige a todos, es neutral ya que no discrimina país, clase social, raza o religión.

Según Sergio Pivaral, Director del PASOC II, hay una definición alternativa de corrupción frecuentemente utilizada por el Banco Mundial que especifica a la corrupción como “el abuso del funcionario público para beneficio privado”<sup>28</sup>. Esta definición considera como causa de la corrupción a la autoridad pública y su abuso, y necesariamente vincula la corrupción con el Estado, sus actividades, la intervención estatal en el mercado y la existencia del sector público.

En otras palabras, esta definición excluye la posibilidad de que éste fenómeno exista en el sector privado, centrándose exclusivamente en el sector público. Según con la afirmación del premio Nobel Gary Becker al decir que “si abolimos el Estado, abolimos la corrupción”<sup>29</sup>.

Otra enunciación con un énfasis más jurídico, la proporciona Guillermo Brizio, Director General de Auditoría Financiera Federal de México "Se designa a la corrupción como un fenómeno social, a través del cual un servidor público es impulsado a actuar en contra de las leyes, normatividad y prácticas implementados, a fin de favorecer intereses particulares".<sup>30</sup>

La corrupción ha sido definida también por el economista Luis C. Oliveros, a través de sus publicaciones por la Internet en *El Problema de la Corrupción* como uno de los obstáculos más importantes para promover el crecimiento económico sostenible y alcanzar reducciones importantes en los niveles de la pobreza.

---

<sup>28</sup> La corrupción. Conceptos, causas, consecuencias, tipos y áreas críticas.  
<http://usuarios.lycos.es/imagenpolitica1/men6.html> Consultado en Abril 2008

<sup>29</sup> Entrevista realizada a Sergio Pivaral, Director del PASOC II. Noviembre 2008

<sup>30</sup> Op. Cit.

No hay elemento más indignante para cualquier residente de un país, que observar como ciudadanos se aprovechan de los bienes públicos para hacer fortuna, esto además de significar una ineficiente utilización de los recursos, trastoca toda la moral nacional, y merece el mayor de los repudios.<sup>31</sup>

Cabe destacar que el interés personal no es un elemento que necesariamente debe incluirse en una definición, pues los actos de este problema no siempre benefician únicamente a intereses particulares, puede también beneficiar a familiares, amigos o incluso a una organización, a una causa o movimiento social, político o cultural.

Conociendo los diferentes conceptos y elementos se puede definir: como un acto intencionado en el cual se busca satisfacer el interés personal, por encima de principios, leyes, normas y derechos, dentro del ámbito familiar, educativo, laboral y político.

### **3.3 Causas importantes que originan la corrupción**

- a. Exceso de regulaciones para desarrollar actividades productivas.
- b. Discrecionalidad en la aplicación de las normas, procedimientos o requisitos.
- c. Falta de un servicio profesional que contemple estabilidad laboral en el servicio público.
- d. Sueldos bajos del personal público.
- e. Programas insuficientes de estímulos y recompensas para el personal público.
- f. Falta de arraigo de valores éticos entre algunos servidores públicos y ciudadanos.
- g. Insuficiente participación ciudadana en actividades de control y evaluación de la gestión pública.

---

<sup>31</sup> El Problema de la Corrupción. <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/ve/lcob-corrup.htm> Consultado en Abril 2009

- h. Falta de incentivos de capacitación, así como de promoción como resultado de programas de formación.

### **3.4 Tipos de corrupción**

Existen diversas tipologías de la corrupción desde la que hace sólo referencia a la extorsión y el soborno, hasta las que se refieren a tipos específicos y especiales.

Los estudiosos del tema han elaborado múltiples clasificaciones de la misma. Así se tiene la clásica distinción entre la pasiva y la activa, según se vea a quien tiene el poder de decisión o a quien le solicita, a aquel, un determinado comportamiento contrario a sus obligaciones.

También se encuentra la privada y la pública, entendiéndose que la primera se manifiesta entre particulares y quizás es más difícil de detectar y de denunciar este tipo de corrupción porque es parte de vida privada de las instituciones; y la segunda se manifiesta en el mundo de la política para conseguir una ventaja ilegítima, generalmente secreta y privada.

Entre los tipos de corrupción que se vuelven parte de una cotidianidad en el país, están los siguientes:

#### **3.4.1 Extorsión**

Cuando un servidor público, aprovechándose de su cargo y bajo la amenaza, sutil o directa, obliga al usuario de un servicio público a entregarle también, directa o indirectamente, una recompensa.

#### **3.4.2 Soborno**

Cuando un ciudadano o una organización, entrega directa o indirectamente a un servidor público, determinada cantidad de dinero, con el

propósito de que obtenga una respuesta favorable a un trámite o solicitud, independientemente si cumplió o no con los requisitos legales establecidos.

### **3.4.3 Peculado**

La apropiación ilegal de los bienes por parte del servidor público que los administra.

### **3.4.4 Fraude**

Cuando servidores públicos venden o hacen uso ilegal de bienes del gobierno que les han confiado para su administración.

### **3.4.5 Tráfico de influencias**

Cuando un servidor público utiliza su cargo actual o sus nexos con funcionarios para obtener un beneficio personal o familiar, o para favorecer determinada causa u organización.

### **3.4.6 La falta de ética**

Un tipo especial de corrupción que no tiene que ver directamente con la apropiación ilegal de recursos, pero que tiene una conducta negativa que va en contra de los propósitos y metas de las instituciones públicas. Este tipo de corrupción se puede observar cuando determinado servidor público no cumple con los valores de su institución.<sup>32</sup>

## **3.5 Consecuencias de la corrupción**

- Erosiona la credibilidad y legitimidad de los gobiernos.
- Reduce los ingresos fiscales.

---

<sup>32</sup> Michel Rowland. “Visión contemporánea de la corrupción”  
[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_publica/Cuaderno%2049/III-M.Rowland-Vision.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Cuaderno%2049/III-M.Rowland-Vision.pdf) Consultado Abril 2009

- Permite la aprobación y operación de leyes, programas y políticas, sin sustento o legitimidad popular.
- Revitaliza una cultura de la corrupción y contribuye a su proliferación.

### **3.6 Mecanismos Internacionales en la lucha contra la corrupción**

Dentro de estos mecanismos se encuentra la Convención Interamericana Contra la Corrupción CICC y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CCNU)

La CICC es la primera convención en tratar de forma específica el tema de la corrupción en todas sus dimensiones. Diez años después, ya se encuentra en un estado propicio para exigir su implementación.

La OEA, es la encargada de promover e impulsar la implementación de esta convención que ha sido ratificada por 33 países, casi todos los del hemisferio, entre ellos Guatemala desde el 12 de junio de 2001.

Los principales aliados de la convención pueden llegar a ser las agencias bilaterales y multilaterales, en la medida que cuenten con espacios reales para poder ejercer su función. En síntesis, convertirse en un eslabón de relevancia en el proceso de construcción democrática, en el cual no se esta, como nación, ni siquiera dando los primeros pasos, sino apenas aprendiendo a gatear.<sup>33</sup>

Para Sergio Pivaral, Director del PASOC II “Durante los primeros años después de la firma de los Acuerdos de Paz en Guatemala, se inician trabajos

---

<sup>33</sup> Estrategias contra la Corrupción. <http://www.interamericanusa.com/articulos/Gob-Corp-Adm/Estr-Anti-Corrp.htm> Consultado en Abril 2009.

de apoyo a la Sociedad Civil a través de proyectos específicos debido a la coyuntura y al contexto que se había en ese momento”.<sup>34</sup>

Ambas convenciones respetan los principios fundamentales del ordenamiento jurídico de cada Estado miembro en las medidas preventivas contra la corrupción que apliquen dentro de sus propios sistemas jurídicos institucionales, siempre y cuando “...estos mecanismos sean para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”<sup>35</sup>, y “...con la evaluación periódica de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción”<sup>36</sup>.

Para aplicar los procedimientos de la lucha contra la corrupción, los Estados partes deberán cumplir con los objetivos que estas convenciones establecen; la participación de la sociedad civil es significativa para el cumplimiento de las convenciones ya que “aumentar la transparencia y promover la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones, garantiza una toma de decisiones más cuidadosa en beneficio del Estado”.<sup>37</sup>

Los Estados pueden y se benefician como miembros de las convenciones como la CICC y la CNUCC, para mantener un control vigilado de sus niveles de corrupción, no habría una razón lógica por la que un Estado decida no adherirse a convenciones como estas que luchan en contra, pretendiendo tener una seguridad de que dentro de su sistema institucional no existe corrupción.

Primeramente es necesario constatar que la CICC contiene una serie de acuerdos en sus disposiciones. En el caso de las medidas preventivas del

---

<sup>34</sup> Entrevista realizada. Sergio Pivaral, Director del PASOC II. Noviembre 2008

<sup>35</sup> Manual de Legislación contra la Corrupción. Coalición por la Transparencia. CICC. Guatemala, 2004

<sup>36</sup> Ídem.

<sup>37</sup> Ídem.

artículo III, el nivel mandatario del acuerdo es menor que otras disposiciones. El artículo III en su párrafo inicial – que es el predecesor del listado de medidas- señala que: “A los fines expuestos en el Artículo II de esta Convención, los Estados Partes convienen en considerar la aplicabilidad de medidas, dentro de sus propios sistemas institucionales, destinadas a crear, mantener y fortalecer:...”.

En razón de la variabilidad de los sujetos afectados con cada medida preventiva del capítulo III tienen diversos campos de aplicación. 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.

Se cuenta con un Mapa de Indicadores de la implementación de la CICC en Guatemala. Desde propuestas de Sociedad Civil, resulta una herramienta novedosa y necesaria profundizar la participación y el impacto de la sociedad civil en la generación de reformas anticorrupción.

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

### **3.7 Compromisos internacionales de la CICC<sup>38</sup>**

Si bien los contenidos del artículo III no guardan el mismo nivel mandatario de otras disposiciones de la convención es indudable que tal

---

<sup>38</sup> Op. Cit.

disposición debe interpretarse como un compromiso de acción de los Estados Parte. Ello básicamente por dos razones:

- Porque La CICC tiene como uno de sus objetivos promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir...la corrupción”. La interpretación de las disposiciones de la CICC a la luz de los motivos para suscribirla llevan indudablemente a dar valor al artículo III. De acuerdo a un viejo aforismo jurídico, “las leyes deben interpretarse en el sentido de generar efectos jurídicos.
- Porque el mismo Comité de expertos del Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la CICC no ha considerado el nivel mandatorio 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.

### **3.8 Evaluación 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 alimentaran las conclusiones de un ejercicio monitoreo.

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.

Hoy en día la CICC es un instrumento jurídico internacional para la lucha contra la corrupción vigente en 33 países del continente americano. Su creación encuentra sus orígenes en un conjunto de propuestas que se condujeron en el seno de la OEA entre los años 1992 y 1995.

Efectivamente, en 1992 el Comité Jurídico Interamericano destacó la necesidad de tratar algunas cuestiones legales derivadas de la corrupción y el tema se introdujo en la agenda de la OEA. La preparación de la Primera Cumbre de las Américas en Miami, en 1994, sirvió de base para la adopción de acuerdos que posteriormente se firmarían como compromisos políticos de los gobiernos en la lucha contra la corrupción.

Esta convención tiene una estructura general que aborda compromisos para la prevención de la corrupción, la represión penal de conductas consideradas corruptas, y la cooperación internacional en la prevención y represión de la corrupción en los países firmantes.

Los compromisos para la prevención de la corrupción están contenidos en un solo artículo, el III, denominado *Medidas Preventivas*. Dicho artículo es un listado de doce numerales sobre diversas medidas, de carácter normativo y administrativo fundamentalmente, para la prevención.

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 y monitoreo. En un ejercicio de este tipo los distintos actores de la sociedad civil que efectuarán el monitoreo deberían seleccionar de común acuerdo las unidades temáticas de su interés, y explorar las relaciones que pueden darse entre ellas, a fin de generar un sentido colectivo de la acción y dar coherencia a la información que posteriormente se obtenga.

### **3.9 Prevenciones de conductas funcionarias corruptas al interior de los organismos públicos**

Las legislaciones promueven principios y normas sobre moralidad pública y privada, destinados, entre otros fines, a prevenir conflictos de intereses. La “*Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos*”, de Guatemala, señala en su artículo 6 que “son principios de probidad:...c) la preeminencia del interés público sobre el privado” y, “h) la actuación con honestidad y lealtad en el ejercicio del cargo o empleo o prestación de un servicio”. El principio de probidad conlleva que en el ejercicio del cargo o función se privilegie el interés general<sup>39</sup>.

Los medios para prevenir esos conflictos de intereses en la Administración consisten por ello en restricciones en el acceso a funciones públicas o privadas y restricciones a la conducta funcionaria. Estas restricciones están destinadas a aplicarse en el proceso previo al ingreso a la Administración, durante el ejercicio de la función pública, y en la fase posterior al egreso de la función pública.

Lo anterior se desprende de la literatura comparada y de los desarrollos de esta materia contenidos en los documentos de la Primera Ronda de Examen del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC.

Por otra parte, las prohibiciones son impedimentos de que un funcionario público ejecute acciones determinadas que le harían incurrir en un manifiesto conflicto de intereses. Genéricamente la prohibición se manifiesta como el impedimento de que todo funcionario intervenga, en razón de sus funciones, en asuntos en que se tenga interés personal o familiar, o que participe en

---

<sup>39</sup> Decreto Numero 89-2002. *Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos*. Congreso de la Republica de Guatemala.

decisiones en asuntos en que exista cualquier circunstancia que les reste imparcialidad, específicamente, las prohibiciones vinculadas a la protección de la probidad pública persiguen que el funcionario no intervenga en asuntos o decisiones en el ejercicio de su función pública que le signifiquen de cualquier modo obtener beneficio personal, familiar o societario.

De esta manera, las normas jurídicas nacionales prohíben una serie de actos en el ejercicio de la función pública, y especialmente en Latinoamérica como son los siguientes:

- Utilizar bienes y recursos públicos para provecho particular
- Utilizar recursos públicos para fines ajenos a los institucionales
- Aceptar o solicitar donativos, privilegios o beneficios,
- Utilizar indebidamente información reservada o privilegiada
- Ejercer influencia indebida sobre particulares u otros funcionarios
- Tomar decisiones en asuntos en que tenga interés personal, así como otras variantes de estas prohibiciones

El alcance de los sujetos eventualmente beneficiados por la actuación funcionaria prohibida también varía de una legislación a otra, desde el ámbito más íntimo del funcionario, y las amistades manifestadas. Sin embargo, el núcleo central consiste en la protección del interés general a través de prohibición de que el funcionario en que tenga un interés directo o indirecto.

Las características deseables de los mecanismos de prevención de conflictos de intereses en la Administración, son las siguientes:

Que:

- Consistan en restricciones de conducta.
- Se apliquen a la totalidad de los postulantes, funcionarios y ex funcionarios públicos

- Contemplan restricciones basadas en el interés personal, el parentesco, la vinculación contractual, y los antecedentes penales del postulante o funcionario.
- Persigan la prevención de conflictos de intereses en asuntos vinculados a la función pública
- Se apliquen durante los procesos de ingreso, desempeño y egreso de una función pública.

### **3.10 El deber de denuncia de los funcionarios públicos de actos de corrupción:**

Mediante el numeral 1 de su artículo III, la CICC promueve la existencia de una obligación legal de los funcionarios públicos de denunciar a las autoridades competentes los actos de corrupción de que tomaren conocimiento en el ejercicio de su función o cargo.

Este se debe tanto a la mayor responsabilidad que se le atribuye al funcionario público en el cumplimiento de la ley y en el cuidado de la *ojo público*, como a la posición privilegiada que guardan los funcionarios para controlarse entre si. La denuncia por parte de funcionarios públicos puede ser una herramienta eficaz de control intra-órgano que inhiba prácticas corruptas.

Las características deseables de la normativa sobre deber de denuncia de actos de corrupción por parte de funcionarios públicos de acuerdo a la CICC, son las siguientes:

Que:

- Se aplique a la totalidad de los funcionarios públicos
- Cuente con procedimientos para su cumplimiento
- Contemple sanciones al incumplimiento
- Que contemple medidas de protección a los funcionarios denunciantes

### **3.11 Órganos de Control:**

La disposición respectiva de la CICC no define lo que debe entenderse por órganos superiores de control. Sin embargo al menos señala cuáles debe ser algunos de los propósitos de tales órganos: desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas. Desde esa perspectiva, podrían entenderse como órganos de ese tipo las Contralorías generales, las Procuradoras, las Fiscalías, los órganos superiores de auditoría interna y externa, las oficinas anticorrupción, oficinas de ética pública, y cualquier entidad destinada a luchar contra la corrupción de un nivel jerárquico considerado superior en un Estado.

Determinar qué instituciones son órganos superiores de control en cada país puede requerir de un análisis de la estructura orgánica del Estado, las bases del ordenamiento jurídico nacional, y las funciones asignadas a organismos públicos en materia de prevención, detección y sanción de la corrupción. Una vez efectuado dicho ejercicio se podría verificar si, al menos normativamente, un Estado Parte de la CICC cuenta con este tipo de instituciones, como lo es en el caso del Estado de Guatemala al contar con el PASOC II y programas de transparencia de USAID que ayudan al monitoreo de la lucha contra la corrupción.

En cuanto a las características deseables de estos órganos de control, pueden extraerse importantes elementos de los desarrollos obtenidos de los Cuestionarios del Comité de Expertos de la OEA para la Primera Ronda, y especialmente de las Recomendaciones que dicho comité ha efectuado a los países de la región examinados en la primera ronda (2002-2006) en materia de órganos superiores de control.

Estas recomendaciones, a través de su regularidad, demuestran un consenso acerca de cuales son algunos elementos deseables de los

organismos. El patrón que se desprende de estas fuentes muestra que tales organismos deberían contar con:

- Independencia que les permita cumplir eficazmente su función y sin influencias indebidas.
- Coordinación con otros organismos que ejercen control en el Estado.
- Mecanismos públicos y transparentes de selección, designación, promoción y remoción de funcionarios.
- Personal capacitado.
- Recursos materiales adecuados para el cumplimiento de sus objetivos.
- mecanismos de seguimiento y evaluación de su gestión.

### **3.12 Mecanismos de seguimiento de la gestión pública:**

Los mecanismos de seguimiento, consisten en procedimientos destinados a que miembros de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales intervengan en la etapa de control de procesos de gestión de instituciones públicas de la Administración, con el fin de coadyuvar a la prevención de la corrupción.

### **3.13 Protección a los ciudadanos denunciantes:**

La CICC establece que los Estados deberían establecer, mantener o fortalecer sistemas de protección de los ciudadanos que denuncien actos de corrupción. Se trata de establecer sistemas. Debido a ello es que no podría considerarse un sistema una medida aislada que puede teóricamente proveer algún tipo de protección.

La CICC no señala cuáles pueden ser estos sistemas de protección, pero señala que ellos pueden incluir la protección de la identidad, con lo cual debería permitirse las denuncias bajo reserva de identidad, al menos. Otros mecanismos

contemplados en legislaciones y prácticas nacionales pueden ser la denuncia anónima, mecanismos de denuncia que garanticen el anonimato o la reserva, como líneas telefónicas o direcciones electrónicas seguras, y los fueros para caso de denuncia (para evitar represalias vinculadas a la estabilidad laboral).

### **3.14 Lucha contra la corrupción a nivel internacional:<sup>40</sup>**

Las restricciones y limitaciones que impone el texto de la CICC para la construcción de acciones de monitoreo deben ser explicitadas al momento de acordar las áreas de trabajo, definir los estándares, generar las herramientas de recolección de información, y presentar los resultados.

Asimismo, debe hacerse explícita una circunstancia fáctica que va mas allá de la CICC y que dificulta el monitoreo: y es la dificultad para obtener datos estabilizados e información objetiva para el monitoreo de la sociedad civil. La información de campo obtenida revela una debilidad de las instituciones públicas guatemaltecas para generar y proveer este tipo de información. Esta debilidad es coincidente con la detectada por el Comité de Expertos en la gran mayoría de los Estados americanos que han sido examinados en la Primera Ronda, así como también en Guatemala.

Para enfrentar estas dificultades resulta necesario que los actores del seguimiento tomen medidas mitigadoras, las cuales ayudaran a promover una participación de la sociedad civil: es por eso necesario que el Estado de Guatemala cree política pública para crear espacios de combinación en donde la experiencia de la sociedad civil pueda ser asimilada para crear dichas políticas.

Las disposiciones de la CICC constituyen compromisos jurídicos internacionales del Estado de Guatemala para actuar en la lucha contra la corrupción, a través de la prevención, la reprensión y la cooperación. Para cada

---

<sup>40</sup> Nota del Consejo Pontificio para la Justicia y la Paz. *LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN*. Ciudad del Vaticano, Octubre 2006. <http://www.zenit.org/article-21376?l=spanish>

uno de tales objetivos, la CICC establece disposiciones específicas como se ha explicado en la sección anterior, por lo que la aplicación de la CICC en Guatemala puede ser examinada tomando en cuenta cualquiera de las áreas temáticas que contempla tal Convención.

El fenómeno de la corrupción siempre ha existido, sin embargo es sólo desde hace pocos años que se ha tomado conciencia de él a nivel internacional. En efecto, el mayor número de las convenciones contra la corrupción y de los planes de acción, redactados por los Estados de manera particular, por grupos de Estados y por Organismos Internacionales en los ámbitos del comercio internacional, en la disciplina de las transacciones internacionales y especialmente en el ámbito de las finanzas, pertenecen a los últimos tres lustros.

Esto significa que la corrupción se ha convertido ya en un fenómeno relevante, pero también que se está difundiendo a nivel mundial su valoración negativa y consolidándose una conciencia nueva de la necesidad de combatirlo. Para este fin, se han elaborado instrumentos de análisis empírica y evaluación cuantitativa de la corrupción que nos permiten conocer mejor las dinámicas propias de las prácticas ilegales a ella vinculadas, con el objetivo de predisponer instrumentos más adecuados, no sólo de tipo jurídico y represivo, para combatir estos fenómenos. Este cambio reciente se produjo, en particular, por dos grandes acontecimientos históricos: El primero ha sido el fin de los bloques ideológicos después de 1989 y, el segundo, la globalización de las informaciones; Ambos procesos han contribuido a poner más en evidencia la corrupción y a tomar una conciencia adecuada del fenómeno. La apertura de las fronteras a consecuencia del proceso de la globalización permite que la corrupción sea exportada con mayor facilidad que en el pasado, pero también ofrece la oportunidad de combatirla mejor, a través de una colaboración internacional más estrecha y coordinada.

### **3.15 Unidades Temáticas de monitoreo:**

Son normas que están orientadas a prevenir conflictos de intereses y aseguran la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecen también las medidas y el sistema que exige a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento.

Las unidades temáticas de monitoreo, individualmente o en un conjunto relacionado de ellas, pueden ser mas fácilmente identificables con un objetivo y con metas al servicio de dicho objetivo, lo que facilitara la generación de mediciones. Por ejemplo, pueden relacionarse claramente las disposiciones de los numerales 1, 2 y 8 del artículo III de la CICC, en la medida que todas ellas 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 de la CICC, en cuanto a la implementación de medidas preventivas de corrupción en la hacienda pública.

Para Sergio Pivaral, Coordinador del PASOC II, una unidad temática de monitoreo son:

- Los Centros de Asistencia Legal Anticorrupción (ALAC) de Transparencia Internacional (TI), que son instancias independientes que apoyan al ciudadano a presentar e informar sobre casos de corrupción, al momento que utilizan la información generada para incidir a favor de cambios institucionales.

Su objetivo principal es democratizar la lucha contra la corrupción y reducir los niveles de corrupción en el sector público, mediante la recepción,

asistencia legal y acompañamiento de denuncias ciudadanas; así como incidir a favor de reformas institucionales derivadas de la información proveída por dichas denuncias.

Entre las actividades que se realizarán dentro de su estrategia estará implementar una línea telefónica gratuita, que será el primer contacto entre el centro y los ciudadanos, la asistencia legal por parte de profesionales del derecho, acciones de incidencia y análisis de la información proporcionada para formular la capacidad de propuestas y reformas.<sup>41</sup>

En un ejercicio de este tipo los distintos actores de la sociedad civil que efectuaran el monitoreo deben seleccionar de común acuerdo las unidades temáticas de su interés, y explorar las relaciones que pueden darse entre ellas, a fin de generar un sentido colectivo de la acción y dar coherencia a la información que posteriormente se obtenga.

En Guatemala existe, un conjunto de normas jurídicas que favorecen la lucha contra la corrupción: desde la Constitución Política de la República de Guatemala, y mas recientemente se cuenta ya con una ley específica que regula y facilita el acceso a la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales a la información en poder o bajo el control de las instituciones públicas, la Ley de Acceso a la Información.<sup>42</sup>

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo No. 30 estipula que “Todos los actos de la administración son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener en cualquier tiempo informes, copias,

---

<sup>41</sup> Acción Ciudadana. Capítulo guatemalteco de Transparencia Internacional. [http://accionciudadana.org.gt/index.php?option=com\\_content&task=blogcategory&id=30&Itemid=38](http://accionciudadana.org.gt/index.php?option=com_content&task=blogcategory&id=30&Itemid=38) Consultado julio 2009.

<sup>42</sup> Peñailillo López, Miguel. Mapa de Indicadores. Monitoreo de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala. Agosto 2006. Financiado por USAID.

reproducciones y certificaciones que soliciten a la exhibición de los expedientes que deseen consultar (...)"<sup>43</sup>

La Ley de Libre Acceso a la Información No. 57-2008, fue aprobada por el Consejo de la República el 23 de Septiembre de 2008, que permitirá a los ciudadanos pedir cuentas a los gobernantes, de manera que dispongan de elementos para auditar el desempeño de la función pública. Tal derecho redunda en el fortalecimiento de la democracia y entra en vigencia a inicios del año 2009<sup>44</sup>.

Los objetivos de la Ley de Libre Acceso a la Información son:

1. Garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley;
2. Garantizar la transparencia de la administración pública y de los sujetos obligados y el derecho de toda persona a tener acceso libre a la información pública;
3. Establecer como obligatorio el principio de máxima publicidad y transparencia en la administración pública y para los sujetos obligados en la presente ley;
4. Establecer, a manera de excepción y de manera limitativa, los supuestos en que se restrinja el acceso a la información pública;
5. Favorecer por el Estado la rendición de cuentas a los gobernados, de manera que puedan auditar el desempeño de la administración pública;
6. Garantizar que toda persona tenga acceso a los actos de la administración pública.<sup>45</sup>

---

<sup>43</sup> Constitución Política de la Republica de Guatemala, Artículo 30.

<sup>44</sup> <http://derecho.blogcindario.com/2008/10/00096-ley-de-libre-acceso-a-la-informacion-decreto-57-2008.html> Consultado en Abril 2009

<sup>45</sup> Ley de Libre acceso a la Información Pública. Congreso de la Republica de Guatemala. Decreto 58-2008.

### **3.16 Lucha contra la corrupción en Guatemala:**

Con la firma del los Acuerdo de Paz, firme y duradera, entre el Gobierno de la República de Guatemala y la URNG (29 de diciembre de 1996) culminó el conflicto armado interno que enfrentó a los guatemaltecos con funestas consecuencias para el país tanto en daños a la infraestructura como en pérdida de valiosas vidas humanas y en violaciones a los derechos humanos de los ciudadanos.

Tras este contexto, la lucha contra la corrupción en Guatemala tiene un fuerte inicio en el año de 1997, seguido de la Firma de los Acuerdos de Paz<sup>46</sup>, convirtiéndose en el principal marco de referencia en programas diseñados (para el caso guatemalteco) contra la corrupción debido al contexto que existía en ese momento.

### **3.17 Ventajas para todos los actores involucrados en la lucha contra la corrupción en Guatemala<sup>47</sup>:**

- Primeramente, el monitoreo ciudadano ayuda a las Organizaciones de la Sociedad Civil a contar con información propia que no depende exclusivamente de las instancias gubernamentales o estatales. La sociedad civil debe contar con información propia, que le dé el poder de opinar.
- Adicionalmente, la generación de indicadores por parte de la sociedad civil impulsa a las entidades estatales a generar su propia información. A menudo, la generación de información de parte del Estado depende de un impulso político y de recursos asignados a la elaboración de esta

---

<sup>46</sup> Los Acuerdos de Paz expresan consensos de carácter nacional. Han sido avalados por los diferentes sectores representados en la Asamblea de la Sociedad Civil y fuera de ella. Su cumplimiento progresivo debe satisfacer las legítimas aspiraciones de los guatemaltecos y, a la vez, unir los esfuerzos de todos en aras de esos objetivos comunes.

<http://www.congreso.gob.gt/Docs/PAZ/Acuerdo%20de%20paz%20firme%20y%20duradera.pdf>  
Consultado julio 2009.

<sup>47</sup> Peñailillo López, Miguel. Las Oportunidades del Monitoreo y usos del Mapa. Monitoreo de la CICC en Guatemala. 2006

información. La existencia de informes de organizaciones de la sociedad civil incentiva a las entidades y autoridades públicas a contar con información propia; y

- Analizando la generación y exposición de información como un proceso de mas largo plazo, el monitoreo eventualmente puede ayudar a generar acuerdos entre los distintos actores.

Como Impacto social, la corrupción marca las diferencias sociales al limitar el papel del Estado como mediador de las demandas de los distintos grupos de la Sociedad Civil. Las clases populares o marginales se ven sometidas a un proceso de exclusión social y político ya que la corrupción los aleja del sistema formal y los obliga a acceder de manera informal a sus medios de subsistencia.

La corrupción reproduce la desigualdad social en Guatemala y resguarda las redes de complicidad entre las élites políticas y económicas y mantiene funcionando los instrumentos ilegales de control, favoreciéndose muchas veces por la escasa sensibilización de los medios de comunicación al no brindar la información correcta a la sociedad.

## **CAPÍTULO IV**

### **4. AGENCIAS COOPERANTES**

#### **4.1 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

Creado en 1965 por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y resultado de la fusión del Programa Ampliado de las Naciones Unidas para la Asistencia Técnica (creado en 1949) y el Fondo Especial de las Naciones Unidas (creado en 1958), el PNUD es la red mundial de desarrollo establecida por las Naciones Unidas para proporcionar los conocimientos, las experiencias y los recursos para ayudar a los países a forjar una vida mejor.

Presente en 166 países, en donde vive el 90 por ciento de los habitantes más pobres del mundo, este programa trabaja con ellos para ayudarlos a encontrar sus propias soluciones a los retos mundiales y nacionales del desarrollo. Además, ayuda a los países en desarrollo a atraer y utilizar la asistencia financiera eficientemente. En todas sus actividades promueve la protección de los derechos humanos y la realización del potencial de la mujer.

Asimismo, el PNUD administra el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capacitación, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer y el de los Voluntarios de las Naciones Unidas. Uno de sus productos conocidos internacionalmente es el Informe sobre Desarrollo Humano, publicado anualmente, y cientos de informes regionales, nacionales y locales sobre desarrollo humano.

El representante residente del PNUD en cada país desempeña, además, el papel de Coordinador de las actividades del sistema de las Naciones Unidas y ayuda a garantizar que el uso de los recursos tenga la mayor repercusión posible.

Los principios básicos que definen las actividades de cooperación del PNUD son la neutralidad, la universalidad y flexibilidad para responder a las necesidades de los países. La aplicación de las actividades representa un recurso importante para el fortalecimiento de capacidades de los países para gestionar sus procesos de desarrollo.

#### **4.1.1 Áreas temáticas**

El mandato del PNUD es contribuir al Desarrollo Humano Sostenible de los países, particularmente con miras a alcanzar las metas fijadas en la cumbre del milenio convocada por Naciones Unidas. Para contribuir al Desarrollo Humano Sostenible, a nivel mundial se concentra en ayudar a los países a elaborar y compartir soluciones para los desafíos que plantean los siguientes temas:

- Gobernabilidad democrática
- Reducción de la pobreza
- Prevención y recuperación de las crisis
- Energía y medio ambiente
- VIH/SIDA

Estas áreas temáticas de desarrollo son aprobadas por la Junta Ejecutiva del PNUD, la cual está integrada por representantes de 36 países de todo el mundo, cuyos mandatos se alternan.<sup>48</sup>

## **4.2 Programa Alianzas con la Sociedad Civil (PASOC II)**

### **4.2.1 Antecedentes**

El programa es la continuación de esfuerzos hechos por el PNUD de reconocer y ampliar la cooperación con la sociedad civil guatemalteca. Como seguimiento a los Acuerdos de Paz firmados a finales de 1996, PNUD

---

<sup>48</sup> El PNUD Guatemala. <http://www.pnud.org.gt/frmPnud.aspx>. Consultado enero 2009

Guatemala y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas – MINUGUA, la cual fue establecida por el Consejo de Seguridad en la resolución **1094(1997)** en 1997 para un periodo de tres meses, con el fin de verificar el Acuerdo sobre el definitivo cese al fuego entre el Gobierno de Guatemala y la URNG, iniciaron en 1997 un apoyo modesto a organizaciones de la sociedad civil con iniciativas para contribuir al fortalecimiento de la justicia, financiado por el gobierno de Suecia.

El gobierno de Noruega elaboró en 2000 un programa junto con PNUD con enfoque en la reconciliación nacional. El proyecto se insertó en el Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho – PROFED, financiado por Suecia y se creó un programa **Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil en Materia de Reconciliación Nacional, Derechos Humanos y Justicia – PROFED-OSC** durante el período 2000-2003 como proyecto de ejecución directa con apoyo de Noruega y Suecia de US\$ 5 millones.<sup>49</sup>

#### **4.2.2 PROFED-OSC (2000-2003)**

La fase PROFED-OSC (2000-2003) invirtió unos 4 millones de dólares en proyectos ejecutados por 27 organizaciones guatemaltecas y organizó varios eventos de capacitación, intercambio y sistematización. El programa promovió una discusión conceptual sobre el tema Reconciliación, sobre fortalecimiento de la sociedad civil y una serie de documentos de sistematización que fue publicado por contrapartes en el tema de derechos indígenas y justicia Maya.

Entre los proyectos con alto grado de incidencia e impacto de esta primera fase, se encuentra la formulación y promoción de un Programa Nacional de Resarcimiento para las víctimas del conflicto armado que ahora es parte del presupuesto de la nación, el monitoreo y cuestionamiento de los gastos militares en tiempos de paz, el inicio del trabajo exitoso de la Comisión Nacional de

---

<sup>49</sup> Pivaral, Sergio. Entrevista realizada. Director del PASOC II. Guatemala noviembre 2008.

Búsqueda de Niñez Desaparecida y fortalecimiento de varias defensorías indígenas.

Basado en las experiencias positivas de PRODED-OSC, una evaluación externa y las recomendaciones del Encuentro Nacional de OSCs, se preparó desde la mitad de 2003, en colaboración con los donantes, una nueva fase del programa, **Participación de la Sociedad Civil – PASOC** a partir de enero de 2004, simultáneamente a la toma de posición del gobierno del presidente Oscar Berger.

#### **4.2.3 PASOC I (2004-2006)**

El Objetivo principal, es estimular las contribuciones de la sociedad civil para construir una democracia participativa enraizada en los derechos humanos; asimismo, promover el fortalecimiento de la sociedad civil a través de auditoría social, defensa y alianzas.

El Programa trabajó a nivel nacional, pero tuvo un área geográfica de impacto preferencial en los departamentos de Huehuetenango, San Marcos, Alta Verapaz, Sololá y Chiquimula. Se contó con un financiamiento de aproximadamente 5 millones de dólares (US\$ 5.000.000) proveniente de la cooperación danesa y Noruega. El período de ejecución del programa fue de tres años.

En 2006, una evaluación externa concluyó que PASOC, por apoyar y financiar iniciativas de la sociedad civil, dio una contribución valiosa e importante al proceso de democratización en Guatemala. Pronto después, la continuación de PASOC fue asegurado a través de los compromisos por parte de Noruega y Dinamarca para financiar una segunda fase de PASOC hasta 2010.<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> <http://www.pasoc.org.gt/> Consultado febrero 2009

#### **4.2.4 PASOC II (2007 – 2010)**

El PASOC II es un programa implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), quien es un organismo multilateral que considera que el fortalecimiento de la participación ciudadana por parte de los actores sociales es fundamental para el alcance de los derechos humanos, transparencia en las agencias públicas y una democracia participativa.

Los objetivos declarados de PASOC II son producir marcos jurídicos, herramientas de implementación y, lo más importante, establecer alianzas sostenibles entre instituciones del Estado y organizaciones de la sociedad civil.

Lo que por lo más distingue esa nueva fase de PASOC de las previas fases, es la búsqueda de un fortalecimiento de las alianzas entre las organizaciones de la sociedad civil y el estado de Guatemala.

Así se inicia el trabajo de apoyo y fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil, sobre la base desarticulada y golpeada, debido a la violencia y al ser víctima de la represión estatal durante la guerra, es por eso que durante los años 90s y específicamente después de la firma de los Acuerdos de Paz hay un resurgimiento y fortalecimiento de este tejido social, no solamente a través del PASOC sino que también a través de varios programas pero en especial a través del PROFED y el PASOC.

Desde enero 2008 esas organizaciones estaban recibiendo apoyo financiero y metodológico por un periodo de uno a dos años, depende del proyecto. Los proyectos actualmente están concentrados en los departamentos de Chiquimula, Sololá, Alta Verapaz, San Marcos, Huehuetenango y Guatemala. Puede ser que el PASOC se expanda hacia otros departamentos del país.

#### **4.2.5 Lucha contra la Corrupción de PASOC II**

Aunque el cumplimiento con los acuerdos de paz es principalmente un desafío para los poderes del estado, la sociedad civil tiene una función significativa para asegurar la implementación e incidir hacia las autoridades para que tomen las iniciativas necesarias. PASOC apoya estas iniciativas y considera como marco referencial los siguientes acuerdos y recomendaciones:

1. Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática
2. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
3. Recomendaciones de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia
4. Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico <sup>51</sup>

#### **4.2.6 Ámbitos de Acción del PASOC II**

##### **4.2.6.1 Auditoría Social y la Transparencia**

El programa PASOC ha desarrollado desde el año 2004 diversas actividades dentro su eje de trabajo “transparencia y auditoría social”, como son los procesos de formación en auditoría social para líderes y actores de la sociedad civil, con la finalidad de fortalecer una ciudadanía responsable, informada, conciente y propositiva.

Se entiende la auditoría social como el mecanismo que permite a los ciudadanos ejercer su derecho de velar porque la administración pública del Estado o entidades no estatales que manejan fondos públicos hagan una gestión con total transparencia, lo que permite favorecer el desarrollo humano de las personas, de sus comunidades y su nación.

Para esto, se les pide a los funcionarios que cumplan con la ley y publiquen los informes financieros de rendición de cuentas por sus actos. Así la

---

<sup>51</sup> [http://www.pasoc.org.gt/acerca\\_de\\_pasoc.asp](http://www.pasoc.org.gt/acerca_de_pasoc.asp) Consultado Febrero 2009

sociedad civil esta informada y sabe si funcionarios y autoridades cumplen con su trabajo, reduciendo y previniendo la corrupción en la prestación de los servicios y en el manejo de los recursos destinados al bien común. De esta forma se contribuye a que todos tengan una mejor calidad de vida.

Los ciudadanos pueden y deben hacer auditoria social porque es la forma en que podrán hacer que el Estado cumpla con su función de organizarse para que ellos gocen de sus libertades y de sus derechos. El Estado no solo tiene que organizarse para tener funcionarios públicos y gobiernos, sino que tiene que organizarse para que todas las personas gocen del Derecho mismo. Si la ley se cumple, entonces el Estado esta garantizando las libertades y los derechos de la ciudadanía, como lo establecen los artículos 1 y 2 de la Constitución Política de la Republica de Guatemala.

La auditoria social la puede hacer cualquier ciudadano, pide información y cuentas a las autoridades sobre la gestión a realizar, por el manejo de los recursos y por la eficacia de los resultados, proponiendo y negociando soluciones que beneficiarán a la colectividad.

También pueden hacer las auditorias: los comités de ciudadanos, las mesas de concertación, los grupos comunitarios organizados, las coordinadoras sociales, las organizaciones de mujeres, indígenas y campesinos, la sociedad civil, etc. En este caso, todo proceso de auditoria social exige un trabajo conjunto, organizado, informado y planificado.

Las leyes de Guatemala que contienen y regulan el ejercicio ciudadano de auditoria social son:

- Constitución Política de la República de Guatemala: Esta ley como norma suprema, de manera general a los Artículos 24, 28 y 30.
- Ley General de Descentralización: Artículo 183 literal e)
- Ley de Desarrollo Social: Artículo 47

- Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y su Reglamento: Artículo 119 literal b) y 224.
- Código Municipal: Artículo 171 literal a)

También es importante considerar las convenciones internacionales que el Estado de Guatemala ha ratificado en contra de la corrupción, la CICC y la CNUCC y las cuales contemplan el derecho ciudadano de hacer auditoría social y participación ciudadana.

Las leyes de Descentralización, Consejos de Desarrollo y el nuevo Código Municipal del año 2002 ofrecen a la ciudadanía nuevos espacios para ejercer democracia participativa. El conocimiento de los derechos otorgados por estas leyes es limitado y cuesta romper con patrones paternalistas de ejercer influencia y poder local. Ha sido una tarea importante de PASOC apoyar iniciativas para fortalecer el carácter democrático de estos espacios en varios departamentos.

El Estado de Guatemala, cuenta con dos normativas que tienen como función promover sistemáticamente tanto la descentralización de la administración pública como la coordinación interinstitucional:

#### **4.2.6.2 La Ley General de Descentralización**

Esta ley tiene el compromiso de con el desarrollo del deber constitucional del Estado de promover en forma sistemática la descentralización económica administrativa, para lograr un adecuado desarrollo del país, en forma progresiva y regulada (Artículo 1).<sup>52</sup>

El Estado de Guatemala entiende por descentralización el proceso mediante el cual se transfiere desde el Organismo Ejecutivo a las municipalidades y demás instituciones del Estado, y a las comunidades organizadas legalmente, con participación de las municipalidades, las funciones,

---

<sup>52</sup> Decreto No. 14-2002 El Congreso de la Republica de Guatemala. Ley General de Descentralización.

los recursos de financiamiento para la aplicación de las políticas públicas nacionales, a través de la implementación de políticas municipales y locales en el marco de la mas amplia participación de los ciudadanos (Artículo 2).<sup>53</sup>

Esta ley trabaja por el objetivo de mejorar la eficiencia y eficacia de la Administración Pública y una mejor calidad de los servicios básicos que se prestan a la población.

#### **4.2.6.3 La Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**

Esta ley tiene el deber de organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.<sup>54</sup>

La función de los Consejos de Desarrollo incluye la auditoria social para promover la transparencia y la reducción de manejo discreto de las finanzas públicas.

Una iniciativa de PASOC es apoyar iniciativas de auditoria social y otras medidas por parte de la sociedad civil que contribuyen a transparentar procesos, funciones y manejo de las finanzas públicas.

Los niveles de corrupción y la poca capacidad de los órganos de control del Estado, figuran entre las preocupaciones principales de la ciudadanía, y contribuyen a mantener una baja confianza en el estado. No existe al momento políticas públicas coherentes que traduzcan en voluntad política compromisos internacionales incluidos en acuerdos vigentes tales como la CICC y la CNUCC ni tampoco una actitud colectiva de acción política en el ámbito nacional. Algunos proyectos apoyados por PASOC tienen como objetivo el fortalecimiento de instituciones importantes como la Fiscalía contra la Corrupción del Ministerio

---

<sup>53</sup> Ídem.

<sup>54</sup> Decreto No. 11-2002 El Congreso de la República de Guatemala. Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Consultado febrero 2009

Público, la Contraloría General de Cuentas y la Policía Nacional Civil para desarrollar estructuras, actividades e imagen de confianza y de eficiencia.<sup>55</sup>

### **4.3 Algunos Organismos a los cuales se les pueden hacer una auditoría social**

La Auditoría Social puede ser ejercida en cualquier ámbito del Estado, entre ellos podemos mencionar a:

- Consejo Municipal.
  - Alcaldes, síndicos, concejales, y empleados municipales.
- Instituciones autónomas
  - Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), semi-autónoma (IGGS) y descentralizadas como los Consejos de Desarrollo.
- Organizaciones No Gubernamentales y Privadas que administren recursos públicos.
- Empresas privadas nacionales e internacionales contratadas por el Estado para realizar obras publicas.
- Organismos del Estado.
  - Legislativo, Judicial y Ejecutivo.
- Empleados de todas las instituciones que manejen fondos del Estado.

#### **4.3.1 Las faltas y deficiencias por las que se puede hacer una auditoría social**

- **Omisión:** Se deja hacer algo planificado o una acción necesaria.
- **Negligencia:** Hay abandono, descuido de los empleados públicos que gestionan fondos del Estado.
- **Abuso de Autoridad.** Se actúa en interés propio, violando la ley.
- **Corrupción:** Acciones que hacen posible el uso de bienes, recursos, servicios, para beneficio propio.

---

<sup>55</sup> Áreas de Trabajo. *Auditoría Social y la Transparencia*. PASOC II.  
<http://www.pasoc.org.gt/transparencia.asp> Consultado diciembre 2008

- **Clientelismo político.** Poder de su influencia para proteger, servir o favorecer a otras personas.

La auditoria social se hace porque ha habido una falta o deficiencia voluntaria o involuntaria de funcionarios e instituciones que se desvían hacia el interés propio, limitando el bienestar de la población.

#### **4.4 Rol de la Sociedad Civil guatemalteca**

La participación ciudadana es una herramienta que persigue que los particulares puedan intervenir efectivamente en actividades o asuntos públicos en su calidad de portadores de intereses sociales. Para Sergio Pivaral, el coordinador del PASOC II, la participación ciudadana es “el proceso a través del cual los interesados influyen y controlan el poder sobre las iniciativas de desarrollo y sobre las decisiones y recursos que afectan sus vidas”. La existencia de espacios públicos no estatales lejos de debilitar al Estado contribuye a la legitimación del mismo y a la eficacia de su desempeño.

Se trata de que el Estado asuma una responsabilidad de estimular a través de un conjunto de elementos organizados entre sí, el qué de la sociedad – actuando a través de particulares individualmente señalados u organizadamente - participe, tenga un papel junto a otros en un asunto público, la prevención de la corrupción.

#### **4.5 Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID):**

##### **4.5.1 Antecedentes**

La historia de USAID se remonta al Plan Marshall para la reconstrucción de Europa, al término de la Segunda Guerra Mundial y al Programa Punto Cuarto de la Administración Truman. En 1961, el Presidente John F. Kennedy transformó el Proyecto de Ley de Asistencia Exterior en ley y a través de un decreto creó USAID.

A partir de ese momento, USAID ha sido el principal órgano de los Estados Unidos en brindar asistencia a los países que se recuperan de un desastre, tratan de salir de la pobreza y se embarcan en reformas democráticas. Con su sede central en Washington, D.C. La fuerza de USAID radica en sus oficinas localizadas en el propio campo, en todo el mundo.

A través de la historia se puede ver los enfoques que USAID ha dado:

- La década de los años 60s en Guatemala, fue un período de “desarrollo de alto nivel”, cuando la programación de la ayuda se efectuaba de forma centralizada. La misma se proveía principalmente en forma de transferencia de recursos entre los gobiernos para propósitos generales como infraestructura y otros programas de asistencia técnica y de capital.
- Los 70s estuvieron marcados por un enfoque de “necesidades humanas básicas” que incluía alimentos y nutrición, planificación poblacional y salud, educación y desarrollo del recurso humano.
- En los 80s, la asistencia extranjera se concentró en el crecimiento económico amplio, con énfasis en el empleo y los ingresos para las personas de escasos recursos económicos. Durante esta década, las actividades se canalizaban principalmente por medio de organizaciones no gubernamentales y la ayuda cambió de proyectos individuales a programas grandes compuestos por varios proyectos.
- En los 90s, el “desarrollo sostenible” fue la prioridad y USAID concentró su ayuda en programas que promovían la capacidad de un país para mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.
- En los 2000, la Agencia invirtió recursos considerables en la iniciativa contra la corrupción y el desarrollo: \$180 millones en el año fiscal 2001 y \$222 millones en el año fiscal 2002.<sup>13</sup> estas cifras incluyen no sólo los programas que se enfocan principalmente en la lucha contra la corrupción, sino también los programas de “governabilidad” mas amplios, con una dimensión contra la corrupción que sea significativa.

- USAID/Guatemala ayudó a establecer una Secretaría de Tribunales en la ciudad de Guatemala. En el año 2003, ya se pudo notar claramente el impacto positivo que esa oficina tuvo en la reducción de la corrupción y el incremento de la transparencia. Primero, el sistema de tribunales ahora lleva un inventario adecuado de los casos que debe resolver cada tribunal. En el período comprendido entre octubre 1997 y septiembre de 1998, el sistema de tribunales extravió 1,061 casos, sólo en la ciudad Guatemala. Con el nuevo sistema, sólo se extraviaron cuatro casos de octubre 1998 a enero de 2003.<sup>56</sup>

USAID ha trabajado en Guatemala por más de 40 años, desde su fundación en 1961. Sus programas de desarrollo aquí han seguido la misma trayectoria que se describe arriba. Actualmente trabaja con sus socios para identificar y ejecutar reformas a las políticas y programas que mejorarán las vidas de las mujeres, hombres, jóvenes y niños guatemaltecos.

Específicamente, la asistencia de esta Agencia en Guatemala promueve la democracia, la justicia y los derechos humanos; promueve el crecimiento económico, las prácticas ambientales acertadas, una mejor seguridad alimentaria y mejora el acceso de las personas a servicios de salud y de educación de calidad.<sup>57</sup>

#### **4.5.2 Ámbitos de Acción**

USAID es la agencia federal independiente responsable de planificar y administrar la asistencia económica y humanitaria exterior de los Estados Unidos en todo el mundo.

Es un líder mundial en la lucha contra la corrupción. El trabajo que lleva a cabo la Agencia restringe las oportunidades y disminuye los incentivos que

---

<sup>56</sup> USAID. Estrategia de USAID contra la corrupción. Washington, D.C. Enero 2005.

<sup>57</sup> USAID Guatemala. Historia. <http://www.usaid.gov/gt/espanol/history.htm> Consultado marzo 2009

promueven la corrupción. Sin embargo, la corrupción sigue siendo un tremendo obstáculo para el desarrollo político, social y económico, y los esfuerzos tendientes a reducirla deben integrarse de lleno en los programas de USAID en todos los sectores.

Su estrategia se apoya en la experiencia de la Agencia y brinda una oportunidad para promover aún más su liderazgo.

Se esfuerza por restringir las oportunidades y reducir los incentivos de la corrupción por medio de las reformas y la liberalización del sector público y la educación de la sociedad civil sobre el papel que pueden desempeñar para evitar la corrupción. La Agencia cuenta con una ventaja comparativa especial, ya que cuenta con una amplia experiencia trabajando en entidades que no son gubernamentales: con el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las ONGs, las universidades, los colegios profesionales y otros.

#### **4.5.3 Estrategias para los esfuerzos de USAID en contra de la corrupción**

- Enfrentarse al reto de la corrupción a gran escala y la corrupción administrativa.
- Hacer un uso estratégico de los recursos de la Agencia para combatir la corrupción.
- Incorporar las metas y las actividades para combatir la corrupción en todo el trabajo que realiza la Agencia.
- Desarrollar los conocimientos de USAID con respecto al combate de la corrupción.

Como donante bilateral a nivel internacional, se centra principalmente en el uso apropiado de los recursos y la autoridad pública.

## 4.6 Esfuerzos para combatir la corrupción

Su enfoque se centra en prevenir la corrupción y en los aspectos civiles del cumplimiento de la ley. Los programas contra la corrupción se pueden dividir en dos grandes categorías: “prevención” y “cumplimiento” de la ley.

Generalmente, esta Agencia se concentra en la prevención y en los aspectos administrativos, de verificación, de fiscalización y civiles del cumplimiento de la ley, proporcionando asistencia técnica de los países, para que subsanen las causas de la corrupción y modifiquen los comportamientos y los incentivos en un futuro.

En este aspecto, puede utilizar la experiencia adquirida en sus iniciativas de desarrollo en todos los sectores y basarse en su amplia experiencia en el desarrollo institucional, la educación y el hacer conciencia, incluyendo sus relaciones no solo con los gobiernos nacionales y locales, sino también con el sector privado, los partidos políticos, los sindicatos, las ONG's, las universidades, los colegios profesionales y otros actores.

Un 90% de las misiones indicaron que la corrupción –que, por su naturaleza, se da a largo plazo y se incrusta con fuerza- representa una restricción clave y requiere cambios a gran escala en las actitudes y las practicas de la población.

- Un setenta y ocho por ciento de las oficinas de campo de USAID indicaron que ampliarían su programación en contra de la corrupción si tuvieran más personas y más recursos.
- Un sesenta y nueve por ciento indico que la falta de un mayor compromiso político por parte de las contrapartes nacionales también era una restricción.

- Un cincuenta y siete por ciento indico que una coordinación insuficiente de los donantes limitaba la efectividad de los programas.<sup>58</sup>

Muchos de estos proyectos se beneficiaron con tres factores: buen ambiente para las políticas, socios locales muy comprometidos y un fuerte liderazgo de los Estados Unidos en cuanto a políticas.

El trabajo que USAID lleva a cabo con Estados frágiles, fallidos, y en proceso de convertirse en fallidos, enfatiza la importancia de la efectividad y la legitimidad del gobierno para lograr la estabilidad de un Estado. La corrupción menoscaba estos dos factores esenciales y este enfoque estratégico proporciona un marco mucho más completo para desagregar el problema y luego especificar los elementos más importantes de las intervenciones en contra de la corrupción.

Por ejemplo, cuando se aborda la corrupción administrativa, el imperativo de legitimidad subraya la necesidad de que los cambios sean muy visibles mientras que para mejorar la efectividad, se requiere un enfoque integral. Un análisis detenido de la corrupción a gran escala puede revelar, no solo sus impactos más sutiles en la efectividad, si no que también el impacto potencialmente devastador que pueden tener en la legitimidad las percepciones de que existe una corrupción de las elites aun cuando ya se hayan logrado mejoras objetivas en la corrupción administrativa.

Este análisis permitirá que USAID plantee un enfoque multisectorial y multidisciplinario para combatir la corrupción, en el cual se incorpore la competencia política, la competencia económica, los factores sociales y el desempeño institucional y organizacional en todos los sectores. La corrupción llega a todos los ámbitos del desarrollo siendo el análisis y la respuesta de USAID igualmente amplia.

---

<sup>58</sup> USAID. Estrategia de USAID contra la corrupción. Washington, D.C. enero 2005.

#### 4.7 Nueva estrategia de USAID contra la corrupción

Las siguientes cuatro acciones generales constituyen la estrategia que ayudara a que USAID se enfrente mejor a los retos de desarrollo planteados por la corrupción y pueda ser efectivo el compromiso retórico que al respecto ha adquirido la Agencia:

- Afrontar el doble reto planteado por la corrupción a gran escala y la corrupción administrativa. La mayor parte de la experiencia que posee en la lucha contra la corrupción se ha concentrado en intentar disminuir la corrupción a bajo nivel, o administrativa, más que a combatir la corrupción entre las elites políticas y económicas.<sup>59</sup>

Los programas de USAID deberían centrarse en las condiciones políticas y económicas que facilitan la corrupción a gran escala, y deberían fomentar los grupos que abogue por las reformas por medio de la educación cívica, la abogacía y el apoyo a los medios de comunicación independientes. Kenia es un buen ejemplo de cómo la asistencia constante de durante 10 años y los mensajes sobre corrupción concertados por varios donantes, apoyaron una transición política y crearon nuevas oportunidades para una asistencia más directa al sector público. En este ámbito político tan exigente, también pueden darse las oportunidades para combatir la corrupción en sectores específicos, como el de la salud o el de la educación, especialmente si se están asignando recursos considerables de los donantes a esos sectores.

Sin embargo, esta oficina debe actuar con mucha cautela al financiar reformas burocráticas de gran alcance o financiar organismos nuevos para combatir la corrupción en aquellos países cuyos grados de

---

<sup>59</sup> Esto se refiere a los programas contra la corrupción dirigidos al gobierno en vez de aquellos que se refieren a la sociedad civil. La concienciación y la abogacía muchas veces no atañen específicamente a la corrupción a gran escala o a la corrupción administrativa.

corrupción entre los funcionarios de alto nivel y los miembros de las elites sean muy altos.

Las estrategias que se centran en mejorar la capacidad de las instituciones reguladoras y que ejercen control son más apropiadas en aquellos países que han demostrado estar seriamente comprometidos con las reformas y han empezado a enfrentarse a la corrupción a gran escala. En estos países, se podrá obtener mejores resultados con las reformas burocráticas y reguladora como para mejorar los procedimientos que controlan la corrupción a bajo nivel, o administrativa, tal como las prácticas de auditoría social. Las actividades para fortalecer el rendimiento de cuentas también podrían ser apropiadas en estos ambientes aunque también podría haber oportunidades similares en aquellos contextos donde existe la corrupción a gran escala.

El apoyo a la participación y la fiscalización de la sociedad civil y los medios de comunicación en las iniciativas en contra de la corrupción también es un elemento vital para reforzar los esfuerzos contra la corrupción en este contexto.

- Utilizar los recursos de la Agencia para combatir la corrupción estratégicamente. A medida que se concentre más en los países que están en crisis la Agencia tendrá que formular estrategias que resulten apropiadas en estas condiciones y que puedan contribuir a invertir la tendencia descendiente o a apoyar los hechos positivos que se den.

Esta claro que la corrupción socava la legitimidad y eficiencia del Estado, en el documento de la Agencia denominado *Estrategia Para Los Estados Frágiles* se cita a los altos niveles de corrupción auspiciada por el Estado como una de las rutas hacia un Estado fallido. Sin embargo, se sabe poco acerca de los efectos que podría tener las distintas intervenciones en contra de la corrupción en ambientes como estos. La Agencia deberá

formular recomendaciones sobre la mejor forma de responder al reto de la corrupción en el contexto de la *Estrategia Para Los Estados Frágiles*.

Esta debe poder aumentar sus esfuerzos en contra de la corrupción a medida que surja un liderazgo con la debida credibilidad. Las transiciones vitales muchas veces pueden presentar oportunidades para apoyar a un núcleo de líderes comprometidos que estén dispuestos a combatir la corrupción a gran escala.

La Agencia deberá analizar los recursos y la capacidad con que cuenta actualmente para brindar una respuesta rápida y deberá buscar formas para mejorarlos con el propósito de responder a las oportunidades claves que se presente para combatir la corrupción. Se podrá brindar asesoría inmediata con el fin de ayudar a los gobiernos a que establezcan objetivos realistas, alcánzales y de corto plazo, a que monitoreen los avances y comuniquen sus esfuerzos en forma regular a los medios de comunicación y a la sociedad civil.

- Incorporar metas y actividades contra la corrupción que lleve acabo la Agencia. Cada sector de la Agencia debe formular enfoques que explícitamente combatan la corrupción con el fin de enfrentarse a los retos únicos que esta plantea eso sobrepasa los intentos para garantizar que los fondos de un programa especifico de estarán protegidos de la corrupción, mas bien implican que debe existir un compromiso proactivo de encontrar las formas para reducir el impacto de la corrupción en todo el sector.
- Aumentar los conocimientos de la Agencia relativos a la lucha contra la corrupción. La Agencia debe aumentar su capacidad para medir y mejorar la efectividad de sus programas en contra de la corrupción. Existe muy poca evidencia sistemática que demuestre cuales son las estrategias mas efectivas para afrontar y controlar la corrupción en los distintos ámbitos.

Se deben implementar incentivos por medio de evaluaciones centralizadas con el fin de acelerar la innovación, los conocimientos y el intercambio de ideas. Será necesario trabajar mas para lograr comprender cuales intervenciones son las que proporcionan mejores resultados para los objetivos de promover el crecimiento económico, consolidar la democracia, mitigar los conflictos y mejorar la prestación de servicios. *En el Plan estratégico del Departamento de Estado y USAID para los años fiscales 2004-2009 se contempla llevar acabo 2 evaluaciones de múltiples fases de los programas contra la corrupción.*<sup>60</sup>

La estructura de estos organismos que trabajan en contra la corrupción en todo el mundo, opera de maneras variadas. Probablemente estos aportes más significativos implican el haber colocado el debate de la corrupción en sus agencias políticas de los países, y asimismo promover una mayor atención a este fenómeno. Sin embargo, es triste saber que el común denominador es que en la mayoría de los casos, las instituciones de este tipo han tenido pocos o ningún resultado de alto impacto en nuestro país, y solo abundan los casos de experiencias fallidas que terminan desintegrándose.

Si no se promueve un mayor interés por resolver este flagelo, por medio de una conciencia moral, a través de talleres y programas en los diferentes sectores del país, y al mismo tiempo ejerciendo una mayor supervisión en estas agencias, el futuro de este fenómeno podrá llegar a ser incontrolable, en donde puede perderse el interés por otros Estados en querer contribuir a resolver este mal.

---

<sup>60</sup> Estrategia de USAID contra la corrupción. Washington, D.C. enero 2005. Consultado diciembre 2008.

## CAPÍTULO V

### 5. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL

En los capítulos anteriores se ve la corrupción, las formas de corrupción, las agencias que trabajan lucha contra la corrupción y las acciones de las mismas para contrarrestar los actos de corrupción y las consecuencias la misma. Es por eso que es crucialmente importante buscar formas de abordar los múltiples factores que pueden encontrarse en la corrupción.

Es necesario analizar el impacto de la cooperación para entender los antecedentes y la historia de la situación, así como la dinámica actual.

#### 5.1 Análisis de los Programas de USAID

Uno de los análisis de los programas los separa en dos categorías, basadas en la meta principal del programa. Algunos programas están diseñados con la intención expresa de reducir la corrupción; otros, que se diseñaron con metas mas amplias o distintivas, son una contribución significativa al fortalecimiento del ambiente para combatir la corrupción. “En los programas que son explícitamente en contra de la corrupción, se incluyen las comisiones contra la corrupción, las iniciativas que fomentan la transparencia y la rendición de cuentas, iniciativas para la libertad de información, reformas en las adquisiciones, reformas contables y presupuestarias, ciertos programas sobre el Estado de Derecho e iniciativas de auditoria y fiscalización, incluyen los programas que trabajan con la sociedad civil para promover la abogacía, participación y fiscalización de los ciudadanos en los aspectos relacionados con la corrupción y los programas para fortalecer los medios de comunicación y las asociaciones del sector privado”<sup>61</sup>.

---

<sup>61</sup> Estrategia de USAID contra la corrupción. Washington, D.C. Enero 2005

## **5.2 Pautas para Eludir Errores Recurrentes en la Ejecución de Programas de Transparencia: Lecciones Aprendidas en la Conformación de Organismos Anticorrupción.** (Entrevista a Eduardo Flores, Director del Programa de Transparencia USAID)

Algunos de los cuestionamientos iniciales que los responsables de diseñar, ejecutar y/o coordinar para fomentar la transparencia y combatir la corrupción a menudo se plantean son:

- ¿Por qué necesitamos analizar este impacto?
- ¿Deben instituirse organismos especializados para combatir de manera eficaz la corrupción?
- ¿Cuáles deben ser sus funciones?
- ¿Quiénes deben integrarles y en qué medida debe la sociedad civil y otros actores participar en estos esfuerzos?
- ¿En qué tipo de actividades debe interrelacionarse con las instituciones públicas de prevención y control de la corrupción ya existentes? y, principalmente,
- ¿sobre la base de qué experiencias y modelos se puede empezar?

El análisis del impacto de la cooperación debe ser un proceso continuo en el desarrollo del proceso, de manera que pueda adaptar sus acciones y los factores cambiantes, las dinámicas y las circunstancias.

La principal razón del porqué se crean organismos especializados para combatir la corrupción en el sector público, es la falta de credibilidad en las estructuras del Estado encargadas de controlar este problema y por la percepción de que tales instituciones son atacadas constantemente, muchas veces por la mala información de los medios de comunicación.

Paradójicamente, esta percepción origina el principal problema que les aqueja, pues, por lo general, se espera que asuman literalmente las atribuciones de otros organismos del Estado, pero sin las facultades legales, capacidad técnica, medios financieros y humanos para hacerlo.

La propia Convención de la Organización de las Naciones Unidas destaca en su artículo 6 la obligación de los Estados parte de garantizar la existencia de un “órgano u órganos encargados de prevenir la corrupción” y cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas. Además, recomienda otorgarles la independencia de gestión y financiera requeridas para el desempeño de sus funciones, entre las que se incluyen también las de sensibilización ciudadana. En todo caso, el término “prevención de la corrupción” se enfatiza claramente en esta disposición. Se obvian, entonces, aquellas de carácter de recepción de denuncias, de investigación y de la imposición de sanciones.

En el ámbito de los organismos donantes, la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) encabezó el apoyo técnico y financiero de los programas pioneros en temas de transparencia y rendición de cuentas. Su alcance ha evolucionado de iniciativas estrictamente dirigidas a la administración financiera y la auditoría gubernamental, a cubrir una amplia gama de acciones ligadas a la anticorrupción.

El Proyecto *Responsabilidad/Anticorrupción* en las Américas fue el primer programa regional de su tipo. Inició sus actividades desde 1989 con el enfoque inicial arriba señalado y, a partir de 1993, está dedicado de lleno a difundir y a brindar asesoría técnica en buenas prácticas en la lucha contra la corrupción.

Las cuatro circunstancias resumidas anteriormente representan momentos coyunturales a partir de los cuales se han ejecutado un sinnúmero de proyectos anticorrupción en todo el orbe y, en específico, en Latinoamérica, área

geográfica en que se centra el desarrollo de las ideas y argumentos expuestos en este artículo. Sin duda, hoy en día, se tiene acceso en la región a una amplia variedad de herramientas tecnológicas, legales, institucionales y administrativas para combatir la corrupción.

Los donantes bilaterales, mas que los multilaterales, tendrán que tomar el liderazgo en el trabajo con la sociedad civil, dada la naturaleza política de la corrupción a gran escala y, por ende, la necesidad de que las iniciativas en contra de la corrupción abarquen sectores mas allá del Poder Ejecutivo. USAID tiene una ventaja comparativa única sobre los organismos multilaterales, dada su capacidad y experiencia para trabajar con entidades fiscalizadoras, partidos políticos, el sector privado y la sociedad civil.

No obstante, USAID, en forma paralela, debe continuar sus conversaciones con los organismos multilaterales sobre la influencia que estos pueden ejercer, basándose en la cantidad de recursos que proporcionan. También es posible que las relaciones tan especiales que estos organismos tienen con los gobiernos del país les permitan discutir los problemas de corrupción más perentorios en una forma que resulte más efectiva que la de los esfuerzos bilaterales.<sup>62</sup>

Esta comparación permitirá que USAID como agencia con experiencia, plantee un enfoque multisectorial y también que sea multidisciplinario para combatir la corrupción, en el cual se incorpore en mayor participación los factores sociales y el desempeño institucional y organizacional de todos los sectores. La corrupción llega a todos los ámbitos del desarrollo y el análisis y la respuesta de USAID deben ser igualmente amplios para cumplir con los resultados.

---

<sup>62</sup> [www.respondanet.com](http://www.respondanet.com)

Tanto USAID como los líderes políticos han aprendido que el avance logrado en la lucha contra la corrupción es sumamente frágil y se puede revertir con facilidad. Los ciudadanos comprenden que la corrupción no se puede erradicar de la noche a la mañana. Sin embargo, tienen que percibir algún resultado a corto plazo, y deben ver que se están llevando a cabo esfuerzos serios y creíbles. Una mejor capacidad para responder a las personas que buscan reformas y que son vulnerables, durante las primeras etapas de dichas reformas, las cuales, de hecho, son las más esenciales<sup>63</sup>.

### **5.3 Análisis de los Programas de PASOC II**

El PASOC reconoce que la sociedad civil tiene mucha experiencia, pero para que funcione se necesita que el estado cree política pública. Lo ideal es crear espacios de combinación en donde la experiencia de la sociedad civil en trabajar a favor de los temas de Eliminación del Racismo y la Discriminación, El Acceso a la Justicia y La Promoción de la Transparencia y Auditoria Social, pueda ser asimilada por el Estado para que el estado pueda crear política pública, entonces todos los proyectos que el PASOC tiene proyectos que están siendo implementados por organizaciones de la sociedad civil en coordinación con el estado, esto significa que el PASOC da sus fondos a las organizaciones de la sociedad civil y no al estado<sup>64</sup>.

Para Eduardo Flores, tomando en cuenta que alrededor de 10 años atrás se dio inicio a los primeros proyectos anticorrupción financiados por organismos internacionales, los fondos invertidos a la fecha para tal propósito llegan, sin duda, a cifras estratosféricas, eso sin tomar en cuenta el presupuesto asignado por los propios estados receptores de tal ayuda u organismos/fundaciones de carácter privado.

---

<sup>63</sup> Estrategia de USAID contra la corrupción. Washington, D.C. Enero 2005

<sup>64</sup> Entrevista realizada a Sergio Pivaral, Director del PASOC II. Noviembre 2008

Ahora bien, ¿cuál ha sido el retorno de los fondos invertidos contra los resultados obtenidos? En otras palabras, ¿ha habido impactos proporcionales al vasto financiamiento destinado a controlar la corrupción en todo el mundo y, en específico, en Latinoamérica? La respuesta no parece ser del todo favorable.

#### **5.4 Índice de Percepción de la Corrupción en Latinoamérica de 1995 a la fecha (ver tabla 1)**

El IPC es un índice compuesto que parte de múltiples encuestas de opiniones a expertos que sondan las percepciones sobre la corrupción en el sector público en 163 países de todo el mundo. Se trata del planteamiento más ambicioso de todos los IPC elaborados hasta hoy; califica a los países según una escala del cero al diez, siendo el cero el valor que indica los niveles más elevados de corrupción percibida y el diez el valor que señala los niveles más bajos.

Este índice, apunta una estrecha correlación entre la corrupción y la pobreza, que se materializa en una acumulación de estados empobrecidos al final de la clasificación.

Casi tres cuartas partes de los países del IPC tienen una puntuación inferior a cinco, lo cual demuestra que la mayoría de los países del mundo se enfrentan a unos niveles graves de corrupción nacional percibida.

Los resultados que se presentan del examen de la evolución, se perciben cambios poco significativos e indican que todavía queda mucho por hacer antes de que se pueda registrar una mejora significativa en las vidas de los ciudadanos más pobres del mundo; de hecho, tomando como base 1998, año en que la mayoría de los países de la región estaban ya incluidos en esta herramienta, ha habido retrocesos en ocho casos: Argentina, Brasil, Costa Rica, Honduras, Perú, Nicaragua, Guatemala y Bolivia. Y por lo menos cinco de esos

países (Bolivia, Honduras, Nicaragua, Guatemala y Perú) se han contado tradicionalmente entre los mayores beneficiarios de apoyos externos en la región.<sup>65</sup>

### 5.5 Tabla 1. Evolución de la calificación de los países latinoamericanos en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (1995-2006)

País	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	Variación 2005 - 1998
Chile	-	6.80	6.05	6.8	6.9	7.4	7.5	7.5	7.4	7.4	7.3	7.3	+ 0.5
Uruguay	-	-	4.14	4.3	4.4	-	5.1	5.1	5.5	6.2	5.9	6.4	+ 2.1
Costa Rica	-	-	6.45	5.6	5.1	5.4	4.5	4.5	4.3	4.9	4.2	4.1	- 1.5
El Salvador	-	-	-	3.6	3.9	4.1	3.6	3.4	3.7	4.2	4.2	4.0	+ 0.4
Colombia	3.44	2.73	2.23	2.2	2.9	3.2	3.8	3.6	3.7	3.8	4.0	3.9	+ 1.7
Cuba	-	-	-	-	-	-	-	-	4.6	3.7	3.8	3.5	-
Brasil	2.70	2.96	3.56	4.0	4.1	3.9	4.0	4.0	3.9	3.9	3.7	3.3	- 0.7
México	3.18	3.30	2.66	3.3	3.4	3.3	3.7	3.6	3.6	3.6	3.5	3.3	-
Perú	-	-	-	4.5	4.5	4.4	4.1	4.0	3.7	3.5	3.5	3.3	-1.2
Panamá	-	-	-	-	-	-	3.7	3.0	3.4	3.7	3.5	3.1	-
Argentina	5.24	3.41	2.81	3.0	3.0	3.5	3.5	2.8	2.5	2.5	2.8	2.9	-0.1
República Dominicana	-	-	-	-	-	-	3.1	3.5	3.3	2.9	3.0	2.8	-
Bolivia	-	3.40	2.05	2.8	2.5	2.7	2.0	2.2	2.3	2.2	2.5	2.7	- 0.1
Nicaragua	-	-	-	3.0	3.1	-	2.4	2.5	2.6	2.7	2.6	2.6	- 0.4
Guatemala	-	-	-	3.1	3.2	-	2.9	2.5	2.4	2.2	2.5	2.6	- 0.5
Paraguay	-	-	-	1.5	2.0	-	-	1.7	1.6	1.9	2.1	2.6	+ 1.1
Honduras	-	-	-	1.7	1.8	-	2.7	2.7	2.3	2.3	2.6	2.5	- 0.8
Ecuador	-	-	-	2.3	2.4	2.6	2.3	2.2	2.2	2.4	2.5	2.3	-
Venezuela	2.66	2.50	2.77	2.3	2.6	2.7	2.8	2.5	2.4	2.3	2.3	2.3	-

**Fuente:** Transparency International. Índices de Percepción de la Corrupción 1995-2005, Berlín. [http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2006](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2006), 8-27-2007.

<sup>65</sup> Flores Trejo, Eduardo, Director del Programa “Pautas para Eludir Errores Recurrentes en la Ejecución de programas de Transparencia: Lecciones Aprendidas en la Conformación de Organismos Anticorrupción”.

Transparency International cuenta con la financiación de diversos organismos gubernamentales, fundaciones internacionales y corporaciones, cuyo respaldo económico hace posible el IPC.<sup>66</sup>

## **5.6 Modelo a seguir en el contexto latinoamericano**

Uno de las instituciones a menudo nombradas como modelo a seguir en la conformación de entes especializados contra la corrupción es la Comisión Independiente contra la Corrupción de Hong Kong (ICAC por sus siglas en inglés). En seguimiento a su objetivo de combatir la corrupción en los sectores público y privado, la ICAC, establecida en 1974, cuenta con tres funciones primordiales de: 1) Investigación, 2) Prevención, y 3) Sensibilización (a través de campañas de educación).

En vista de sus resultados --ampliamente reconocidos en foros internacionales-- es común que algunas voces aboguen por replicar fielmente las funciones de la ICAC en los organismos que pretenden crearse con tareas similares en diversos países del orbe.

Incluso en sus propias instalaciones, la ICAC cuenta con centros de detención donde son ubicados aquellas personas arrestadas por los investigadores del Departamento de Operaciones. En el 2006, el Departamento arrestó a 1,005 personas, de las cuales 53 eran servidores públicos de carrera (el resto fueron empleados del sector público, representantes del sector privado, de la sociedad civil, etc.).

Algunos de los obstáculos más frecuentes que aquejan el funcionamiento de los organismos anticorrupción en Latinoamérica.

---

<sup>66</sup> [http://www.transparency.org/support\\_us](http://www.transparency.org/support_us) . Consultado Agosto 2009.

## **5.7 Experiencias latinoamericanas**

La estructura y funciones de los organismos anticorrupción que operan en Latinoamérica son bastante variadas. Probablemente, sus aportes más significativos implican el haber colocado el debate de la corrupción en la agenda política de los países y el promover (más no necesariamente lograr) una atención integral al fenómeno de corrupción. Sin embargo, un común denominador es que en la mayoría de los casos, las instituciones de este tipo han tenido pocos o ningún resultado de alto impacto. Incluso, abundan los casos de experiencias fallidas que concluyen con su desintegración.

Tomando como base un análisis de experiencias en Latinoamérica, se presentan a continuación los cinco principales obstáculos y deficiencias institucionales que enfrentan los organismos anticorrupción de la región.

## **5.8 Aportaciones de la Sociedad Civil**

Desde su constitución en mayo de 1993, las iniciativas desarrolladas por Transparencia Internacional, una coalición global de organizaciones no gubernamentales, han contribuido a sensibilizar a la sociedad civil organizada sobre el papel que puede asumir en la propuesta y definición de políticas para fomentar la transparencia y combatir la corrupción. Es decir, ha despertado a la sociedad civil de su letargo tradicional para pasar de ser un simple testigo a actuar de forma pro-activa en la definición e implementación de acciones. Además, la edición anual de su Índice de Percepción de la Corrupción, publicado por primera vez en 1995, ha contribuido a mantener un interés generalizado en el tema y, a pesar de los cuestionamientos sobre su metodología, sigue siendo el instrumento de medición de la corrupción más aceptado mundialmente.

## **5.9 Estructuras imperfectas**

En el afán de lograr una amplia participación de varios sectores de la sociedad (sector público, sector privado, sociedad civil, etc.), se han constituido estructuras complejas y poco operativas en la práctica. La desaparecida Comisión Nacional por la Transparencia y Contra la Corrupción de Guatemala sirve para ilustrar este punto. Dicha Comisión estuvo conformada por tres órganos: el Consejo Coordinador (integrado 5 miembros), la Unidad Técnica (compuesta por 3 miembros) y una Comisión Nacional de Representantes (integrada por 13 funcionarios públicos y 13 representantes de la sociedad civil).

Tal composición dificultó, la adopción de consensos y cuestiones que podrían parecer tan básicas como la convocatoria a las sesiones de la Comisión Nacional de Representantes. Además, el haber hecho designaciones de carácter personal para la integración del Consejo Coordinador, entorpeció el nombramiento de reemplazos antes las renuncias de algunos de sus miembros.<sup>67</sup>

## **5.10 Competencias y funciones incompatibles**

El otorgar facultades de recepción e investigación de denuncias (incluso aquellas de carácter administrativo) a un organismo anticorrupción genera falsas expectativas en la opinión pública, pues se cree erróneamente que éste será el responsable de procesar, juzgar y castigar con penas de prisión a los supuestos involucrados en casos de corrupción. Esas funciones no sólo corresponden a otros órganos del Estado (por ejemplo: Contralorías, Auditorías Internas, Fiscalías y Órgano Judicial), con los que sea crean conflictos de competencia, sino que en la práctica los organismos anticorrupción no cuentan con los recursos humanos y financieros requeridos, ni un marco legal y de procedimientos para la realización de estas tareas.

---

<sup>67</sup> Idem.

### **5.11 Retos de objetividad, independencia y actividades sostenibles**

Cuando los organismos anticorrupción están adscritos o sus miembros son designados por entes públicos, por lo general el órgano ejecutivo, se torna difícil esperar que puedan llegar a evaluar de forma objetiva el cumplimiento de las obligaciones que éstos tienen con respecto a la implementación de las políticas públicas de combate a la corrupción.

Tal como lo indica el documento arriba citado del CLAD, “este hecho limita la constitución de una política de Estado ante la corrupción. A menudo, un cambio de gobierno implica también un cambio de políticas, el fin de programas y la remoción de funcionarios. Esta es la paradoja central de los organismos públicos especializados en el combate a la corrupción: ser a la vez parte del funcionamiento del sistema político, pero requerir un distanciamiento, una autonomía suficiente para poder ejercer su labor”.

### **5.12 Ausencia de planes estratégicos de trabajo**

Los organismos anticorrupción que son instituidos pero que, por diversas circunstancias (por ejemplo: estructuras imperfectas) no producen, difunden e implementan documentos básicos, como su plan estratégico de trabajo y/o un plan nacional de combate a la corrupción, en el mediano plazo están destinados a desaparecer. La ausencia de estos documentos o la falta de compromiso de algunos de sus integrantes para su cumplimiento desmotiva al resto del grupo (cuando es colegiado), quienes terminan por renunciar de forma expresa o *de facto*.

La lucha contra la corrupción no arroja resultados inmediatos. Hay dos factores, el tiempo necesario para que las reformas se consoliden, y el riesgo de una irregularidad, que obligan a medirla desde una cierta perspectiva. Por eso es tan importante averiguar no sólo el efectivo resultado de los trabajos de las agencias, como también si sus proyectos se mantienen al cabo de los años.

Para finalizar, se entiende que no es responsabilidad de la Cooperación Internacional acabar con la corrupción en el Estado guatemalteco, eso es un compromiso que todos los guatemaltecos deben cumplir, pero para hacerlo es indispensable contar con el apoyo de ésta ayuda y de los actores internacionales que están comprometidos a trabajar por su erradicación.

Este impacto no se puede medir desde una perspectiva financiera, que establece cuánto dinero se necesita o quién lo da, no corresponde en muchos casos cambiar las cosas por medio de la cooperación sino les corresponde a los sectores locales y al compromiso de los convenios suscritos que ha realizado Guatemala para que pueda mostrar un avance favorable.

**TABLA COMPARATIVA DEL TRABAJO DE LAS AGENCIAS DONANTES  
USAID y PASOC II<sup>68</sup>**

<b>AGENCIAS</b>	<b>USAID</b>	<b>PASOC II</b>
<b>Tipo de Cooperación</b>	Bilateral	Multilateral
<b>Inicio de sus trabajos</b>	Pionero en temas de Transparencia y Rendición de Cuentas	A partir de una serie de esfuerzos para reconocer y ampliar la cooperación en la sociedad civil.
<b>Ventaja comparativa</b>	Experiencia trabajando en entidades que no son gubernamentales	Logra crear políticas públicas con el Estado.
<b>Modo de trabajo</b>	Trabaja por sectores en temas específicos con ONGs	A través de proyectos implementados por la Sociedad Civil, en coordinación con el Estado
<b>Resultados</b>	No del todo favorable, es necesario generar cambios de actitudes	Expansión de sus proyectos hacia toda Guatemala

---

<sup>68</sup> Elaboración propia.

## CONCLUSIONES GENERALES

De los datos y argumentos antes expuestos se desprenden conclusiones.

De los programas creados de las Agencias cooperantes para el combate de la corrupción no existe un modelo libre de fallas o que sea replicable al pié de la letra en Guatemala y/o Latinoamérica, gracias al los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional. Se pretende entonces brindar un esquema de un modelo más apropiado y para el contexto de cada país.

Como segundo término, la adopción por parte de la OEA de la CICC, representó la adopción del primer instrumento regional en la materia. En ella se reconoce por primera ocasión en un acuerdo regional las distorsiones de la economía, y los vicios en la gestión pública originados por la corrupción. Su mecanismo de seguimiento ha ayudado, asimismo, a fomentar su cumplimiento y a tomar los primeros pasos, para el registro de prácticas de combate a la corrupción.

El impacto de la corrupción provoca que las decisiones sean tomadas de acuerdo con motivos ajenos a los legítimos, sin tomar en cuenta las consecuencias que ellas tienen para la comunidad. Guatemala no es ajena a tal problema, en busca del remedio para dicha enfermedad es que ha regulado sancionar conductas corruptas.

Este fenómeno también se favorece por la escasa transparencia en las finanzas internacionales, como se ve a lo largo de este estudio, porcentajes altos brindados por las agencias cooperantes de los inconvenientes que atraviesan sus misiones al momento de querer cumplir sus objetivos a favor de un Estado.

El impacto de esta ayuda ha sido desfavorable para el Estado de Guatemala, a pesar de todo su esfuerzo, hoy en día la corrupción despierta mucha preocupación porque se está vinculada con el tráfico de drogas, el reciclaje de dinero sucio, el comercio ilegal de armas y con otras formas de criminalidad.

## RECOMENDACIONES

1. A las agencias cooperantes USAID y PASOC II deben lograr mayores conocimientos para ayudar a diseñar mejores intervenciones que sean exitosas en Guatemala. Deben apoyar a ONGs que realizan verdaderos esfuerzos para mejorar una administración pública y deben responder rápidamente a las oportunidades que surgen. La CICC es un ente estratégico importante para la lucha contra la corrupción, coaccionar al Estado de buscar nuevas formas de trabajo justo logrando un cambio en beneficio de todos los guatemaltecos.

### **Propuesta:**

Se debe apoyar preferiblemente a aquellas iniciativas que no dependan de un suministro único de fondos. En vista de ello, se debe también alentar la coparticipación y el apoyo financiero de otras agencias donantes, organizaciones internacionales, el sector privado y otras fuentes, según sea aplicable.

2. Que el Estado de Guatemala involucre la participación de la Sociedad Civil en el monitoreo y la evaluación de la gestión pública y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción, pues en esa medida avanzará el proceso de auditoría social ya que aumentan la transparencia y promueven la contribución de la ciudadanía a los procesos de adopción de decisiones que beneficien a todos los ciudadanos sin perder los valores éticos.

### **Propuesta:**

Primero, informar a las personas la libertad en la que se encuentran de llevar a cabo un proceso de transparencia en su comunidad a través de talleres informativos. Esta participación puede hacerse al momento de identificar un problema, motivando a las personas a buscar un interés para solucionarlo y

así realizar una auditoría social por medio de las Comisiones de Auditoría Social que deben brindar ese apoyo.

3. Debido a que uno de los principios básicos del PASOC es la neutralidad, debe lograr mayores conocimientos para ayudar a diseñar mejores intervenciones para trabajar en áreas del país en donde los índices de corrupción son más elevados, para mejorar y pueda responder rápidamente a las oportunidades que surgen.

**Propuesta:**

Crear nuevos proyectos con temas específicos.

4. USAID debe establecer nuevas formas de trabajar y buscar nuevos socios con los que pueda colaborar. Y por último, los líderes deben lograr que el enfoque de toda la organización se concentre en este compromiso. No obstante, en forma paralela, debe continuar sus conversaciones con los organismos multilaterales sobre la influencia que estos pueden ejercer, basándose en la cantidad de recursos que proporcionan.

**Propuesta:**

Toda actividad de capacitación debe percibirse como medio, y no como fin, para alcanzar el cumplimiento de objetivos estratégicos, debido a que muchas veces esa capacitación, esta fundamentada en expectativas alejadas de la realidad.

5. A todos los actores involucrados en estos procesos entender que es necesario saber que la lucha contra la corrupción, no demuestra resultados inmediatos, hay dos factores, el tiempo necesario para que las reformas se consoliden, y el riesgo de una irregularidad, que obligan a medirla desde una cierta perspectiva.

**Propuesta:**

Mantener una evaluación de cada uno de sus proyectos, durante cortos períodos de tiempo para descubrir sus debilidades y poder reafirmarlas, ya que no es lo mismo esperar alcanzar los objetivos ideales que cada programa se establece, si se descuidan los principales problemas a atacar.

6. Se recomienda a la Universidad de San Carlos de Guatemala fomentar la investigación en el tema de la lucha contra la corrupción, pues puede llegar a cubrir vacíos no atendidos por otras entidades gubernamentales vinculados al control de la corrupción. Asimismo responde al cumplimiento de las convenciones internacionales contra la corrupción en las actividades que realiza.

**Propuesta:**

La posibilidad de que el apoyo específico llegue a otras entidades públicas o de la sociedad civil, diseñando mejores intervenciones mediante acciones visibles tales como la creación de una oficina encargada de recibir denuncias que funcione como un nuevo filtro para hacer mas eficiente el uso de los recursos disponibles que se recibe del exterior.

## BIBLIOGRAFÍA

### Libros especializados consultados:

1. Constitución Política de la República de Guatemala.
2. Decreto No. 14-2002. **“Ley General de Descentralización”**. El Congreso de la Republica de Guatemala.
3. Decreto 58-2008. **“Ley de acceso a la Información Pública”**. Congreso de la Republica de Guatemala.
4. Decreto Numero 89-2002. **“Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos”**. Congreso de la Republica de Guatemala.
5. Decreto No. 11-2002. **“Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”**. El Congreso de la Republica de Guatemala. Consultado febrero 2009.
6. De la Cruz, Carmen (dir.), Maruja Barring y Alicia Rodríguez. **“El financiamiento para la igualdad de género y la nueva “arquitectura de la ayuda” Los caos de Guatemala y Perú. II”**. Documento de trabajo No. 26. Fundación Carolina CeALCI. Junio 2008.
7. Frederic S. Pearson y J. Martín Rochester. **“Relaciones Internacionales Situación global en el siglo XXI”**. Mc. Graw Hill Companies, Inc. Colombia 2000.
8. Fuentes Orozco de Maldonado, Miriam Areli. **“Caracterización de las Organizaciones no gubernamentales acreditadas en Santa Cruz**

- Barillas, Huehuetenango**". Fundación Carolina – CeALCI. Primera Edición, junio 2008.
9. Nota del Consejo Pontificio para la Justicia y la Paz. **"LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN"**. Ciudad del Vaticano, Octubre 2006.
10. Peñailillo López, Miguel. **"Mapa de Indicadores. Monitoreo de la Convención Interamericana Contra la Corrupción en Guatemala"**. Agosto 2006. Financiado por USAID.
11. USAID. **"Estrategia de USAID contra la Corrupción"**. Del Pueblo de los Estados Unidos de America Washington, D.C. Enero 2005.

**Revistas especializadas consultadas:**

12. Acción Ciudadana. **"Informe independiente de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción en Guatemala"**. Artículo III, numeral II, literal "A" de la metodología: Mecanismos para el acceso a la información. Coordinación General: Terra Editores, Junio 2005.
13. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2004). **"Informe Final de Conclusiones y Recomendaciones del Coloquio: Obstáculos Institucionales que limitan las Funciones de los Organismos Gubernamentales de Combate a la Corrupción en América Latina"**, Colonia Tovar, Venezuela. 2009.
14. Flores Trejo, Eduardo, Director del Programa **"Pautas para Eludir Errores Recurrentes en la Ejecución de programas de Transparencia: Lecciones Aprendidas en la Conformación de**

- Organismos Anticorrupción**". Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas de la oficina de USAID Guatemala.
15. Flores Trejo, Eduardo. "**Proyecto Responsabilidad/Anticorrupción en las Américas**". Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas de la oficina de USAID Guatemala.
16. Madriz, Roberto. "**Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción: ¿Otra firma para archivarse?**" Revista Integridad y Transparencia. Numero 4, año 1, Noviembre 2003.

**Artículos electrónicos consultados:**

17. Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas. "**Good Governance. The IMF's Role (1997)**". Discurso. Ginebra, Suiza. [www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm](http://www.imf.org/external/pubs/ft/exrp/govern/govindex.htm), Consultado abril 2009.
18. Dr. Londoño, Raúl Salamanca. "**Estrategias contra la Corrupción**". <http://www.interamericanusa.com/articulos/Gob-Corp-Adm/Estr-Anti-Corrp.htm> Consultado en Abril 2009.
19. El PNUD. "**Áreas Temáticas**" Guatemala. <http://www.pnud.org.gt/frmPnud.aspx>. Consultado enero 2009.
20. Generalidades. "**La Corrupción**": <http://www.monografias.com/trabajos24/corrupcion/corrupcion.shtml>. Consultado en Abril 2009.

21. Naciones Unidas. “**Departamento de Información Pública**”.  
<http://un.org/spanish/aboutun/ONGs/brochure.htm#top>. Consultada enero 2009.
22. Naciones Unidas. “**Historia de las Naciones Unidas**”  
<http://www.un.org/spanish/aboutun/history/unhistory/> . Consultada Febrero 2009.
23. Organización de los Estados Americanos. “**Tipos de Cooperación – OEA-**” <http://www.mrecic.gov.ar/portal/seree/dgcin/oea.html>. Consultada Marzo 2009.
24. PASOC II. “**Áreas de Trabajo. Auditoria Social y la Transparencia**”.  
<http://www.pasoc.org.gt/transparencia.asp> Consultado diciembre 2008.
25. Rowland, Michel. “**Visión contemporánea de la corrupción**”  
[http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red\\_publica/Cuaderno%2049/III-M.Rowland-Vision.pdf](http://www.iidh.ed.cr/comunidades/redelectoral/docs/red_publica/Cuaderno%2049/III-M.Rowland-Vision.pdf). Consultado Marzo 2009.
26. Temas Prioritarios de la OEA. “**Lucha contra la Corrupción**”.  
[http://www.oas.org/key\\_issues/spa/KeyIssue\\_Detail.asp?kis\\_sec=7](http://www.oas.org/key_issues/spa/KeyIssue_Detail.asp?kis_sec=7)  
consultado Febrero 2009.
27. Transparency International. “**The Global Coalition against Corruption**”.  
[http://www.transparency.org/news\\_room/in\\_focus/2006/10\\_years\\_iacac/ espanol#informacion](http://www.transparency.org/news_room/in_focus/2006/10_years_iacac/ espanol#informacion) . Agosto 2008
28. Transparency International. “**Índice de Percepción de la Corrupción**”  
[http://www.transparency.org/support\\_us](http://www.transparency.org/support_us). Consultado Agosto 2009.

29. United States InterAmerican Community Affairs. **“Estrategias contra la Corrupción”**. <http://www.interamericanusa.com/articulos/Gob-Corp-Adm/Estr-Anti-Corrp.htm> consultado julio 2008.
30. USAID Guatemala. **“Historia”**.  
<http://www.usaid.gov/gt/espanol/history.htm>. Consultado marzo 2009.
31. Wikipedia. **“Cooperación Internacional”**. 2007  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Cooperaci%C3%B3n\\_internacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Cooperaci%C3%B3n_internacional) consultada Septiembre 2008.
32. Wikipedia **“Organismo Internacional”**. 2007  
[http://es.wikipedia.org/wiki/Organismo\\_internacional](http://es.wikipedia.org/wiki/Organismo_internacional). Consultada Enero 2009.

**Otras Fuentes de Datos:**

33. Flores-Trejo, Eduardo. **“Entrevista realizada sobre el tema: PAUTAS PARA ELUDIR ERRORES RECURRENTE EN LA EJECUCIÓN DE PROGRAMAS DE TRANSPARENCIA: LECCIONES APRENDIDAS EN LA CONFORMACIÓN DE ORGANISMOS ANTICORRUPCIÓN”**. USAID, Transparencia y Rendición de Cuentas. Fecha de entrevista 13 de marzo 2009.
34. Pivaral, Sergio. **“Entrevista realizada sobre el tema: TRABAJO DEL PASOC II EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION”**. Director del PASOC II. Guatemala, fecha de entrevista 9 noviembre 2008.
35. Urizar, Alejandro. **“Entrevista realizada sobre el tema: TRABAJO DE ACCION CIUDADANA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION”**.

Director Ejecutivo, Capitulo guatemalteco de Transparencia Internacional.  
Acción Ciudadana. Fecha de entrevista 14 de enero 2009.

## ANEXOS

### ENTREVISTAS

#### Entrevista # 1

**Agencia cooperante:** Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

**Nombre del Programa:** Programa Alianzas con la Sociedad Civil – PASOC II-

**Entrevistado:** Sergio Pivaral. Coordinador General del PASOC II.

#### TRABAJO DEL PASOC II EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Preguntas:

##### **1. ¿Cómo define su entidad la Corrupción?**

PASOC II ha trabajado en el tema de la *Transparencia*, y la *Transparencia* es mas el efecto del combate contra la corrupción de la utilización de herramientas como la auditoria social, entonces no es un choque frontal central sino mas bien creemos en un proceso de transparencia, tanto de la gestión publica que en este caso es la que mas le interesa e PASOC II debido a que es uno de sus principales socios del estado, pero en general, la forma en que funciona la sociedad en este tipo de intercambios porque la corrupción en su expresión mas global incluye también la sector privado, es decir, no es simple y sencillamente tema del estado, la corrupción es un delito, y es un delito que va desde girar un cheque sin fondos hasta defalcarse Q. 82 millones del Congreso. La corrupción en su definición minima es un delito que esta definido en el Código Penal Nacional, para PASOC II es más interesante el tema del proceso de la transparencia, y dentro de la transparencia la herramienta principal que se utiliza es el apoyo a la auditoria social. Desde el PASOC I (desde el 2001) hasta la fecha, como sociedad civil se puede decir que se ha trabajado desde el año 1997 (a partir de la firma de los Acuerdos de Paz)

## ***2. ¿Desde cuando sus estrategias de intervención incluyen la cooperación para el combate contra la corrupción en Guatemala?***

La principal evolución de nuestro proyecto ya no solo es el trabajo con la sociedad civil sino el trabajo con el estado, ahora bien, en el tema de de transparencia como por ejemplo, proyectos como el de la Fundación Mirna Mack con el Ministerio Publico funciona al transparentar la gestión del MP a través del monitoreo de la organización civil como lo es Mirna Mack. Acción Ciudadana tiene ahorita uno de nuestros principales proyectos que es el ALAC es el centro de asistencia legal contra la corrupción que ahorita básicamente somos los únicos donantes del ALAC del PNUD, (el programa PASOC II) que es un capitulo local de transparencia internacional, es decir que tienen toda la experiencia del mundo en corrupción sobre si es realmente un tema de corrupción o no, entonces se cumple la función de auditoria, cuando hay casos de corrupción real (como lo recibe el ALAC), éste tiene la obligación legal de enviar esto al MP pero antes de hacerlo tiene un convenio con la Vicepresidencia de la republica para tramitar por ejemplo todas las renuncias contra el Organismo Ejecutivo, entonces ALAC recibe la renuncia contra un supervisor del ministerio del trabajo que esta siendo afectado por casos corruptos, lo traslada directamente a la Vicepresidencia, ésta le da el tramite y lo envía al MT, y ya el MT reacciona y toma acciones, este caso es un caso real, y así como éste han habido logrado encontrar los problemas y resolverlos por medio de las denuncias que entraron a través del ALAC, pues si se da cuenta nuestra ayuda funciona en este caso no solo como una denuncia contra el gobierno sino que es el mismo gobierno el que tiene la posibilidad de darle solución, entonces la sociedad civil conciente de esto establece un acuerdo con el gobierno para trasladar las denuncias y si ya el gobierno no le da solución, se procede la segunda parte. Ese es el tipo de evolución que nosotros vemos en nuestro programa, pasar de ser un programa de fortalecimiento institucional organizaciones de sociedad civil, a ser un programa ya de construcción de espacios de cooperación entre el estado y la sociedad civil.

### **3. *¿Cual cree que es el impacto más importante de estos programas?***

Del PASOC II en particular, ha sido el fortalecimiento de varias organizaciones de la sociedad civil, el impacto que nosotros buscamos al final del PASOC II es tener realmente políticas públicas desarrolladas por el estado de la mano con la sociedad civil en estos 3 temas que nosotros desarrollamos.

El proceso de selección de los proyectos grandes duro varios meses, anteriormente en el PASOC I se hizo un inventario de organizaciones que trabajaban en los tres temas, que fueron evaluadas de acuerdo al instrumento que tiene el PNUD para poder trabajar con organizaciones de sociedad civil, PNUD en particular su principal socio es siempre el estado guatemalteco, en realidad hay pocos proyectos que trabajan con la sociedad civil en el mundo (nosotros somos uno de ellos), para poder trabajar con organizaciones de sociedad civil hay que cumplir ciertos requisitos, empezando por los administrativos, no podemos trabajar con nadie que no tenga personería jurídica, vamos a trabajar con organizaciones que puedan presentar un historial administrativo valido, entonces primero tienen que cumplir una serie de requisitos para poder optar a la lista corta que se elaboró a través de un mapeo de organizaciones, esta lista corta incluirá aproximadamente 40 organizaciones del país que trabajaban estos 3 temas, el PASOC II además a pesar que trabaja a nivel nacional, específicamente tiene una cobertura geográfica limitada a 5 departamentos, que son 3 del altiplano (Sololá, San Marcos y Huehuetenango) y 2 del nororiente (Alta Verapaz y Chiquimula) entonces por ejemplo organizaciones que trabajan en Izabal no podrían aplicar porque nuestros proyectos no están allí, es decir, hubo todo un proceso previo para poder seleccionar quienes podían competir, luego se les dio un acompañamiento, se convocó a talleres de carácter departamental a cada uno de estos 5 departamentos en donde se les invitó a ellos y a su contraparte de Estado y se les explico que nosotros vamos a apoyar proyectos en donde ellos quieran participar juntos.

#### ***4. ¿Cómo considera que ha sido el papel que juega la sociedad civil en la lucha contra la Corrupción?***

Ha sido clave, básicamente ha sido indispensable tener este tipo de organizaciones de sociedad civil que antes no existían y que ahora es el monitoreo de la gestión pública, es decir hace 15 años no existía una Acción Ciudadana, hace 15 años la Cámara de Comercio no tenía una unidad específica entre cada tema de transparencia, ahora sí, entonces esto para nosotros es sumamente importante porque no había un comisionado por la transparencia en el gobierno, de hecho ahora se está planteando ya crear un instituto dentro del estado, dedicado específicamente al tema de la transparencia, entonces el impacto de sociedad civil ha sido fundamental.

Si no hubiera existido acción ciudadana, sino hubiera existido estas otras organizaciones que han trabajado el tema de transparencias probablemente muchos de estos proyectos no se hubieran dado, es decir, tienen mucho que ver con el impacto que tienen estas organizaciones a nivel de opinión pública, no es lo mismo siempre decir que el gobierno es corrupto, presentar la matriz de indicadores de para medir los órganos del estado, este tipo de monitoreos lo hace sociedad civil, yo creo que esto ha sido clave para el avance del un tema.

#### ***5. ¿Que ventajas obtiene PASOC II al brindar la ayuda?***

No existe una ventaja para PASOC II al brindar la ayuda, esto es cooperación internacional, no es un negocio, la ventaja es tener a la comunidad metida en el tema ya que Guatemala es uno de los miembros de las NU, entonces es un tema de ayuda mutua, por eso recibe apoyo de un miembro al que pertenece y por el cual paga su membresía. Esto es en el caso de NU, ya habría que verlo en el caso de un organismo bilateral.

#### ***6. ¿Aplican el sistema de Rendición de Cuentas?***

Sí, las NU tienen todo un sistema de supervisión y monitoreo, todos nuestros proyectos están abiertos a la revisión pública través del Internet, el principal paso para la rendición de cuentas es la transparencia de la información.

## **7. ¿A quienes rinden las cuentas?**

PASOC II rinde cuentas en lo personal a sus donantes, a los que contribuyeron económicamente, PASOC II tiene que presentar informes semestrales y anuales a la Gerencia, a los gobierno de Dinamarca y Noruega y al gobierno guatemalteco.

---

## Entrevista # 2

**Agencia cooperante:** Acción Ciudadana

**Nombre del programa:** Capitulo guatemalteco de Transparencia Internacional

**Entrevistado:** Alejandro Urizar. Director Ejecutivo

### TRABAJO DE ACCIÓN CIUDADANA EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN.

Preguntas:

#### **1. ¿Cómo define su entidad la Corrupción?**

Observamos que la falta de participación de la ciudadanía en Guatemala es un problema de doble significado. Por un lado, la falta de participación ciudadana, monta un escenario adecuado para que las instituciones públicas actúen sin transparencia y en condiciones de corrupción. Por el otro, el escenario de corrupción y la falta de transparencia en las acciones públicas impiden la participación de la ciudadanía.

En Acción Ciudadana entendemos que democracia es un sistema de gobierno de consulta permanente entre gobernantes y gobernados; por ello creemos que una democracia sin participación de la ciudadanía es incompleta e insostenible en el largo plazo.

#### **2. ¿Desde cuando sus estrategias de intervención incluyen la cooperación para el combate contra la corrupción en Guatemala?**

Acción Ciudadana, (capítulo de Transparencia Internacional), ha venido trabajando desde hace aproximadamente 12 años, con la visión de fomentar la existencia de una ciudadanía consciente y comprometida con la construcción de la democracia en Guatemala. Promoviendo el combate al flagelo de la corrupción en los sectores público y privado, y el fortalecimiento del Estado como principal fórmula para lograr una gestión pública transparente, eficiente y eficaz. Este trabajo ha sido compartido con agencias bilaterales y multilaterales.

### **3. ¿Cuáles son algunos de los programas que impulsan para la lucha contra la corrupción?**

Hay varios proyectos, los diferentes proyectos que se desarrollan, tienen como finalidad la promoción de la transparencia en los diferentes poderes del Estado, para el fortalecimiento de una democracia en el país:

- \* Promoción del acceso a la información Pública
- \* Asistencia Legal Anticorrupción –ALAC-
- \* Seguimiento político de los programas: CICC, CNUCC, Declaración para 6 años libre contra la corrupción.
- \* Financiamiento de partidos políticos.
- \* Programa de participación ciudadana.
- \* Sociedad civil “Mi Familia Progresista”.
- \* Compras y contrataciones Públicas.

Parte del trabajo que ha desarrollado Acción Ciudadana desde sus inicios en 1996, se ha enfocado en abordar problemas de corrupción desde una perspectiva sistémica, contribuyendo al análisis, propuesta y debate.

### **4. ¿Cuál cree que es el impacto más grande de estos programas?**

La ley de acceso a la Información, quien tiene dentro de sus objetivos, garantizar a toda persona interesada, sin discriminación alguna, el derecho a solicitar y a tener acceso a la información pública en posesión de las autoridades y sujetos obligados por la presente ley.

### **5. ¿Al implementar estos programas, fueron enfocados para coadyuvar al cumplimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción - CICC?**

Sí, Trabajar en cooperación con individuos o grupos, con corporaciones y organizaciones con o sin fines de lucro, y con gobiernos y organizaciones internacionales comprometidas con la lucha contra la corrupción como la CICC, sujetos sólo a las políticas y prioridades establecidas por nuestros órganos

directivos, son parte de nuestros principios en Acción Ciudadana.

**6. *¿Cómo considera que ha sido el papel que juega la sociedad civil en la lucha contra la Corrupción?***

Ha sido necesario e importante, ya que Acción Ciudadana busca que en Guatemala se logre La participación ciudadana efectiva y vinculante en los procesos de toma de decisiones.

La promoción de prácticas y valores democráticos tanto sociedad y como los gobernantes.

**7. *¿Aplican el sistema de Rendición de Cuentas?***

Sí deberíamos, pero esta en proceso.

**8. *¿A quienes rinden las cuentas?***

A los donante internos, a través de auditorias moralmente obligadas.

