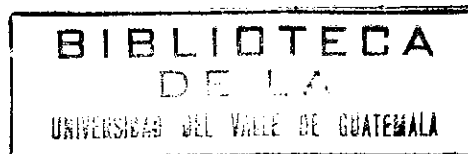


UNIVERSIDAD DEL VALLE DE  
GUATEMALA  
Facultad de Ciencias Sociales

Definición de competencias estatales y de gobierno local  
en la construcción de la institucionalidad pública  
contra la corrupción



Guatemala

2002

**Definición de competencias estatales y de gobierno local  
en la construcción de la institucionalidad pública  
contra la corrupción**



**Vo. Bo.**

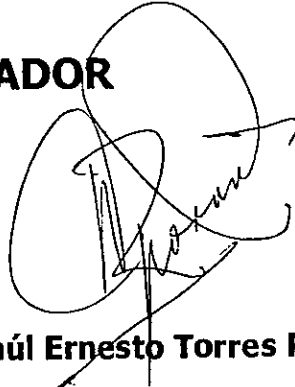


**Dr. Antonio Mosquera  
ASESOR**

**TRIBUNAL EXAMINADOR**



**Dr. Antonio Mosquera**

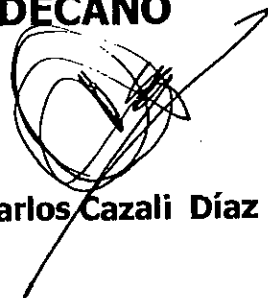


**Lic. MA Raúl Ernesto Torres Paz**



**Dr. Carlos Cazali Díaz**

**DECANO**



**Dr. Carlos Cazali Díaz**

**Fecha: 15 de octubre del 2002**



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE  
GUATEMALA  
Facultad de Ciencias Sociales  
Maestría en Desarrollo

Definición de competencias estatales y de gobierno local  
en la construcción de la institucionalidad pública  
contra la corrupción

Ana Cecilia Díaz Lira

Trabajo de investigación presentado  
para optar al grado académico de  
Maestría en Desarrollo

Nota de responsabilidad: "El autor es el único responsable de las ideas y contenidos del presente documento". Punto octavo del Acta 54-2001, sesión Consejo Directivo Universidad del Valle de Guatemala

Guatemala

2002

## PREFACIO

El interés en investigar sobre el fenómeno de la corrupción, su evolución en sociedades como la guatemalteca, sus efectos y costos (políticos, sociales, culturales, y económicos) surge del estudio sobre los diversos temas relacionados con el Desarrollo y sobre los diferentes aspectos básicos que se requieren en una sociedad para alcanzarlo. Surge asimismo de la crisis cívica, social, política y económica que enfrenta actualmente Guatemala y de la urgente necesidad de hacer propuestas reales que promuevan y permitan el desarrollo integral de la nación.

El proceso de elaboración de este trabajo de tesis se inició durante el tercer trimestre del segundo año del Programa de Maestría en Desarrollo de la Universidad del Valle de Guatemala, en el curso titulado Proyección Profesional I y II después de una serie de consultas y asesorías con varios catedráticos del Programa.

Por tratarse de una investigación bastante novedosa y estrictamente documental, la propuesta que surge de la misma es planteada hipotéticamente, se fundamenta principalmente en la experiencia recopilada por instituciones del Estado, organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales. Este trabajo no es un estudio jurídico, por lo tanto no pretende profundizar en el funcionamiento estricto del sistema judicial ni de los procedimientos judiciales. La propuesta que presenta se hace desde el punto de vista de la eficientización de la administración pública con objetivos de desarrollo.

Durante el proceso de elaboración de este trabajo de tesis, se contó con el valioso apoyo y colaboración de la Agencia de Cooperación Noruega para el Desarrollo en Guatemala.

## CONTENIDO

	Página
PREFACIO	v
LISTA DE CUADROS	x
RESUMEN	xi
Capítulos	
I. INTRODUCCIÓN	1
II. ANTECEDENTES	3
A. Objetivos	5
1. Objetivo General	5
2. Objetivos Específicos	5
B. Planteamiento del Problema	5
C. Justificación	6
D. Hipótesis	7
E. Alcances y Limitaciones	7
F. Metodología de Investigación	8
1. Recursos	8
G. Marco Lógico	8
1. Marco Contextual	8

	Página
III. MARCO TEÓRICO	10
A. Definiciones Conceptuales	10
B. Estado y Desarrollo	10
1. Definiciones	10
2. Teorías del Desarrollo	15
C. Corrupción	21
1. Definiciones	21
2. Tipos de Corrupción	22
3. Modelos Explicativos de la Corrupción	24
4. Las Fuentes Principales de Corrupción	26
D. La Corrupción como obstáculo al Desarrollo	27
1. Los más afectados socialmente	27
E. Costos de la Corrupción	30
F. Etapas de los cambios en el aparato del Estado América Latina	32
IV. EL ESTADO DE GUATEMALA Y LA CORRUPCIÓN	34
A. Antecedentes Históricos	34
B. Mecanismos, Acciones e Instituciones de Estado en la lucha contra la Corrupción	45
1. Instituciones y Órganos de Control	45
2. Iniciativas de Ley	48
C. Compromisos emanados de los Acuerdos de Paz	50
D. Acuerdos Internacionales ratificados por Guatemala en materia de Corrupción y Transparencia	52

	Página
V. SISTEMAS Y MECANISMOS INTERNACIONALES DE APOYO Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN	53
A. Cooperación Internacional en Guatemala	53
1. Transparencia Internacional	55
2. Sistemas Nacionales de Integridad	57
3. Los Pactos de Integridad o Islas de Integridad	59
VI. PROPUESTA	61
A. marco histórico legal del poder local y la descentralización en Guatemala	61
1. La importancia del Poder Local	63
2. Reformas legales para potenciar el poder local	71
B. INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO MUNICIPAL –INFOM	72
1. Objetivos	73
2. Funciones	73
3. Organización del INFOM	75
4. Impacto, Promoción institucional, Logros del INFOM	75
VII. CONCLUSIONES	80
VIII. RECOMENDACIONES	89
A. Nombramiento de los directores y suplentes de la Junta Directiva del INFOM	89
B. Creación de la Comisión paralela del INFOM	89

	Página
IX. BIBLIOGRAFÍA	91
X. ANEXOS	98

## LISTA DE CUADROS

	Página
Cuadro No.1 Etapas de los cambios en el aparato del Estado en América Latina en el Siglo XX.	33
Cuadro No. 2 Asistencia Financiera por finalidad INFOM, 2001.	77
Cuadro No.3 Asistencia Financiera por región INFOM, 2001.	77
Cuadro No.4 Programa de fomento al sector municipal con préstamo del BID, 2001.	78
Cuadro No.5 Programas de inversión INFOM 2001.	78

## RESUMEN

Este trabajo de investigación titulado: "Definición de competencias estatales y de gobierno local en la construcción de la institucionalidad pública contra la corrupción", pretende aportar a los distintos organismos e instituciones públicas y privadas de Guatemala y a la sociedad en general, información pertinente sobre el fenómeno de la corrupción en Guatemala y una propuesta de Estado para su combate desde la perspectiva pública del fenómeno.

El trabajo de tesis en su primera parte presenta y analiza la situación del Estado guatemalteco sus antecedentes históricos y el problema de la corrupción. Los fundamentos legales nacionales y los emanados de los acuerdos internacionales ratificados por Guatemala en materia de corrupción, dentro del marco de los Acuerdos de Paz y los mecanismos, acciones y programas creados en apoyo al Estado para el combate de la misma.

La segunda parte presenta los sistemas y mecanismos internacionales de apoyo y lucha contra la corrupción. Entre ellos se revisan las agendas de la cooperación internacional en Guatemala y de las instituciones financieras internacionales. Esto refleja la importancia y el lugar prioritario que otorgan estos organismos internacionales a la lucha contra la corrupción, y la necesidad de la existencia de mecanismos de transparencia y contraloría social en los países en desarrollo.

En la última parte de este trabajo de investigación, se presenta una propuesta de lucha contra la corrupción y por la transparencia, basada en un conjunto de experiencias internacionales principalmente de países en desarrollo.

## I. INTRODUCCIÓN

El objeto del Estado guatemalteco como lo establece la Constitución Política de la República (1985: Título 1; artículos 1 y 2)

«... se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común...Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.»

Sin embargo el cumplimiento de este propósito se ha visto limitado por múltiples y complejas causas, entre ellas, la corrupción y la deficiente gobernabilidad. La corrupción es una gestión pública y ha estado presente en el ejercicio de poder de los gobiernos guatemaltecos por lo menos durante los últimos 45 años, con registros históricos a partir de principios del siglo XX, como resultado de una historia violenta y de luchas de poder entre los distintos estratos sociales. Sus efectos negativos se han reflejado en el nivel de inversión y el crecimiento económico del país, el deterioro de la legitimidad y credibilidad del Estado.

La corrupción se constituye hoy en uno de los problemas más graves que enfrenta Guatemala. Por lo tanto su combate se convierte en uno de los mayores retos del Estado y de la sociedad.

Con el objetivo de coadyuvar a estos retos se presenta a continuación una base amplia de conocimiento que define las competencias estatales y del gobierno de Guatemala en la construcción de la institucionalidad pública contra la corrupción, las cuales permitirán el despliegue de las capacidades sociales, civiles y productivas de la población guatemalteca, básicas y necesarias para convertirse en una sociedad desarrollada.

Después de una revisión exhaustiva de los mecanismos tanto nacionales como internacionales de lucha contra la corrupción y de considerar la realidad guatemalteca, sus instituciones y políticas, se presenta una propuesta basada en la experiencia sistematizada, principalmente de países en desarrollo, caracterizados por contextos

similares al guatemalteco. Esta propuesta consiste en reunir el conjunto de elementos políticos e institucionales que posibiliten al Estado y a la sociedad civil reorganizarse y actuar con transparencia, eficiencia y eficacia. Estos son los denominados Programas de Islas de Integridad, los cuales figuran dentro de los Sistemas Nacionales de Integridad, una de las herramientas para el control ciudadano de la corrupción y una de las estrategias innovadoras recopiladas por Transparencia Internacional.

## II. ANTECEDENTES

A la fecha numerosos ensayos aluden a la presencia de la corrupción dentro del Estado como problema que afecta la credibilidad del aparato estatal, especialmente el sistema judicial y la administración de justicia. Los diversos ensayos apuntan como fuentes de corrupción a las características estructurales de la administración de justicia, tanto legales como administrativas y organizacionales: la delegación de funciones, las políticas de personal, la ineficiencia en el sistema de control, y a las normas que facilitan la corrupción. (MINUGUA, 2000).

En su estudio sobre corrupción El Banco Mundial (2001), señala 160 países en el ámbito mundial con fuertes sistemas de corrupción y carencia de transparencia, en su mayoría son países en vías de desarrollo o con altos índices de pobreza.

Por otro lado organizaciones no gubernamentales, instituciones de investigación y otros han llevado a cabo estudios relacionando la corrupción en temas económicos, fiscales, institucionales, etc.(CIEN, 1998; SEGEPLAN, 1999; CECI, USAID, Fundación Soros, 1999; FLACSO, 2000; Contraloría General de Cuentas de Guatemala, 2000).

Algunos de estos estudios han elaborado propuestas de tipo judicial dentro de las cuales destacan tres: una reforma legislativa y reglamentaria destinada a restringir y desalentar las oportunidades de corrupción, el establecimiento de sistemas de control preventivo y sistema de disciplinario para el recurso humano en instituciones de justicia, la apertura hacia mecanismos de control ciudadano y un control eficaz sobre la práctica de la abogacía.

La FLACSO (2000) hace algunas consideraciones generales en términos fiscales, para mejorar la eficiencia y equidad de los gastos públicos en Guatemala. Dentro de ellas se encuentran: la determinación de la magnitud y composición de los gastos, la desconcentración y descentralización administrativa y del gasto público, acompañada de la corresponsabilidad y participación de los ciudadanos, la transparencia entendida como el control, fiscalización y difusión de la información y sostenibilidad económica con el apoyo de fondos sociales, privatización de servicios públicos, instituciones

públicas competentes nacionales y organismos financieros y de cooperación internacionales.

Por otro lado Acción Ciudadana (1999 y 2000), ha realizado una serie de estudios que dieron como resultado los siguientes elementos para análisis: a) la corrupción está ligada al autoritarismo heredado de la doctrina militar contrainsurgente; b) la corrupción afecta a los más pobres; c) las mujeres y los maya hablantes rehuyen hablar del tema y aducen que no tienen una idea clara sobre el mismo; d) La investigación hemerográfica dio también algunos datos interesantes: durante los 18 meses de seguimiento a dos medios escritos del país, se registraron 1657 menciones a corruptos y corruptores y, por otro lado, 1524 medidas administrativas y judiciales en contra de aquéllos, de las cuales solamente 5 % informaban acerca de condenas emitidas. En cuanto a los escenarios donde tiene lugar la corrupción, el monitoreo hemerográfico mostró que un 84.6 % de las menciones corresponden al sector gubernamental, un 3.7 % al sector social, 3.1 % al sector privado y un 0.4 % a las ONG's.

Transparencia Internacional (1999), como resultado de una sistematización de experiencias de control y lucha contra la corrupción en distintos países, propone el Sistema Nacional de Integridad que consiste en reunir el conjunto de elementos políticos e institucionales que posibiliten al Estado y a la sociedad civil que se reorganicen y actúen con transparencia, eficiencia y eficacia.

El estudio sobre la "Definición de competencias estatales y de gobierno local en la construcción de la institucionalidad pública contra la corrupción" se enmarca dentro de un contexto postfirma, implementación y cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Como producto o impacto de los mismos se han creado estructuras sociales y políticas, técnicas, jurídicas y legales que permiten el buen funcionamiento de las competencias estatales y de gobierno en la construcción de la institucionalidad pública en su lucha contra la corrupción. A esto corresponden las iniciativas de modernización y fortalecimiento del Estado y su sistema de gobierno y del poder civil (la integración de comisiones específicas y la creación de leyes específicas) cuyos principios han sido

establecidos en los Acuerdos de Paz y las iniciativas de las instituciones internacionales financieras y de cooperación comprometidas con el proceso.

## A. Objetivos

### 1. Objetivo General

Presentar una base amplia de conocimiento con el objetivo de definir las competencias estatales y de gobierno en la construcción de la institucionalidad pública contra la corrupción, que permite el despliegue de las capacidades sociales, civiles y productivas de la población guatemalteca básicas y necesarias para convertirse en una sociedad desarrollada.

### 2. Objetivos Específicos

- Definir el Estado y sus competencias.
- Definir el fenómeno de la corrupción, tipos, fuentes, efectos y costos.
- Presentar antecedentes históricos de Guatemala relacionados con el fenómeno de la corrupción, ratificación de convenios internacionales en la materia, pre y post Acuerdos de Paz.
- Presentar ámbitos de acción de las instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil encaminadas a la lucha contra la corrupción.
- Presentar los sistemas y mecanismos internacionales de apoyo y lucha contra la corrupción, de la comunidad internacional de donantes y de las instituciones financieras internacionales en Guatemala.
- Presentar una propuesta de la institucionalización de lucha contra la corrupción.

## B. Planteamiento del Problema

La corrupción es una gestión pública y ha estado presente en el ejercicio de poder de los gobiernos guatemaltecos por lo menos durante los últimos 45 años, con registros

históricos a partir de principios del siglo XX, como resultado de una historia violenta y de luchas de poder entre los distintos estratos sociales. Sus efectos negativos se han reflejado en el nivel de inversión y el crecimiento económico del país y el deterioro de la legitimidad y credibilidad del Estado.

La existencia del fenómeno de la corrupción en la sociedad guatemalteca está relacionada con situaciones como la promoción del abuso del poder o autoridad, un contexto ético permisivo, conducta corruptible y la ausencia o debilidad de controles sociales e instituciones públicas que velen por mantener y preservar el orden público, el respeto por los derechos del ciudadano y una gestión gubernamental poco transparente (CIEN, 1998). Este problema tiene un efecto directo sobre el desenvolvimiento y el desarrollo del país y de la sociedad.

### C. Justificación

La corrupción se constituye hoy en uno de los problemas más graves que enfrenta Guatemala. Su combate se constituye en uno de los mayores retos del Estado y de la sociedad. El subdesarrollo tiene múltiples y complejas causas. Entre ellas las causas centrales que se han identificado son la corrupción y la deficiente gobernabilidad.

Los efectos de la corrupción se hacen palpables en los siguientes ámbitos:

El sector público socava las bases de la democracia por alterar los procesos formales, reduce la responsabilidad social y la representatividad, suspende el estado de derecho y brinda los servicios en forma no equitativa.

El sector privado debilita el desarrollo económico y genera distorsiones e ineficiencias considerables. Alza el costo de las transacciones comerciales a través de pagos ilícitos y de costos de administración. Infla el costo comercial, distorsiona el mercado, lo cual a su vez redundará en el efecto sobre el sector social más vulnerable: los pobres, las mujeres y los indígenas.

Es un estudio novedoso pues define las áreas de competencia estatal y de gobierno en la construcción de la institucionalidad pública contra la corrupción, desde la perspectiva del desarrollo y relaciona el fenómeno de la corrupción con el desarrollo.

#### D. Hipótesis

Países con índices de mínima o nula percepción de corrupción –IPC\* de Transparencia Internacional (ver Anexo 1) como Dinamarca, Finlandia, Suecia, Nueva Zelandia, Canadá, etc., se caracterizan por ser países altamente desarrollados. Cuentan con los índices de desarrollo humano, social, político y económico más altos de todo el mundo. Esta relación indica que a menor percepción de corrupción en un sistema, mayor bienestar general, lo cual permite un mayor desarrollo.

Menor corrupción en un sistema implica que la institucionalidad pública contra la corrupción es eficiente, efectivo, viable y que se constituye en uno de los requisitos básicos para alcanzar el desarrollo.

#### E. Alcances y Limitaciones

Este trabajo de investigación es un estudio documental que pretende brindar información actualizada sobre el tema de la corrupción y las acciones de la lucha contra la corrupción en Guatemala.

En su desarrollo, el fenómeno de la corrupción se limita al ámbito del sector público y no a la corrupción en lo privado, ni a aspectos de hechos políticos, ni de tipo económico. El estudio de la corrupción se circunscribe a la administración del erario público. Toma en cuenta los mecanismos nacionales e internacionales que existen como recursos para este propósito y la introducción de una propuesta viable que considere los aspectos institucionales, culturales, y sociales que favorezcan un clima propicio para el

---

\* Índice de percepción de corrupción, desarrollado por Transparency International –TI en Berlín, Alemania.

desarrollo de las políticas gubernamentales sociales de transparencia y gobernabilidad para alcanzar el desarrollo integral en Guatemala.

No es un estudio jurídico, por lo tanto no pretende profundizar en el funcionamiento estricto del sistema judicial ni de los procedimientos judiciales, más bien las propuestas que presenta se hacen desde el punto de vista de la eficientización de la administración pública con objetivos de desarrollo.

## F. Metodología de Investigación

La metodología de investigación es cualitativa. El tipo de investigación es estrictamente documental, no experimental con diseño descriptivo deductivo para llegar a la propuesta final.

### 1. Recursos

Para la realización de este trabajo de tesis se utilizaron fuentes de investigación primaria y secundaria para la ilustración de los fenómenos de corrupción y la transparencia.

La fuente primaria incluye investigación de tipo documental, es decir revisión bibliográfica en fuentes nacionales e internacionales y de fuente electrónica de internet. La fuente secundaria corresponde a entrevistas a funcionarios de órganos de control y de auditoría de Guatemala, para ilustrar los ámbitos en los que la organización gubernamental combate la corrupción.

## G. Marco Lógico

### 1. Marco Contextual

El marco contextual dentro del que se desarrolla la investigación parte de la firma de los Acuerdos de Paz y de las fases posteriores de cumplimiento e implementación, en las cuales el gobierno de Guatemala, la sociedad civil y las agencias de cooperación

internacional en Guatemala son las contrapartes principales. Asimismo se desarrolla esta investigación dentro del contexto de la globalización.

### III. MARCO TEÓRICO

#### A. Definiciones Conceptuales

El marco teórico conceptual parte de conceptos básicos que servirán de plataforma para construir y desarrollar la tesis central a lo largo de este trabajo.

Se definen como competencias estatales y de gobierno al conjunto de atribuciones (potestades) legítimas del Estado (a través de su organización y de sus órganos de gobierno) por el ejercicio del poder público, el cual proviene del pueblo y está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución Política de la República de Guatemala y por sus leyes (Guatemala, 1985; Artículo 152 del Capítulo I del Título IV).

La construcción de la institucionalidad pública, se define como el conjunto de iniciativas y esfuerzos de carácter público que pueden surgir del mismo seno del gobierno, de la sociedad civil o de ambas, es decir de consenso entre los distintos sectores políticos y sociales del país, con el objetivo de crear, consolidar, y fortalecer el andamiaje institucional encargado de implementar políticas sociales, económicas y administrativas dirigidas a la prevención, control y lucha contra la corrupción.

#### B. Estado y Desarrollo

##### 1. Definiciones

###### a. Estado

Georg Jellinek, define al Estado desde el punto de vista jurídico, como una

«Corporación formada por un pueblo, dotada de poder de mando originario y asentado en un territorio determinado»<sup>1</sup>.

André Harriou lo define como

---

<sup>1</sup> en página internet: [www.votaciones.cl/el\\_estado.htm](http://www.votaciones.cl/el_estado.htm) - 28k

«...agrupación humana fijada en un territorio determinado y en la que existe un órgano social, político y jurídico orientado hacia el bien común, establecido y mantenido por una autoridad dotada de poder de coacción»<sup>2</sup>.

La Constitución Política de la República de Guatemala de 1985 establece en el título I, artículos 1 y 2 sobre la persona humana y los fines y deberes del Estado del párrafo "Protección a la persona", que

« El Estado de Guatemala se organiza para proteger a la persona y a la familia; su fin supremo es la realización del bien común.»

En el párrafo "Deberes y Derecho del Estado" se establece que

«Es deber del Estado garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona».

#### b. Estado simple o unitario

Es aquél que posee sólo un centro de poder, ejercido a través de órganos encargados de diferentes funciones, con sede en la capital del Estado. Las personas obedecen a una sola Constitución y la organización política abarca todo el territorio nacional. La administración puede ejercerse de manera centralizada o descentralizada, se entiende por esta última, la forma que tiene el Estado de hacer más eficiente su funcionamiento al otorgar personalidad jurídica y atribuciones expresadas en la ley, con patrimonio y responsabilidad propia a organismos involucrados indirectamente al poder central.

#### c. Estado de derecho

El concepto de Estado de Derecho puede construirse a partir del supuesto de que toda sociedad política ha de contener algún tipo de ordenamiento jurídico. El Estado de Derecho excluye la imposición unilateral de la voluntad de unos sobre otros, la violencia y el ejercicio de la justicia por propia mano. Exige, por el contrario, que todos reconozcan los derechos y obligaciones de cada uno y que las controversias se resuelvan por la vía legal. Sólo el Estado de Derecho

<sup>2</sup> en página internet: [www.votaciones.cl/el\\_estado.htm](http://www.votaciones.cl/el_estado.htm) - 28k

permite el despliegue de la libertad de las potencialidades de cada individuo y de la sociedad en su conjunto. Por ello la importancia de construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas aplicables a particulares y a gobernantes, la seguridad de personas y bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades, se encuentren garantizados por los órganos del Estado.

La Constitución es la expresión suprema de la voluntad colectiva; en ella se manifiesta la soberanía popular y es la Ley Fundamental, cuya supremacía está fuera de toda duda. El primer efecto de la preeminencia constitucional debe ser que la ley funcione como el único marco para la convivencia social y que las normas regulen, efectivamente, las relaciones entre los integrantes de la sociedad y sus autoridades, así como las relaciones entre los diversos órdenes y órganos de gobierno, con la finalidad superior de garantizar para todos la seguridad y el acceso a la justicia, el goce de los derechos fundamentales y el disfrute del bienestar general.<sup>3</sup>

#### d. Gobernabilidad

El término gobernabilidad alude a los patrones y estructuras de interacción y articulación sociopolítica que opera en un sistema político. Se refiere a la razonable capacidad de mando, de conducción política y de disciplina democrática que puede alcanzar una sociedad (Arévalo, 2000).

Esta gobernabilidad debe encargarse de que no se suprima la libertad, sin abandonar los consensos democráticos, en medio del debate abierto de las ideas, con la vigencia de los derechos humanos. Es decir, convivencia con las discrepancias democráticas y respeto a las limitaciones jurídicas y morales del poder.

Otro elemento más que caracteriza a la gobernabilidad es la existencia de reglas del juego establecidas (Arévalo, 2000), lo cual es más que un régimen de legalidad, es un auténtico estado de derecho. Se asocia con la capacidad de

---

<sup>3</sup> <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/21aspir.htm> . La Aspiración por un Estado de Derecho y un País de Leyes

respuesta y la eficiente y eficaz actuación del gobierno. En suma la gobernabilidad puede definirse como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental.

#### e. Legitimidad política

La legitimidad en contextos democráticos se basa en la conformación y observancia de las reglas de juego político que permiten la representación, el diálogo y el ejercicio de los derechos civiles, políticos y humanos fundamentales.

Un régimen democrático será considerado legítimo en la medida en que se encuentre constituido y opere efectivamente bajo procedimientos legalmente establecidos para el acceso democrático al poder (elecciones libres y periódicas, igualdad de condiciones para el acceso a cargos públicos y de representación, así como el derecho del ejercicio de las libertades civiles y políticas).

David Beetham (1991), opina que:

«...la legitimidad no es una cualidad individual que poseen o no los sistemas de poder, sino un conjunto de diferentes criterios, o dimensiones múltiples, que operan a distintos niveles, cada uno de los cuales proveen bases morales para el acatamiento y la cooperación por parte de aquellos subordinados de una relación de poder dada.»

#### f. Democracia participativa

Sistema o forma de gobierno en el que la soberanía pertenece al pueblo, quien ejerce el poder directamente a través de representantes. Una democracia participativa implica la participación social continuada en el ejercicio y control del poder público, más allá de la mera participación electoral o de la mencionada participación institucional esporádica o puntual o ejercida como mero medio de presión, sin efectivo poder vinculante para el poder público.

Esta se fundamenta en la eficacia del control social del poder público, en la búsqueda de la legitimación social de las autoridades basada en su efectiva solución de las legítimas necesidades sentidas de la población, conforme a las exigencias del bien común, en la necesidad de consolidar el proceso tendiente a

la existencia de una democracia real. Las exigencias que requiere una democracia participativa no se cumplirán realmente si la participación no se institucionaliza en niveles y ámbitos viables y compatibles con la complejidad de la organización social y estatal y, además, con incidencia real en los objetivos perseguidos (García, 2000).

#### g. Impunidad

Se define por la ausencia *de iure* o *de facto*, de la imputación de la responsabilidad penal de los autores de violaciones de derechos humanos, así como de su responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, de modo que aquellos escapan a toda investigación tendiente a permitir su imputación, su arresto, su juicio y, en caso de reconocer su culpabilidad, a su condena a penas apropiadas a reparar los perjuicios sufridos por sus víctimas.<sup>11</sup><sup>4</sup>

«...sin instituciones fuertes de control, la impunidad se convierte en el mismo fundamento sobre el cual los sistemas de corrupción son construidos. Y si la impunidad no se elimina, todos los esfuerzos de terminar con la corrupción son en vano (Transparencia Internacional, 2000)».

#### h. Responsabilidad de los funcionarios públicos<sup>5</sup>

La palabra inglesa de donde se deriva no tiene una traducción exacta al español, pero se refiere a la actitud o condición que deben observar los servidores públicos, la responsabilidad fiduciaria de cumplir con labores específicas y de rendir cuentas en forma precisa y oportuna. El término comprende algunos conceptos importantes:

- Información precisa y oportuna sobre recursos tanto sobre cantidad como claridad,
- Responsabilidad por la condición y uso de los recursos humanos y financieros, en la forma programada,
- Cálculo preciso de costos y preparación de informes oportunos y útiles,

<sup>4</sup> Escobar, Marhyon. Tribunal Internacional permanente Sitio en internet: <http://www.geocities.com/Heartland/Esiates/9451/corte.html>

<sup>5</sup> En página de internet: [www.geocities.com/sieffen1075/lahoradelatransparencia.doc](http://www.geocities.com/sieffen1075/lahoradelatransparencia.doc)

- Responsabilidad de realizar los programas conforme a lo previsto.

El control de esta responsabilidad pública compete por lo general a las denominadas contralorías, o entidades superiores de fiscalización.

### i. Desarrollo

El concepto de Desarrollo ha sido un concepto cambiante. Gert Rosenthal (1998), define desarrollo como

«un proceso de cambios cuantitativos y cualitativos que marcan el tránsito de una sociedad de menor a mayor bienestar material y espiritual para todos los miembros».

La aparición y uso del concepto de desarrollo se sitúa después de la Segunda Guerra Mundial. Desde ese momento y a lo largo del proceso de la conformación del concepto de desarrollo, los estudiosos han tomado en cuenta tres dimensiones básicas:

- el crecimiento económico
- la educación
- la distribución de beneficios sociales

Estas tres dimensiones se han ubicado dentro de cuatro paradigmas cuyo predominio en el tiempo ha sido en el siguiente orden:

- Modernización y Postmodernismo
- Dependencia y Sistemas mundiales
- Medio Ambiente
- Necesidades Básicas y Desarrollo a escala humana

## 2. Teorías del Desarrollo

### a. Críticas a las Teorías de la Modernidad

La interpretación de la sociedad actual es resultado de la sociedad moderna. Esto se ha dado como adaptaciones de fenómenos novedosos que implican una sociedad que dejó las bases racionales de la modernidad. Esta posición se desarrolló por pensadores post-modernistas.

Anthony Giddens (2000), sociólogo inglés, ha desarrollado la teoría de la "estructuración", que consiste en comprender la relación entre los individuos y las condiciones que los rodean. Giddens señala que

«...deberíamos ver a la sociedad como una serie de actividades y prácticas que la gente lleva a cabo, pero que al mismo tiempo reproducen a grandes instituciones...»

Su teoría de la estructuración está constituida alrededor de la idea del carácter fundamentalmente repetitivo de la vida social diseñada para expresar la dependencia mutua de la estructura y el agente en términos de espacio y tiempo. Ello significa que las prácticas sociales ubicadas en un espacio y tiempo se hallan en la raíz de la constitución tanto del sujeto como del objeto social.

En cuanto al papel del Estado, Giddens (2000) afirma que debe ser muy activo y que el accionar tradicional del mismo ha probado ser poco efectivo. En América Latina los Estados hiperburocráticos y corruptos han servido poco a los ciudadanos, por lo que considera necesario hacer una remodelación de los actuales Estados para que vuelvan a ser poderosos, pero de forma distinta. Tienen que ser más abiertos, más transparentes, permitir a las mujeres alcanzar puestos de poder y tratar a los ciudadanos como clientes y no como súbditos.

Giddens (2000) cree que hace falta una sociedad civil bien constituida y, por otro lado, afirma que la teoría de "la tercera vía" combina elementos como la regulación del flujo de los capitales y la creación de una autoridad financiera mundial.

Por otro lado los sociólogos contemporáneos, tanto Daniel Chirot como Huntington (1977), reconocen que el inevitable choque de civilizaciones es

producido por la desigual modernización que ha causado que algunas partes del mundo queden rezagadas. A pesar del conflicto que esto ha causado, las presiones sociales evolucionarias forzarán a todas las sociedades a modernizarse, de tal manera que las brechas principales como las tecnológicas y culturales se reducirán en el futuro. Las políticas antimodernizantes podrían llegar a retrasar de una manera significativa la modernización e incrementar el sufrimiento humano y el conflicto. Por lo tanto es útil para los científicos sociales considerar aquellas teorías que explican de una mejor manera el cambio social con el propósito de orientar las políticas en la dirección más beneficiosa.

#### b. Teorías de la Postmodernidad

Todas las teorías, hasta este momento, coinciden en que el desarrollo es un proceso lineal. El llamado proceso de desarrollo económico supone un estado inicial y un estado final, este proceso es conocido como el tránsito de una sociedad tradicional a una sociedad desarrollada.

La sociedad moderna designa un proceso compuesto por tres tipos de «cambios continuos» (Harvey, 1996):

- 1) Cambios de la estructura normativa predominante: los individuos se ven cada vez menos constreñidos a actuar en las formas estrictamente preestablecidas. Es el pasaje de la acción prescriptiva a la electiva.
- 2) De la institucionalización de lo tradicional se pasa a la institucionalización del cambio, se legitima la innovación, etc.
- 3) Especialización creciente de las instituciones y surgimiento de sistemas valorativos específicos y relativamente autónomos para cada esfera institucional. En la sociedad tradicional la familia es la institución donde discurren todos los aspectos de la vida, la sociedad moderna se realiza en el marco de la escuela, y las actividades económicas y educacionales se vuelven relativamente autónomas.

La teoría postmodernista básicamente surge como una postura contraria al modernismo. Señala todos aquellos efectos negativos que la modernización,

el avance tecnológico, la producción en masa de artículos, bienes y alimentos han tenido. Aunque acepta y parte de los principios de cambio y avance, trata de encontrar un equilibrio entre el desmedido avance tecnológico y la conservación del medio ambiente, la distribución de la riqueza y el mejoramiento en el nivel de vida tanto en los países desarrollados como en los subdesarrollados.

El sociólogo Leys, quien ha dado seguimiento a la historia del desarrollo, sugiere que es mejor si no se construyen grandes teorías de desarrollo, ya que las grandes fallas en la disciplina del desarrollo, en especial la teoría de la modernidad, han hecho a las mismas teorías temblar. Leys opina que (Paulsen, 1999):

«...los estudiosos se deberían limitar a comprender o describir las particularidades en cada momento y en cada lugar. Considero que existen maneras de incorporar los aportes de los post-modernistas sobre su discurso de la cultura y hegemonía sin tener que caer en el relativismo puro.»

### c. Teoría de los Sistemas Mundiales

La teoría de los Sistemas Mundiales pertenece a una área del pensamiento moderno. La lógica de esta teoría sugiere que la unidad básica para entender el desarrollo no es el Estado sino el Sistema. Su principal autor fue Immanuel Wallerstein. El concepto en sí es básicamente económico.

El modelo empleado por la Teoría del Sistema Mundial trata de explicar el cambio social global, que es su objeto de estudio. Se fundamenta en el análisis histórico del funcionamiento de las sociedades nacionales concebidas y ordenadas dentro del sistema capitalista mundial. Para ello las agrupa en tres grandes categorías interdependientes, cada una forma un eslabón y cumple una función dentro del sistema:

- 1) Sociedades Centrales o Nucleares
- 2) Sociedades Semiperiféricas
- 3) Sociedades Periféricas

Immanuel Wallerstein concibe los sistemas mundiales como economías multiculturales en las que existe una división de trabajo para la producción de alimentos y recursos naturales necesarios para vivir. Argumenta que las redes de producción, distribución y consumo de bienes básicos crean la unidad sistémica de un sistema mundial. Opuesto al sistema de forajidos ancestrales o campesinos de subsistencia, en la actualidad ya no producimos nada de lo que consumimos; más bien «las cadenas de bienes o mercancías» (Wallerstein, 1997) vinculan materialmente a las personas alrededor del globo. Charles Tilly, otro teórico importante de los Sistemas Mundiales sugiere que las acciones de los poderosos (los que mantienen el poder) en una región de una red rápida y visiblemente afectan el bienestar de al menos 10% de la población en otra región de la red (Chase-Dunn, 1997). Este criterio indudablemente hace de nuestro mundo un sólo sistema, aunque en la historia la humanidad ha sido testigo de muchos sistemas mundiales que dominaban simultáneamente diferentes partes del mundo.

#### d. Teoría de las Necesidades Básicas y Desarrollo a Escala Humana

Los organismos internacionales consideran que el desarrollo debe orientarse hacia la satisfacción de las llamadas «necesidades básicas» (Neef, 1995). El desarrollo y las necesidades básicas son componentes de una ecuación. Un desarrollo a escala humana orientado hacia la satisfacción de necesidades básicas es un nuevo modo de interpretar la realidad, esto obliga a ver y evaluar el mundo, las personas y los procesos. La teoría de las necesidades humanas *para* el desarrollo. La política, la economía y la salud están interrelacionadas. Por ello los cambios en las perspectivas y en los paradigmas no son necesarios sino imprescindibles.

Asimismo se han estudiado y diferenciado los conceptos de necesidades y satisfactores. A través del tiempo se ha creído que las necesidades humanas son infinitas, lo cual conlleva errores conceptuales porque existe diferencia entre necesidades y satisfactores.

Las necesidades se clasifican según dos categorías: las existenciales y axiológicas. Las necesidades existenciales están relacionadas con el ser, tener, hacer y estar y las axiológicas con la protección, el afecto, el ocio, la creación, la libertad.

Esta teoría tiene tres postulados importantes (Gordon, 1978):

- 1) El desarrollo se refiere a personas y no a objetos: Este es un enunciado básico del desarrollo a escala humana. Normalmente se utilizan indicadores cuantitativos de objetos, ahora necesitamos un indicador del crecimiento cualitativo. El mejor proceso de desarrollo es aquel que permita elevar más la calidad de vida de las personas.
- 2) Las necesidades humanas son finitas, pocas y clasificables.
- 3) Las necesidades fundamentales son las mismas en todas las culturas y períodos históricos, lo que cambia a través del tiempo y cultura son los medios para satisfacer dichas necesidades.

La cultura determina los satisfactores de necesidades humanas y no las necesidades fundamentales. Las necesidades se pueden satisfacer en tres niveles: en relación con uno mismo, con un grupo social y con el medio ambiente.

La carencia de satisfactores a cualquier necesidad o necesidades producen patologías individuales y colectivas lo cual produce una deshumanización. En este caso los autores recomiendan humanizarnos nuevamente y tomar en cuenta la transdisciplinariedad. La interrelación entre necesidades humanas, satisfactores y bienes económicos es permanente y dinámica. El desarrollo a escala humana implica dar origen a un desarrollo sano, autodependiente y participativo.

Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, autor principal del concepto de "desarrollo humano", con base en los orígenes éticos de la economía, define éste en términos de bienestar social. En el Informe del PNUD para 1993 plantea las preguntas claves para medir el bienestar social:

«¿Tienen todos los miembros de una comunidad capacidad para disfrutar de una vida longeva?; ¿Pueden evitar la mortalidad durante la lactancia y la infancia?; ¿Pueden evitar una morbilidad prevenible?; ¿Pueden escapar al analfabetismo? ; ¿Son libres con respecto al hambre y a la subnutrición?; ¿Gozan de libertades personales?... »

Estos son los rasgos básicos del bienestar que tienen en cuenta cuando se considera a la gente como el centro de toda la actividad de desarrollo. El aumento de sus capacidades para que se orienten hacia esos sentidos elementales es lo que constituye el centro del desarrollo humano. Los logros de la gente, sea en términos de longevidad o de alfabetización funcional, se valoran como fines en sí mismos (PNUD, 1993).

Amartya Sen le da nombre a otra opción de desarrollo social, él habla de "desarrollo en cooperación", cooperación hacia el interior de las sociedades con alianzas estratégicas entre los sectores fundamentales y cooperación en términos internacionales con una puesta central a la inversión en capital humano y en capital social (Kliksberg, 1999).

## C. Corrupción

### 1. Definiciones

El término corrupción proviene del latín *corruptio*, que significa la acción y efecto de corromper o corromperse.<sup>6</sup>

La corrupción es el aprovechamiento premeditado de la autoridad o el poder político y /o administrativo, tanto en el ámbito público como en el privado, que determinadas personas hacen en provecho propio. Este aprovechamiento puede ser con fines políticos o pecuniarios y en detrimento de los derechos o intereses de la organización, comunidad o de la nación, incumpliendo o infringiendo para el efecto las normas -- social o jurídicamente establecidas que rigen sus actividades (Acción Ciudadana, 1997).

<sup>6</sup> Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española de la Lengua. 21 edición. Madrid, Espasa- Calpe. 2 vols.

La corrupción se define también como una fuerza social con capacidad de influir y ganar voluntades, de seducirlas y penetrarlas para obtener compensaciones o gratificaciones individuales o privadas.

La definición de corrupción como el abuso del poder público en beneficio privado ha sido una de las más utilizadas por los científicos sociales. Este concepto fue elaborado por el profesor de la Universidad de Harvard, Joseph S. Nye<sup>7</sup> quién la define de la siguiente manera:

«la corrupción es una conducta que se desvía de las obligaciones de orden público normales debido a intereses personales (familiares o de allegados) o beneficios monetarios o de orden social; o que viola normas respecto del uso de cierto tipo de influencias con fines personales».

Esta definición considera tres distintos tipos de conductas: el cohecho (utilización de gratificaciones con el fin de influir en el juicio de una persona de cierta jerarquía), nepotismo (elección por vínculos familiares y no por méritos personales) y malversación de fondos (apropiación ilícita de recursos públicos por particulares).

Robert Klitgaard (1992), uno de los expertos internacionales reconocidos en el tema de la corrupción y la transparencia, desarrolló una fórmula para describir este fenómeno: *corrupción = monopolio + discrecionalidad - transparencia*. Según esta explicación, la corrupción aparece donde una persona goza de una situación monopólica que puede ejercer sin restricciones legales o normativas, es decir, discrecionalmente y actuar en forma poco visible, sin transparencia, ni obligación de rendir cuentas o someterse a controles.

La corrupción puede generar graves daños en los países desarrollados y en desarrollo debido a su efecto devastador sobre el imperio de la ley, la vigencia de los derechos humanos, el derecho de propiedad y los incentivos para la inversión.

## 2. Tipos de corrupción (Acción Ciudadana, 1999)

<sup>7</sup> en página internet: [home.swipnet.se/~w-48538/chapter2.html](http://home.swipnet.se/~w-48538/chapter2.html) - 20k

La corrupción dentro del Estado implica un obstáculo a la democracia y al estado de derecho. La corrupción dentro del Estado altera los procesos formales, hace inequitativa la prestación de servicios públicos, disminuye la capacidad institucional del gobierno, hace agotar los recursos y afecta la contratación, promoción y carrera de los funcionarios públicos.

Por el nivel de involucramiento la corrupción se clasifica de la siguiente manera:

- a. La corrupción de alto nivel, que involucra a ministros y jefes de estado y que tiene un efecto directo sobre el desarrollo económico, ya que puede ejercer influencia sobre los gobernantes.
- b. La corrupción de bajo nivel, que alcanza a funcionarios de menor nivel, como los de inmigración, aduanas, policías y otros similares, que afecta significativamente la calidad de vida del ciudadano común, ya que tiene por finalidad acelerar o ignorar procedimientos ordinarios.

La corrupción administrativa tanto del nivel alto como del bajo, se da en dos situaciones principales, cuando los servicios o contratos son provistos de acuerdo a la ley y cuando las transacciones se realizan contra la ley, por ejemplo, cuando un servidor público obtiene una ganancia ilegal por realizar algo que, según la ley es su obligación. El otro caso es cuando este servidor público presta un servicio que no le es permitido por la ley y por el cual se le paga un soborno.

Por el poder de discrecionalidad y por su naturaleza, la corrupción se puede clasificar en:

- a. Corrupción de "sobrevivencia": que se identifica por la corrupción que afecta a los servidores públicos que perciben salarios muy bajos, lo que los obliga a buscar otros medios para elevar sus ingresos mensuales.
- b. Corrupción de "mayor escala": que se caracteriza por el manejo discrecional de grandes valores o sumas de dinero de funcionarios de alto rango.

Otra manera de clasificar los tipos de corrupción que pueden existir, de acuerdo a las formas culturales adoptadas y el respeto a las leyes (Acción Ciudadana, 1999):

- a. Corrupción marginal está relacionada con casos aislados en contextos donde impera la cultura del respeto por la ley, donde existen instituciones de control eficaces y la igualdad de todos ante la ley para ser juzgados y sancionados.
- b. La hipercorrupción se refiere a una cultura generalizada de corrupción, es decir, una cultura de constante violación de las leyes, con instituciones de control deficientes y sin esfuerzos serios para controlar el problema.

En los dos tipos mencionados anteriormente, cuando la corrupción es o se convierte en una cultura generalizada imperante, el problema pasa a ser un problema de tipo político y de calidad en la administración pública.

### 3. Modelos explicativos de la corrupción

El estudio y el análisis del fenómeno de la corrupción en el ámbito de la administración pública se identifican según tres tipos de modelos explicativos:

- a. Modelos psicológicos, centrados en la persona individual. Se basan en la idea de que la motivación del individuo para actuar de manera corrupta parte de la necesidad o deseo de controlar cada vez más a través del poder y no le interesan los medios o motivos.

Una variante de esta postura considera la corrupción como una incapacidad del individuo de afrontar la realidad, por lo que se refugia en un mundo donde la corrupción es aceptable. La primera corrupción es de tipo psicológico, es el robo de la verdad del mundo y su transformación en algo ideal. De ahí que la corrupción material se vuelva algo fácil y natural para el corrupto. Algunos incluso consideran que las personas que comúnmente actúan en forma corrupta aprendieron desde su infancia que para tener algo parecido al afecto, debían comprarlo.

- b. Modelos filosófico morales, centrados en la persona individual, suponen que los valores individualistas característicos del mundo moderno dominan en detrimento de los valores morales tradicionales de conducta.

Una variante, basada en la exacerbación del individualismo, supone que el abuso es inherente a los cargos públicos de donde la menor intervención de funcionarios en los asuntos privados asegura el control de la corrupción. Este pensamiento surge de la escuela económica liberal, que basa su discurso en llevar a cabo programas de privatización del patrimonio público con el objetivo de asegurar la eficiencia en el manejo y utilización de los recursos.

Un modelo que sirve de puente hacia los otros modelos (Acción Ciudadana, 2001) más sociales afirma que la impunidad en la que quedan los casos de corrupción, es la que ha llevado al deterioro de la moral pública. La moral debe ser restituida mediante la reevaluación del Estado de Derecho y el castigo a los casos de corrupción, sin importar la situación social de los infractores. Este modelo insiste en que los remedios a la corrupción implican una legislación legítima y con pleno valor coercitivo.

- c. Modelos sociológicos y jurídicos. Se refieren al sistema social, suponen que el Estado es la expresión de los intereses de clases sociales determinadas y que quiénes llegan a administrarlo cobran sus favores legal o ilegalmente.

Dentro de estos modelos se encuentra el que afirma que la corrupción es resultado de malos procedimientos y controles en el gobierno. De donde los cambios dirigidos a luchar contra la corrupción deben expresarse en nuevas instituciones. Así, las sanciones penales solas no lograrán el éxito, sino que debe haber un fortalecimiento de la gobernabilidad.

Otra posición señala que la explicación de la corrupción se encuentra en la historia de las instituciones de gobierno. En Latinoamérica no se lograron separar las normas de la vida privada de amistad y solidaridad y las normas públicas de legalidad y neutralidad. Así, en el siglo pasado no se produjo la formación profesional de un cuerpo de funcionarios de carrera, que constituyeran una

autoridad ejecutora que manifestara neutralidad y respeto a las leyes en sus actos. Los comportamientos correctos y la equidad son considerados en este contexto como signos de "torpeza y estupidez" (Acción Ciudadana, 1999).

#### 4. Las fuentes principales de la corrupción (CIEN, 1998)

El problema de la corrupción trasciende lo social y alcanza lo político y económico. Las principales fuentes de la corrupción que se han identificado son las siguientes:

a. Recaudación de ingresos públicos (impuestos, aduanas) o corrupción fiscal:

La corrupción fiscal, por su lado, tiene relación con

«cualquier abuso de la autoridad que le ha sido conferida a un funcionario o empleado público, con el propósito de obtener algún lucro o beneficio; por lo que los actos corruptos tienen su base en conductas que alteran decisiones de contratos, impuestos, concursos o postulaciones a favor de algunas personas o grupos. La percepción del fenómeno está determinada por el tipo de interacción personal o colectiva con los empleados o funcionarios públicos.» (Acción Ciudadana, 1999).

- b. Nombramientos de funcionarios públicos, denominado también amiguismo o nepotismo: consiste en colocar allegados personales o familiares en cargos públicos, sin que necesariamente cuenten con competencia profesional para los mismos.
- c. Administración de gobiernos locales: principalmente en sistemas de gobierno altamente centralizado, y en los que existe una capacidad o estructura estatal limitada y débil para monitorear y controlar desde una sede central todo lo relacionado a las funciones de la administración de los gobiernos locales (recaudación de impuestos, administración de justicia, etc.)
- d. Restricciones al comercio: la existencia de barreras y tarifas al comercio son una forma con la cual se puede incentivar corrupción dentro de la administración pública. Las tarifas diferenciadas para la importación de

mercadería permiten que los trabajadores aduanales supervisen y aprueben el ingreso de mercadería en una forma subjetiva.

- e. Controles de precios: Con los controles de precios se incentiva a las personas o empresas a sobornar a los servidores públicos para vender o adquirir una cuota de mercado por debajo del precio establecido por la ley.
- f. Servicios públicos: Los bajos salarios dentro del servicio civil y la incompetencia profesional de los servidores públicos podrían obligarlos a utilizar sus posiciones para dejarse sobornar. Un pésimo control fiscalizador agrava esta situación.
- g. Subsidios y exoneraciones: Aunque estos incentivos tienen objetivos sociales y económicos, la falta de monitoreo del gobierno permite que grupos o personas se aprovechen de éstos, que con la capacidad discrecional de los funcionarios pueden originar corrupción.
- h. Proyectos de inversión pública, licitaciones y adquisiciones públicas: Junto con la debilidad de los sistemas de auditoría, control y calificación en licitaciones públicas, pueden crear oportunidades de corrupción al entregar dichos proyectos según la discreción del funcionario. En los proyectos de inversión pública, se suele propiciar el desvío de los recursos de los programas de inversión social como la salud y la educación, hacia los intereses personales de los funcionarios corruptos. Lo cual reduce la calidad en la construcción de infraestructura, ya que cualquier ahorro en materiales es aprovechado para actos de corrupción (Banco Mundial, 2000).

#### D. La corrupción como obstáculo al desarrollo

##### 1. Los más afectados socialmente

Los pobres son los más afectados socialmente por el fenómeno de la corrupción. Ésta tiene efectos directos e indirectos sobre las sociedades:

a. Efectos directos:

Incrementa el precio de los servicios públicos, reduce la calidad de los mismos y comúnmente restringe el acceso de los pobres a los servicios básicos como agua, educación, salud y otros. Distorsiona las relaciones de los pobres con los funcionarios públicos, la policía y autoridades que los extorsionan por medio de sobornos.

El análisis empírico ha demostrado que los pobres pagan una parte mayor de su ingreso en sobornos que los ricos. Un estudio de gobernabilidad y corrupción en Cambodia por ejemplo, reveló que quienes tienen los ingresos familiares más bajos gastan un 2.3% de sus ingresos totales en sobornos comparado con 0.9% de ingresos familiares de ricos (Banco Mundial, 2000). La carga que añade la corrupción en los pobres se agrava con el hecho que ellos son más dependientes de los servicios públicos que los ricos. Los pobres simplemente no pueden costear hospitales privados o escuelas privadas, con lo cual son más vulnerables a las demandas del "dinero sucio".

En algunas situaciones la corrupción altera la efectividad de los proyectos de ayuda internacional donde la comida o cualquier otro tipo de ayuda a los pobres se desvía a los no pobres, se entrega simplemente con un pago adicional o "desaparece" antes de llegar a su fin.

En Sudáfrica por ejemplo, se estima que un 10% del presupuesto de la seguridad social se pierde debido al fraude, el robo y las ineficiencias. Las desventajas principales de un sistema afectado por la corrupción se fundamentan en controles débiles o no existentes y procedimientos de auditoría y control.

Sin embargo los efectos de las varias caras de la corrupción no son meramente financieras. Pueden ser igualmente económicas, morales y sociales y se convierten en una cultura generalizada dentro de la sociedad.

La carencia de poder de los pobres surge de una carencia de recursos legales y de representación. En un país con un sistema de justicia corrupto, la justicia se convierte en un asunto de negociar a un precio que es ventajoso para los ricos y poderosos que virtualmente no tiene límites externos sobre sus acciones.

La corrupción se desarrolla en un ambiente donde el poder de ciertos miembros de la sociedad, sustituye el Estado de Derecho. Los pobres carecen de poder y por ende de la oportunidad para realizarse en una sociedad así. Los pobres son más vulnerables a la extorsión y no pueden utilizar la corrupción a su favor.

b. Efectos indirectos:

La corrupción afecta a los pobres indirectamente debido a que es un impedimento al crecimiento económico, acentúa la desigualdad, distorsiona el gasto público y a través de muchos otros canales, es un obstáculo en la lucha contra la pobreza. La pobreza y la corrupción están ligadas por medio de muchos canales indirectos. En un nivel macro, la corrupción tiene implicaciones sobre la habilidad para atraer inversión para la efectividad de sus instituciones, para la generación de ingresos a través de impuestos.

La corrupción asimismo afecta la forma en que el dinero es distribuido dentro del presupuesto estatal, se le da prioridad a los "buenos negocios" y no a necesidades reales, ya sean de infraestructura o de los sectores sociales. La carencia de diagnósticos, planificación y ejecución para el gasto público podría crear oportunidades para la corrupción y distribución de fondos y sería una fuente mayor de limitación para los pobres.

La corrupción también alimenta la desigualdad, existen varias formas en las cuales la desigualdad y la corrupción se interrelacionan. La mayor desigualdad reduce el crecimiento económico lo cual conduce a menor reducción de la pobreza (PNUD, 1997).

Las microempresas por otro lado están más expuestas al soborno que las grandes empresas. Éstas son mucho más vulnerables a cambios en las regulaciones o cambios económicos y enfrentan mayor incertidumbre, ya que están sujetas a las reglas cambiantes influenciadas por la élite corrupta y generalmente no gozan de protección legal ni de sus derechos.

Para el caso específico de Guatemala, Acción Ciudadana (1999) considera que las consecuencias más importantes del fenómeno de la corrupción son el aumento de costos de los bienes y servicios, la reproducción y consolidación de la exclusión política y social, la preservación de las redes de complicidad entre las élites políticas, militares y económicas, el fortalecimiento de la vigencia de la impunidad y una acentuación de las diferencias sociales, lo cual indica que el fenómeno de la corrupción afectará más a los más pobres y a los más marginados políticamente: las mujeres, los niños, los indígenas.

#### D. Costos de la corrupción

El Banco Mundial, en su informe sobre Desarrollo en el Mundo 2000/2001, dedicado al ataque a la pobreza, considera que la corrupción afecta el desenvolvimiento de la economía, limita las oportunidades para los ciudadanos y obstaculiza la reducción de la pobreza. Los costos de la corrupción recaen desproporcionadamente sobre los pobres.

Los costos de la corrupción afectan principalmente a los pobres. En estudios realizados se demuestra que pagan más las microempresas que las grandes empresas, igual pagan más los hogares pobres que los ricos. Al final, el daño lo sufre la legitimidad del sistema democrático.

George Moody- Stuart, presidente de la sucursal de TI en Gran Bretaña (Transparencia Internacional, 2001), opina que la corrupción tiene un costo muy alto, el efecto más obvio es el incremento directo del costo de transacción. Si se paga un soborno, digamos, del 10%, generalmente en última instancia es muy poco lo que

proviene del bolsillo del vendedor, porque simplemente lo incorporará al precio. El hecho de que se esté pagando un soborno puede hacer posible que el vendedor incremente el precio en un monto superior al del soborno. Si se trata de la venta de bienes o servicios importados, el mayor costo de los productos importados aumentará el monto de las divisas que el comprador requerirá para completar la transacción. En muchos países en desarrollo, tales divisas ya constituyen un recurso escaso.

Sin embargo, este mayor costo no es tan serio como otro aspecto: una vez que la posibilidad de ganancia personal se convierte en un factor, se transforma rápidamente en el único factor que importa, y desplaza al costo, la calidad, la entrega y otras consideraciones legítimas en la adjudicación de un contrato. El resultado es que se selecciona a proveedores y/o contratistas inapropiados y se compran bienes inadecuados.

Como resultado de esta distorsión en la toma de decisiones, se asigna prioridad a suministros o proyectos completamente innecesarios, por encima de prioridades nacionales mucho más importantes, por la sola razón de que permiten a los funcionarios públicos obtener grandes sobornos. Si se tiene en cuenta que los suministros militares constituyen una de las categorías de bienes que más atraen la gran corrupción, no debe sorprender que con tanta frecuencia se compren equipos o pertrechos innecesarios.

Además del perjuicio económico que origina la gran corrupción, el daño moral es de igual importancia. Si bien en los países desarrollados es común escuchar el argumento de que "debemos seguir su forma de hacer negocios", "el soborno es parte de su cultura, lo que sería incorrecto aquí no lo es "allí", "allí" es cualquier país en desarrollo. Sin embargo, esta excusa es rechazada con indignación por africanos, asiáticos, europeos del este y latinoamericanos honestos. Sin duda, la corrupción está

más difundida en el mundo en desarrollo que en los países industrializados, pero no forma parte de la cultura de nadie.<sup>8</sup>

#### F. Etapas de los cambios en el aparato del Estado en América Latina

América Latina comparte un contexto histórico similar en cuanto a la reforma del aparato estatal. Cada período de reforma es un indicador de la forma en que cada sociedad ha intentado dar respuesta a los problemas que debía enfrentar en las distintas circunstancias históricas. En cada período se registran las prioridades políticas adoptadas en cada momento, éstas se basan en las necesidades identificadas en los respectivos aparatos estatales.

Durante la década de los veinte, en América Latina, los cambios en el aparato estatal registrados fueron la creación de instituciones especializadas de la administración, como la Contralorías Generales de Cuentas y sus similares.

A partir de la Segunda Guerra Mundial hasta finales de la década de los setenta, los cambios que se dan en la administración pública se identifican como la "reforma administrativa", con sus raíces en la influencia internacional de la época. Pocos años después, la reforma administrativa era considerada como un proceso eminentemente político, que era impulsado desde las propias administraciones nacionales.

Una década más tarde, durante los ochenta, los cambios en las administraciones públicas se identifican como "reforma del Estado" y surgen asociados a los procesos de democratización iniciados en el continente. Entre los factores decisivos de las profundas transformaciones del aparato estatal operadas durante esa década se pueden mencionar los siguientes:

- el incremento del papel histórico del Estado,
- la creciente intervención estatal en asuntos del sector privado y
- la incapacidad organizacional para resolver problemas políticos, financieros y humanos.

---

<sup>8</sup> Center for international enterprise -CIPE . George Moody-Stuart de El costo de la corrupción por. Artículo en página de internet: <http://www.cipe.org/ert/s22/s22moo.php3>

Es debido a estos motivos que la reforma del Estado se asocia principalmente a medidas como la privatización y la descentralización: Por su lado la privatización transfiere del sector público al privado el suministro de bienes y servicios y la producción de servicios de apoyo dentro del aparato del Estado. Por otro lado la descentralización implica una delimitación dentro de los niveles jurisdiccionales del aparato estatal y transfiere competencias de los niveles jurisdiccionales superiores a los inferiores.

Estas dos medidas se han convertido en la columna vertebral de las reformas estructurales ya que señalan nuevos límites de la acción al interior del propio aparato estatal y de este con respecto al sector privado. A finales de los noventa surgen situaciones relacionadas con la demanda de transparencia y gobernabilidad, en especial en la administración de los recursos y probidad de los funcionarios públicos. Esta temática implica una relación directa con el tratamiento del fenómeno de la corrupción.

Cuadro N° 1: Etapas de los cambios en el aparato del Estado  
(América Latina – Siglo XX)

<b>Etapa</b>	<b>Período</b>	<b>Medidas</b>	<b>Actores Internacionales</b>	<b>Actores Locales</b>
Reforma Administrativa	20' – 30'	Creación de organismos especializados	Alta influencia expertos internacionales	Administraciones públicas
	50' – 70'	Proceso tecnocrático Modificación estructuras Planificación Organización y métodos	Influencia media disminuye progresivamente el papel de consultores externos	Administraciones públicas
Reforma del Estado	80'	Modificaciones estructurales Intentos de profesionalización de la carrera administrativa	Influencia menor que en etapas anteriores	Sistema político Administraciones públicas
	90'	Privatización Descentralización	Alta influencia	Sistema político Sector económico
Sinceramiento	00'	Sinceramiento de las relaciones del Estado con los otros sectores	Alta influencia Globalización	Actores políticos Sector gubernamental Sector social

Fuente: CLAD, 1999.

## IV. EL ESTADO DE GUATEMALA Y LA CORRUPCIÓN

### A. Antecedentes históricos

Los antecedentes históricos que explican y determinan el contexto actual de Guatemala, (tanto político, como económico y social) tienen sus orígenes en distintos momentos de la historia guatemalteca. Muchos autores atribuyen la complejidad social, política y económica actual, aun a la época de la conquista y al establecimiento del orden y poder de la Corona Española en el Nuevo Mundo.

Sin embargo otros autores coinciden en que después del período conocido tradicionalmente en la historia de Guatemala como "el gobierno de los 30 años" bajo el dominio de la figura del presidente Rafael Carrera<sup>9</sup> (1841-1871), un gobierno caracterizado por ser "un período de retroceso a la colonia, en el cual se cortó el progreso del país y se entró en una época de dominio clerical", inicia cambios con la llegada de los liberales al poder. Por otro lado otros autores consideran que no fue un período como ha sido interpretado comúnmente, aunque no pueden negar que encabezó una dictadura y un régimen opresivo en muchos aspectos, pero que resultó para los campesinos (especialmente para los indígenas) mucho menos injusto y destructivo que el que promovieron los liberales en 1871".

A partir de este momento se puede agrupar el desenvolvimiento de la historia guatemalteca en los siguientes períodos o épocas para su análisis (Muñoz,1998):

#### 1. La Reforma Liberal: de 1871 a 1885

Desde la perspectiva liberal, fue a partir de 1871 con la "Reforma Liberal" (Miguel García Granados 1871-1873 y Justo Rufino Barrios 1873-1885) que Guatemala se incorporó al progreso y la modernidad que le habían negado los conservadores del régimen anterior.

Este nuevo período se caracterizó por ser un período de tradición paternalista y autoritaria, con una reforma religiosa radical, que dio la separación entre el Estado y la Iglesia (se despojó a la Iglesia Católica del poder y ocupación de sus propiedades

para otros propósitos y se expatriaron a líderes religiosos), libertad religiosa y de expresión, la abolición del sistema de religión oficial, se dio la plena libertad de cultos, la educación se convirtió en estatal y laica y se dio el inicio a la reforma educativa. En lo económico, el café pasó a ser el principal producto de exportación del país. El gobierno tomó todas las medidas que consideraba necesarias para facilitar la ampliación del cultivo del grano.

En el campo se regularon detalladamente los procedimientos para reclutar y pagar a los trabajadores temporales de café. Aunado a esto el gobierno proveyó de tierra en propiedad para la explotación del café y se iniciaron todos los trabajos para la construcción de ferrocarriles. En 1885, Guatemala era el primer exportador de café en el ámbito mundial.

En lo social y político, se dieron varios intentos de establecer políticas unionistas en el ámbito centroamericano. Se conformaron asimismo nuevas élites, nuevos señores de la política y del café, los cuales sustituyeron a las familias tradicionales de la colonia. Se acentuó la incorporación de extranjeros a las clases medias y altas.

En este período los cambios fueron muy profundos y de prolongados efectos, Muñoz (1998) lo define de la siguiente manera:

«se puede decir que las siguientes seis décadas hasta 1944 se trató de dar continuidad a lo iniciado en este momento, mucho de lo que hoy es Guatemala se estableció entonces».

## 2. Los Herederos del Liberalismo: de 1885-1920

Este período (Lisandro Barillas, Reina Barrios y Estrada Cabrera 1898-1920) se caracterizó por la continuación de trabajos en obras físicas. En lo político desaparecieron las guerras constantes entre los Estados vecinos. En lo económico, el café continuó siendo el cultivo más importante y la exportación de banano se inició lentamente. En lo social, se continuó con la entrega de tierras en propiedad privada. En este momento se creó el gran latifundio. Financieramente se dio un desbalance presupuestario y la situación financiera del país se agravó, los ingresos fiscales eran insuficientes, nunca se llevó a cabo una reforma hacendaria.

---

<sup>9</sup> Sitio en internet: Presidentes de Guatemala. Deguate.com

Tras los primeros años de reforma liberal se entró en una etapa de irresponsabilidad e inefectividad que no permitió la modernización del país, ni brindó soluciones a los problemas sociales de la época. Esta incapacidad nacional y el afán de progreso solamente propiciaron la entrega de sectores claves de la economía nacional en manos extranjeras. Este período también se caracterizó por grandes cambios demográficos.

### 3. Los Herederos del Liberalismo: de 1920 a 1944

Durante este período revivió el ideal de reconstruir la República Centroamericana con el motivo de primer centenario de la independencia en Centroamérica (Carlos Herrera Luna 1920-1921, Lázaro Chacón 1928, Jorge Ubico 1931-1944).

Durante el gobierno de Lázaro Chacón, la Ley de Responsabilidades (Decreto Número 1547 de la Asamblea Legislativa del 25 de mayo de 1928) fue promulgada. Extranjeros adquirieron las empresas nacionales como la Empresa Eléctrica. El gobierno mantuvo cierta condescendencia ideológica, se toleraron los grupos de izquierda, se organizaron entidades obreras y sindicales. A pesar de ello se mantuvo un frente duro en contra de la Iglesia Católica y los conservadores. La reforma monetaria entró en vigor en 1924 sin mayores problemas. Se dieron varios intentos de golpes militares. Bajo el régimen de Ubico se emitieron dos leyes que ilustran la orientación de su gobierno: la Ley de vialidad y la Ley contra la vagancia.

Se creó la radiodifusión gubernamental moderna, que fue utilizada como medio de unificación y de divulgación nacional de la labor de Ubico. Asimismo, el presidente dotó de nuevas instalaciones a muchas dependencias estatales.

Ubico manifestó un rechazo profundo hacia los comunistas. Ante la Segunda Guerra Mundial mantuvo su neutralidad, lo cual cambió al entrar Estados Unidos a la guerra, Guatemala lo hizo de inmediato. Se autorizó nuevamente el ingreso de varias órdenes religiosas. La crisis mundial de 1930 tuvo un impacto grande en la economía guatemalteca de esta época, se trató de controlar la crisis con programas nacionales de austeridad. Debido a esto, la industria tuvo poco desarrollo. El fin de esta época

sumaba más de 7 décadas de regímenes que se hacían llamar "liberales y democráticos", en los cuales no predominó más que la dictadura y el autoritarismo.

#### 4. La década revolucionaria: de 1945 a 1954

En 1945, se inicia una etapa progresista para el país. Se separan los tres Poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se fomenta la Libertad de Expresión y se trabaja a favor de la cultura.<sup>10</sup>

Durante el gobierno de Juan José Arévalo (1945-1951) se produjo el ascenso de la clase media (militares, profesionales, comerciantes, artesanos) a la administración del Estado y las instituciones políticas. Este régimen se basó en un sistema participativo para apoyar las reformas del Estado (derecho al voto y autonomía municipal), se generó una mayor burocracia estatal y el acceso de los intelectuales a las decisiones de poder. El resultado de esto fue la formación de 30 partidos políticos. Las organizaciones de empresarios y trabajadores crecieron en esta época (92 sindicatos reconocidos).

Se iniciaron los primeros intentos de la modernización del sistema bancario, se estableció un banco central, y entró en vigencia el Código del Trabajo el cual promovió el derecho a la sindicalización y a la huelga. En este período el gobierno enfrentó varias conspiraciones e intentos de golpe de Estado (hasta más de 30) aunque fue entregado de conformidad con la Constitución, a Jacobo Arbenz Guzmán el 15 de marzo de 1951.

Los cambios que se dieron en este período fueron profundos e irreversibles. El coronel Jacobo Arbenz (1951-1954) ganó las elecciones de 1950 postulado por el Frente Popular Libertador FPL, representante de las clases medias. Con la caída de su gobierno, se paró en gran medida el programa de reforma agraria, se acabó con las organizaciones populares, sobre todo en el campo. En su mayoría los beneficios

---

<sup>10</sup> Crónica digital de Guatemala. en internet: <http://www.guatesigloxx.starnet.net.gt/1941-1950.htm>

sociales continuaron, como la seguridad social, la autonomía municipal, la reforma bancaria, la autonomía universitaria, etc.

Durante la década revolucionaria hubo en general libertad y cierto juego democrático. Sin embargo, no pueden negarse los abusos cometidos por muchos partidos, hubo notorios casos de corrupción y enriquecimiento ilícito que desprestigiaron a la Revolución. En este sentido los comunistas fueron ejemplares en cuanto a su honestidad, aunque algunos de ellos cometieron graves errores.

En este período se intensificó el clima de la Guerra Fría en todo el mundo. Tanto el comunismo como el anticomunismo extremos impusieron como método el terrorismo ideológico, psicológico y represivo, lo que afectó de una manera muy profunda a las mayorías no comprometidas con ninguno de los regímenes.

En Guatemala la Iglesia Católica arrojó su retórica anticomunista, se alejó de sectores obreros y menos favorecidos, y dejó el campo libre a la labor sindical más extremista y de izquierda. La vida política se volvió muy activa, surgieron varios partidos de centro y de izquierda mejor organizados que los de derecha.

La intolerancia y la arrogancia estuvieron en ambos extremos del espectro político. Tanto la derecha como la izquierda fueron incapaces de permitir una oposición legal y constructiva. Esta confrontación resultó en años de retardo en la evolución de Guatemala.

La Liberación y la intervención estadounidense tuvieron un alto costo para el país, ya que marcaron el inicio de una grave polarización, así como la salida de mucha gente valiosa del país. Este fue en parte el inicio de la lucha interna.

##### 5. La Contrarrevolución y sus Herederos 1954-1974

Debido al tinte comunista del gobierno de Arbenz, desde 1952 el general Miguel Ydígoras y el general Castillo Armas habían firmado el Pacto de Caballeros, que establecía que Castillo Armas sería el jefe del movimiento en contra de Arbenz. En

1954 se dio una sucesión de Juntas Militares de gobierno transitorias y de estadía muy breve en el poder.

Carlos Castillo Armas (1954-1957) llegó a la presidencia apoyado por el gobierno norteamericano de la época. Castillo Armas fue asesinado en 1957, y al igual que en el período anterior, le sucedieron juntas militares de gobierno y personas individuales de una manera temporal y transitoria hasta el gobierno de Miguel Ydígoras Fuentes (1958-1963). Electo presidente Ydígoras Fuentes prestó parte del territorio nacional para el entrenamiento de tropas de exiliados cubanos que posteriormente invadirían Cuba, en la fracasada acción de Bahía de Cochinos. Una de sus mayores preocupaciones fue dar vivienda a la clase media, empezó la planificación de colonias con el lema "esfuerzo propio y ayuda mutua"(ODHAG, 1998).

En 1960, se inició el conflicto armado interno. Entre las figuras legendarias de las primeras guerrillas guatemaltecas se encuentran: Jorge Yon Sosa, Cesar Montes y Luis Turcios Lima.

Tras el golpe de Estado al general Ydígoras Fuentes, Enrique Peralta Azurdia (1963-1966) llegó a la presidencia. En su gobierno fueron decretados el Código Civil, el Código Procesal Civil y Mercantil, la Ley de Emisión del Pensamiento, la Ley del Orden Público entre otras.

Julio César Méndez Montenegro (1966-1970) llegó a la presidencia de la República pretendiendo que su gobierno sería la continuación de los dos primeros de la revolución y denominó al suyo "Tercer gobierno de la revolución".

Según el propio Presidente, en su gobierno se propugnó una democracia integral y funcional, es decir, una democracia que incluyó aspectos políticos, económicos y sociales. Contrariamente, se vivía un clima de violencia y guerra interna, el gobierno llevó a cabo una serie de operaciones encaminadas a eliminar la guerrilla. Con el objetivo de ganar apoyo popular se creó una estrategia de lucha antisubversiva, denominada "acción cívica", que fue organizada por el ejército con apoyo de Estados

Unidos y consistió en brindar jornadas médicas, dentales y sanitarias a comunidades rurales estratégicas.

Los intentos por regresar a la paz fueron vanos, la violencia continuó al igual que la lucha antisubversiva.

En lo físico se llevaron a cabo obras importantes de infraestructura, pese a la violencia se dio cierta libertad de prensa y mayor tolerancia a la oposición. En las próximas elecciones (1974) hubo anomalías por parte de la guerrilla, sin embargo se luchó porque hubiera elecciones sin fraude. La contienda electoral estuvo entre Laugerud y Ríos Montt, éste último había obtenido el primer lugar. Al reanudarse la divulgación Laugerud aparecía en primer lugar. Se dice que el ejército y los partidos de gobierno habían logrado imponer su voluntad fraudulentamente con el rechazo de la mayoría de la población.

Se dieron cambios demográficos leves, la economía estuvo dominada por la integración centroamericana y la diversificación agrícola (algodón, caña de azúcar, ganadería de carne, flores y cardamomo) ambas con bastante éxito, en sus inicios. La entrada en vigor del Mercado Común Centroamericano logró avances económicos significativos para el país.

1960 fue un año de gran trascendencia política y social para Guatemala. Este año se da, como fecha cronológica aproximada, del inicio de la guerra civil, ya que aparecieron los primeros intentos subversivos, sin preparación, entrenamiento, organización, ni apoyo, inspirados en el triunfo de la Revolución cubana en 1959.

Tras estos intentos se desencadenaron una serie de hechos con consecuencias violentas, muertes, asesinatos, amenazas, etc. Este período de violencia sentó las bases de la siguiente etapa de guerra, que se desencadenaría después del terremoto de 1976.

## 6. Historia inmediata: de 1974 a la actualidad

A partir del gobierno de Carlos Manuel Arana Osorio (1970-1974), los elementos fundamentales que caracterizaron su gobierno se mantuvieron en los siguientes

cuadrienios (Kjell Eugenio Laugerud García 1974-1978 y Fernando Romeo Lucas García 1978-1982) debido a las siguientes situaciones:

- Los mandatarios eran militares,
- El ejército continuaba jugando un papel dominante, con una enorme preocupación por la lucha antsubversiva sin importar métodos ni procedimientos,
- La guerrilla por su lado se hacía presente en determinadas ocasiones (como el "ajusticiamiento" del general David Cancinos acusado del asesinato de Colom Argueta en 1979, la ocupación de la Embajada de España 1982),
- El aislamiento internacional de Guatemala se hacía cada vez más obvio,
- Los resultados en las elecciones correspondientes fueron manipulados,
- Los gobiernos se caracterizaron por no ser radicales, si no más bien condescendientes,
- Proliferaron nuevas organizaciones sindicales, gremiales, profesionales, etc.
- Se hicieron denuncias de corrupción e ineficiencia administrativa,
- Creció el clima de temor ante la impunidad y violencia.

Tras esta ola de incertidumbre, el 23 de marzo de 1982, un grupo de oficiales jóvenes del Ejército dio golpe de Estado. Este grupo nombró un triunvirato integrado por los generales Horacio Egberto Maldonado Schaad, Francisco Luis Gordillo y José Efraín Ríos Montt, quien lo presidía. Pocos meses después, Ríos Montt disolvió el triunvirato y se proclamó Presidente de la República.

A partir de este momento se puede hablar de una cuarta etapa en la evolución de la guerra interna. El ejército organizó las zonas arrebatadas a la guerrilla, a través de identificarlas como "aldeas modelo" y "polos de desarrollo" y fue a partir de este momento que se redujeron las áreas insurgentes. La guerrilla al ver al gobierno y al ejército que llevaba a cabo iniciativas de seguridad y desarrollo en las áreas afectadas, entendía que no contaba con el apoyo y la fuerza suficientes para continuar la lucha, sin embargo mantuvo por más de una década una capacidad operatoria y destructiva limitada. A esta situación se sumó la caída de los regímenes comunistas en Europa y la

desaparición de la Unión Soviética. Tanto la guerrilla como el ejército, aunque no estuvieran completamente decididos, sabían que debían llegar a una paz negociada, lo que tardó alrededor de una década. El primer encuentro directo entre el gobierno y la guerrilla se llevó a cabo en Madrid en 1987.

En el régimen del general Oscar Humberto Mejía Víctores (1983-1986) se inició un camino hacia la democratización del país, ya que en ese gobierno se hizo la convocatoria a elecciones presidenciales después de una serie de cambios violentos entre regímenes militares y gracias a un sector empresarial que asumió el papel formal de defensor de la transición democrática. Sin embargo el retorno a la institucionalidad y la construcción de una sociedad democrática no fueron temas prioritarios en el discurso político (ODHAG, 1998). Con la llegada al poder de Vinicio Cerezo (1986-1991) se inició el proceso democrático que hasta la fecha se ha mantenido, se iniciaron los diálogos de paz con la guerrilla guatemalteca. Su gobierno sufrió algunos intentos de golpe de Estado, debido a hechos de corrupción como fraude, malversación de fondos públicos y nepotismo.

Antes de ser Presidente de la República, Jorge Antonio Serrano Elías (1991-1993) encabezó una delegación nacional de reconciliación nacional que firmó el acuerdo básico en la búsqueda de la paz con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG en Oslo, Noruega, en marzo de 1990. Su período presidencial fue interrumpido el 25 de mayo de 1993, cuando rompió el orden constitucional y decidió cerrar el Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia, y creó una crisis de inestabilidad institucional.

El 6 de junio de 1993, Ramiro de León Carpio (1993-1996) asumió la Presidencia de la República en uno de los períodos de mayor inestabilidad política que Guatemala haya registrado en los últimos treinta años. Tal fue el grado de inestabilidad política que se inició la cruzada por la depuración de los poderes judicial y legislativo, emprendida por el sector empresarial. En términos de los avances en el proceso de paz, durante este gobierno se llegó a los Acuerdos sobre Derechos Humanos, Refugiados y Desplazados, se formó una Comisión para el Esclarecimiento Histórico, la instancia de la Asamblea

estuvieran completamente decididos, sabían que debían llegar a una paz negociada, lo que tardó alrededor de una década.

El primer encuentro directo entre el gobierno y la guerrilla se llevó a cabo en Madrid en 1987.

En el régimen del general Oscar Humberto Mejía Víctores (1983-1986) se inició un camino hacia la democratización del país, ya que en ese gobierno se hizo la convocatoria a elecciones presidenciales después de una serie de cambios violentos entre regímenes militares y gracias a un sector empresarial que asumió el papel formal de defensor de la transición democrática. Sin embargo el retorno a la institucionalidad y la construcción de una sociedad democrática no fueron temas prioritarios en el discurso político (ODHAG, 1998). Con la llegada al poder de Vinicio Cerezo (1986-1991) se inició el proceso democrático que hasta la fecha se ha mantenido, se iniciaron los diálogos de paz con la guerrilla guatemalteca. Su gobierno sufrió algunos intentos de golpe de Estado, debido a hechos de corrupción como fraude, malversación de fondos públicos y nepotismo.

Antes de ser Presidente de la República, Jorge Antonio Serrano Elías (1991-1993) encabezó una delegación nacional de reconciliación nacional que firmó el acuerdo básico en la búsqueda de la paz con la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG en Oslo, Noruega, en marzo de 1990. Su período presidencial fue interrumpido el 25 de mayo de 1993, cuando rompió el orden constitucional y decidió cerrar el Congreso de la República y la Corte Suprema de Justicia, y creó una crisis de inestabilidad institucional.

El 6 de junio de 1993, Ramiro de León Carpio (1993-1996) asumió la Presidencia de la República en uno de los períodos de mayor inestabilidad política que Guatemala haya registrado en los últimos treinta años. Tal fue el grado de inestabilidad política que se inició la cruzada por la depuración de los poderes judicial y legislativo, emprendida por el sector empresarial. En términos de los avances en el proceso de paz, durante este gobierno se llegó a los Acuerdos sobre Derechos Humanos, Refugiados y Desplazados, se formó una Comisión para el Esclarecimiento Histórico, la instancia de la Asamblea

de la Sociedad Civil y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

#### La Firma de Los Acuerdos de Paz

Tras la elección de Alvaro Arzú (1996-2000), como Presidente de la República, el proceso de paz avanzó en forma acelerada. En mayo de 1996 se suscribió el "Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria" y unos meses después, llegaron a otro de los acuerdos sustantivos: "Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática". Finalmente, llegó el momento más esperado de este proceso. El domingo 29 de diciembre de 1996, Arzú, la comandancia guerrillera de la URNG y Jean Amault, el moderador de Naciones Unidas, suscribieron mediante una firma el fin del enfrentamiento armado que duró más de tres décadas. Cabe aquí mencionar la labor que la comunidad internacional ha realizado a lo largo del proceso, tanto como parte de él, como observadores comprometidos con el avance en el mismo hasta la fecha. Guatemala ha recibido apoyo financiero significativo de la cooperación internacional para poner en marcha los objetivos de los Acuerdos de Paz.

En el gobierno de Arzú se dieron dos sucesos importantes para el tema de la corrupción:

- a. La Ley de Probidad, Decreto Número 8-97 del Congreso de la República del 29 de enero de 1997, promulgado por Álvaro Arzú Irigoyen.
- b. En 1998 comenzaron a funcionar, el Sistema Integrado de Administración financiera SIAF, y el Sistema de Auditoría gubernamental -SAG, con una dirección conformada por el Ministerio de Finanzas Públicas, el Contralor General de Cuentas, el Director Nacional y el Director Internacional del proyecto con apoyo financiero de organismos internacionales, como plan piloto en lo que corresponde a la ejecución del gasto público y su fiscalización dentro de la modernización del sector público. Estos sistemas integrados de gestiones se apoyan en un modelo de control y auditoría integral, que buscan evolucionar de un sistema financiero centralizado a uno descentralizado, que toma decisiones a todos los niveles de la administración pública, que trata de

fomentar la responsabilidad de los servidores públicos, con el objetivo de fortalecer el sistema democrático, reconocer la confiabilidad en las instituciones públicas y sus funcionarios, y fortalecer el control social y el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos.

La plataforma que propició la Firma de la Paz ha permitido el surgimiento y el afianzamiento de fuerzas y tendencias distintas a las históricas, la apertura de espacios sociales y políticos nuevos. Se han reconocido y legalizado nuevas estructuras tanto de participación civil (Ley de descentralización, Código Municipal, Ley de Consejos de Desarrollo Local), como administrativas de gobierno (el fortalecimiento y la modernización de Sistema de Justicia, a través del Ministerio Público, el Organismo Judicial, La Policía Nacional Civil, etc.), estructuras que constituyen el marco contextual dentro del cual el desarrollo (político, social, económico) del país se proyecta viable.

#### 6. El gobierno actual, Alfonso Portillo 2000-2004

Bajo el gobierno actual del Presidente Licenciado Alfonso Portillo (2000-2004), se continúa haciendo evidente el problema de la corrupción como un fenómeno generalizado, a ello se suman problemas como contrabando y narcotráfico, inseguridad social, inestabilidad económica, pobreza creciente y otros efectos que surgen de una deficiente administración de recursos y del poder político.

Pese a la realidad política, social y económica que vive actualmente Guatemala bajo el gobierno del Presidente Portillo, es importante tomar en cuenta que como resultado del cumplimiento de los Acuerdos de Paz después de los 5 años de la firma, la reunión del Grupo Consultivo en febrero del 2002 en Washington, D. C. Estados Unidos tuvo resultados importantes. En esta reunión, el gobierno de Guatemala manifestó plena voluntad política al presentar "el Programa Nacional contra la corrupción" (Portillo, 2002), sustentado en tres áreas estratégicas:

- a. prevención, control y sanción,
- b. completar las etapas del SIAF-SAG,

- c. llevar a cabo un diagnóstico representativo que permita conocer la realidad administrativa del problema.

## B. Mecanismos, Acciones e instituciones de Estado en la lucha contra la corrupción

### 1. Instituciones y órganos de control

Una sociedad democrática con el firme propósito de combatir la corrupción debe contar con un conjunto de mecanismos, acciones e instituciones de control fundamentales tanto para mantener y brindar las garantías establecidas por la Constitución a sus ciudadanos. Debe garantizar el funcionamiento eficiente de la institucionalidad pública y cooperar con las iniciativas y esfuerzos nacionales e internacionales en la temática. Estas instituciones y órganos de control se describen a continuación:

- Un Congreso electo libremente. Sus miembros son quienes encabezan la lucha contra la corrupción. Al llevar a cabo su papel de "fiscalizador", un Congreso electo posee la legitimidad para garantizar procesos transparentes en el organismo ejecutivo. Sin embargo es importante evitar que élites políticas, las cuales son comúnmente sostenidas por financiamiento de partidos políticos y prácticas oscuras en los procesos públicos, podrían ser obstáculos mayores para controlar y reformar.
- El Ejecutivo. Su papel es central, mantiene y respeta el sistema nacional de integridad del país. Idealmente el ejecutivo asume el papel de líder en términos de reformas prodemocráticas. Un ejecutivo honesto pero aislado, no es suficiente. Es esencial que las disposiciones se coloquen en el lugar que especifique no solamente el papel y las responsabilidades del gobierno, sino que al mismo tiempo clarifique su interrelación con los sectores público y privado.
- Un sistema judicial independiente, imparcial e informado toma un papel central en la realización de un gobierno justo, honesto, abierto y transparente. El que sea

exento de control directo, de los reglamentos, del estado y conducta de los miembros es de suma importancia. Sin embargo, los miembros particulares del órgano judicial deben permanecer transparentes de tal manera que no comprometan la independencia de la institución. Dicha transparencia fortalece la independencia de la institución, incrementa la integridad y ayuda a proteger los procesos del poder judicial. De otro modo el poder judicial puede convertirse en una simple herramienta en las manos de una poderosas élites corruptas.

- El Contralor General. Es responsable de hacer las auditorías de los ingresos y egresos del Estado y de actuar como guardia de la integridad financiera. Como auditor externo del contribuyente y sus representantes en el Congreso, es esencial que el Contralor General no sea electo por el partido de gobierno y que su persona goce de la posibilidad de obtener permanencia en su cargo.
- El Procurador de los Derechos Humanos. Constituye una institución que independientemente del Ejecutivo, recibe e investiga las denuncias sobre la mala administración. En términos de costos y tiempo, contrariamente a los procedimientos formales de la Corte, da a las personas la oportunidad de contar con decisiones revisadas por un cuerpo independiente y de expertos. La independencia de la interferencia política, recursos adecuados, accesibilidad y altos niveles de reconocimiento público se encuentran dentro de los requisitos para su efectividad.
- Las Agencias independientes anticorrupción. Debido a que las prácticas corruptas son más sofisticadas, las agencias convencionales de aplicación de la ley actualmente están menos calificadas para detectar y perseguir los casos de corrupción. Agencias especializadas e independientes anticorrupción pueden presentar una ventaja ya que éstas se dedican exclusivamente al combate de la corrupción. El éxito de dichas agencias depende de la determinación y la integridad de su equipo humano y de la voluntad política. Sin recursos

adecuados, la garantía de independencia y apoyo interinstitucional, aun la agencia mejor intencionada fracasaría en cumplir con sus objetivos.

- El Servicio público. En una sociedad ideal son los servidores imparciales y honestos quiénes llevan a cabo sus cargos para el beneficio exclusivo de la sociedad. Los servidores públicos están expuestos a amenazas desde ambos campos, político y público, el mantenimiento de la integridad de sus miembros es clave para el servicio eficiente.
- El Gobierno Local. Se ha convertido en una parte importante del foco de las estrategias anticorrupción. Los efectos directos de la corrupción tienen un impacto mayor en el ciudadano ordinario. La corrupción no solamente debe ser combatida desde arriba sino desde abajo.
- Los medios de comunicación independientes. Son otro requisito para la formación de un público informado y "empoderado" que participe significativamente en el debate público y en la auditoría social. Son fundamentales a la misma democracia, ya que asumen la función de liderazgo en la información. La libertad de expresión del pensamiento, tiene sus límites cuando la difusión va en contra del interés público.
- La sociedad civil. Es la suma de redes y organizaciones que permanecen fuera del aparato formal del Estado. Por su misma naturaleza, éstas ganan legitimidad en sus acciones a través de la promoción del interés público en una base no lucrativa. La institucionalización de la participación de la sociedad civil es un reto mayor y puede añadir dimensiones más profundas a las estrategias convencionales anticorrupción.
- El sector privado. Juega asimismo un papel importante en la preservación de la integridad nacional. Como se ha convertido en un proveedor importante de bienes y servicios para el gobierno, podría ser vulnerable a corromperse. Por lo

mismo es crucial que las empresas conozcan los beneficios del buen gobierno y que jueguen un papel importante.

- Mecanismos y actores internacionales. Han dado un paso hacia la facilitación de la cooperación internacional en materia de persecución y sanción de la corrupción. Muchos países se están aproximando al desarrollo de acuerdos de asistencia formal internacional como la Convención sobre la lucha contra el soborno de oficiales públicos extranjeros en transacciones internacionales de negocios de la OECD (1997) y la Convención interamericana contra la corrupción (1996).

Adicionalmente a los mecanismos, instituciones y órganos de control fundamentales descritos anteriormente, Guatemala cuenta con instancias del sector público cuyos fines y objetivos principales están vinculados con la fiscalización de fondos y la responsabilidad del ejercicio público:

- Ministerio Público
- Superintendencia de Administración tributaria
- Superintendencia de telecomunicaciones
- Superintendencia de Bancos
- Corte de Constitucionalidad
- Procuraduría General de la Nación
- Tribunal Supremo Electoral

## 2. Iniciativas de ley

En Guatemala actualmente se está trabajando en algunas iniciativas de leyes relacionadas con la lucha contra la corrupción:

a. Ley de Probidad

El 12 de abril de 2002, el Congreso de Guatemala discutió una nueva propuesta de crear una Ley de Probidad y un Instituto de Probidad Administrativa. El objetivo es establecer mayores controles para quienes detentan el poder público y así evitar, entre otros, malos manejos en el erario nacional. Después, habrá que aprobar reformas a la Ley de la Contraloría General de Cuentas y atender las enmiendas a las leyes financieras: Monetaria, del Banco de Guatemala, de Supervisión Financiera y de Bancos.

Los objetivos de la propuesta de la Ley de Probidad son:

- Tipifica el enriquecimiento ilícito.
- Obliga a todas las empresas que trabajan con el Estado a estar dispuestos a abrir sus libros contables.
- Prevé que todo aquel que haya sido condenado por actos de corrupción nunca más pueda ser funcionario público.
- Multa con no menos del 25 por ciento de su salario al funcionario público que contrate a sus familiares.

Otras leyes importantes en la materia son las siguientes:

- b. Ley de lavado de dinero
- d. Ley de contrataciones del Estado,
- e. Código de ética del funcionario público
- f. Reformas a la Ley del Presupuesto.
- g. Ley especial de antejuicio.

Los proyectos para las leyes de Probidad, Contrataciones del Estado, Código de Ética del Funcionario Público y Reformas a la Ley del Presupuesto serán aprobados, según el acuerdo 65-2002, que prorroga la fecha de entrega, para el 30 de septiembre del 2,002.

El Ministerio Público preparó en agosto 2002 un proyecto de Ley contra la Corrupción, donde se tipifica como delito el enriquecimiento ilícito y se refuerza la persecución contra otros delitos de corrupción consignados en el Código Penal.

### C. Compromisos emanados de los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz reconocen la necesidad de la existencia de una institucionalidad pública sólida y de la participación del gobierno y de la sociedad para alcanzar una sociedad democrática en todo el sentido de la palabra. En el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática se reconoce esta necesidad de la siguiente manera:

«...esta renovación de la institucionalidad debe abarcar desde las autoridades locales hasta el funcionamiento de los organismos del Estado, para que todos los depositarios del poder público cumplan su cometido al servicio de la justicia, de la participación política, de la seguridad y el desarrollo integral de la persona... para el beneficio conjunto de la ciudadanía, la consolidación de la gobernabilidad del país y el afianzamiento de la legitimidad de las instituciones democráticas en beneficio del pueblo de Guatemala... »

En el Artículo 8 bajo el título de "Sistema de Justicia", este Acuerdo resalta la importancia del cumplimiento de responsabilidades de cada organismo del Estado y confirma como una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco:

«...el sistema de la administración de justicia, que es uno de los servicios públicos esenciales... La obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre funcionarios y empleados judiciales, propician corrupción e ineficiencia...»

Los objetivos que plantea el Acuerdo están enfocados en la reforma y modernización de la administración de justicia, la cual debe impedir la generación y encubrimiento del sistema de impunidad y corrupción de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto, su modernización y la profesionalización del servidor público.

La primera comisión se estableció por Acuerdo Gubernativo No. 221-97 en marzo de 1997, ésta es la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, integrada por doce personas quienes actuaron *ad honorem* en su calidad de ciudadanos, sin representar a ningún sector o institución. Cumplió su objetivo y entregó el informe final, "Una nueva justicia para la paz" en abril de 1998. En diciembre del mismo año, se instaló una segunda comisión, por Acuerdo Gubernativo No. 576-98, con el mandato de dar seguimiento a las recomendaciones que emitiera la primera comisión así como continuar con la promoción de la definición, implementación y monitoreo de planes y acciones a favor de la transformación del sector justicia. Esta instancia entregó su informe de trabajo en enero de 2000. En el mismo mes, se conformó la tercera comisión, la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, la cual se encuentra activa hasta la fecha.

La Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, en sus recomendaciones contenidas en el informe "Una Nueva justicia para la paz", planteó la necesidad de promover la constitución y acompañamiento de una "Comisión nacional independiente por la probidad en el sistema de justicia", como parte de la lucha contra la corrupción y toda una estructura legal Anticorrupción.

#### Fiscalía de sección contra la corrupción del MP

Se creó mediante Acuerdo número tres (3-99) del Consejo del Ministerio Público con fecha 28 de diciembre de 1999, como una fusión de la Fiscalía de Delitos administrativos y la de Delitos económicos. Se abrió al público el 28 de abril del 2000, con el objetivo único de combatir los actos de corrupción cometidos en la administración pública o por personas individuales contra la administración pública.

#### D. Acuerdos internacionales ratificados por Guatemala en materia de corrupción y transparencia

En materia de corrupción, transparencia y buen gobierno, el único convenio ratificado por Guatemala ( año 2000), es "La Convención interamericana contra la corrupción" llevada a cabo en Caracas, Venezuela en 1996. (Ver anexo 6)

## V. SISTEMAS Y MECANISMOS INTERNACIONALES DE APOYO Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

El problema de la corrupción y su combate se ha convertido en un tema prioritario en la agenda política de muchos países desarrollados y en desarrollo. Entre los principales mecanismos e instrumentos de derecho internacional de combate a la corrupción se pueden mencionar los siguientes:

- Convención Interamericana Contra la Corrupción.
- III Cumbre de las Américas. Transparencia y Lucha contra la Corrupción.
- Proyecto de Convención Internacional contra la Corrupción, auspiciada por la ONU
- Convenio de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales
- Declaración de Durban en su 9a. Conferencia Internacional Anticorrupción Durban, Sudáfrica. Octubre/1999
- Declaración de Lima. 8a. Conferencia Internacional Anticorrupción Lima, Perú. Septiembre/1997
- Declaración ética contra la corrupción, Consejo Episcopal Latinoamericano (CELAM) Santiago de Chile, mayo/1997
- Legislación sobre códigos de ética latinoamericanos RESPONDANET, sección "Estudio sobre Ética, Probidad y Responsabilidad de los Funcionarios y Empleados Públicos en Latinoamérica"
- La política anticorrupción de los Estados Unidos, que incluye la revocatoria de visas a funcionarios corruptos, avalada por los países de Centroamérica.

### A. Cooperación internacional en Guatemala

La cooperación internacional en Guatemala ha tomado especial importancia a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, es y ha sido un mecanismo de apoyo técnico,

financiero y político proporcionado por los países amigos y por organismos multilaterales especializados enfocados en el desarrollo sostenido y sustentable en los escenarios económico, social, financiero, comercial, administrativo y del medio ambiente, dentro de una democracia participativa en Guatemala (SEGEPLAN, 1999).

Su labor se lleva a cabo por medio de instituciones bilaterales o agencias de cooperación internacional, organismos multilaterales (como la Organización de las Naciones Unidas y el Banco Mundial), con capital multinacional gubernamental. La cooperación internacional es congruente con las políticas del gobierno, las relaciones internacionales y la política financiera y fiscal de Guatemala.

La Política de Cooperación Internacional de Guatemala está definida como parte de la Política Exterior del Gobierno. Considera la necesidad de apoyar la puesta en práctica de los Acuerdos de Paz y los Planes de Gobierno para consolidar una Paz Firme y Duradera.

El marco conceptual de la política está definido por los objetivos principales de la política exterior: Consolidar la democracia, favorecer el desarrollo económico, lograr la inserción de Guatemala en la globalización política y económica.

Las prioridades de la cooperación internacional en Guatemala para el período 1999-2003 son las siguientes:

- Políticas de fortalecimiento del Estado y de modernización
- Desarrollo humano, económico, social y político
- Reconocimiento como sociedad pluricultural, multiétnica y multilingüe
- Incorporación de grupos vulnerables
- Participación de la mujer en el desarrollo
- Avanzar en el desarrollo científico y técnico
- Aumentar la capacidad técnica y profesional del país mediante la capacitación.

En un período de postcumplimiento de los Acuerdos de Paz y después de analizar el progreso en la democratización, Estado de Derecho y todos los esfuerzos por la "paz

firme y duradera", la comunidad internacional en Guatemala ha dado alta prioridad al fortalecimiento del Estado. Esto a través de sus programas de cooperación bilateral enfocados en órganos del Estado, comisiones y subcomisiones de los tres organismos del poder. Entre estos esfuerzos ocupan un lugar estratégico los programas de lucha por la transparencia y contra la corrupción.

## 1. TRANSPARENCIA INTERNACIONAL

En su mayoría, las agencias de cooperación internacional han creado alianzas con instituciones financieras internacionales y con organizaciones reconocidas internacionalmente por su lucha contra la corrupción. La organización internacional con mayor incidencia, alianzas de cooperación y presencia en países desarrollados y en desarrollo es Transparencia Internacional (-TI), cuyos esfuerzos coinciden con las políticas centrales de la cooperación internacional: Comprender y enfrentar los dos rostros de la corrupción: "quién corrompe y quién permite ser corrompido"<sup>11</sup>.

TI es, al momento, la única organización no gubernamental mundial que se dedica al combate contra la corrupción, en esfuerzos conjuntos con la sociedad civil, sector privado y los gobiernos. A través de su Secretaría Internacional, TI y más de 80 capítulos nacionales independientes alrededor del mundo trabajan en niveles nacional e internacional con el objetivo de reducir y controlar tanto la oferta como la demanda de la corrupción.

En el ámbito internacional, TI trata de enfocar la consciencia de los efectos dañinos de la corrupción, propone políticas de reforma, trabaja por la implementación de convenciones multilaterales y monitorea el acuerdo o voluntad de los gobiernos, corporaciones y bancos para trabajar esta temática.

En el ámbito nacional, TI es representada en capítulos, los cuales son a su vez son asumidos por organizaciones de la sociedad civil cuyos objetivos son la transparencia y la lucha contra la corrupción. Estos actúan a favor de una mayor

---

<sup>11</sup> En página web de Transparencia Internacional: [http://www.transparency.org/about\\_ti/spanish\\_intro.html](http://www.transparency.org/about_ti/spanish_intro.html)

transparencia y la materialización del principio de rendición de cuentas. Con este fin, TI monitorea el desempeño de algunas instituciones claves y ejerce presión no partidista para la propuesta, adopción y ejecución de las reformas políticas pertinentes. TI orienta sus esfuerzos en una perspectiva de logros sustentables en el largo plazo y privilegia la prevención y la reforma de los sistemas.

Puesto que no existen fórmulas globales contra la corrupción, los capítulos nacionales diseñan programas apropiados a las necesidades de sus propias regiones. Al igual que otros organismos de la sociedad civil, los capítulos nacionales de TI tienen que ganarse la confianza de la administración del país -una tarea que es aún más difícil en los países donde los gobiernos sospechan de las Organizaciones no Gubernamentales por su acceso a fondos extranjeros y por sus agendas.

Después de analizar y estudiar los casos de corrupción en muchos países, TI ha reunido un conjunto de propuestas llamado "Las herramientas para el control ciudadano de la corrupción, estrategias innovadoras", que la misma sociedad civil ha creado. Muchas de estas propuestas están siendo ejecutadas en los diversos países que cuentan con representación de TI a través de un capítulo nacional y muchas otras aún están siendo consideradas políticamente.

Estas estrategias se clasifican de la siguiente manera:

- Concientización – educación, incluye programas como Aulas sin Fronteras, que se está llevando a cabo en Argentina, Educación en Valores en Paraguay, Fomento de una Cultura Política Ciudadana antes de las Elecciones en Guatemala.
- Control de corrupción en compras públicas, que trabaja programas de Audiencia Pública en Argentina y Paraguay, Monitoreo de Licitación y Concesión en Argentina, Cláusula de No Soborno en Panamá, Precios Comparados en Instituciones Públicas en Colombia y Base de Datos Comparativa de Precios en Panamá.

- Encuestas sobre la corrupción, con algunas iniciativas como el "Corruptómetro" en Panamá y Encuestas periódicas en Brasil.
- Medios de comunicación, con programas enfocados al fortalecimiento de la función de los medios de comunicación social, como el programa Libre Acceso a la Información en Argentina y Periodismo Público en Colombia.
- Mejores prácticas en el sector público, en el que se desarrollan talleres, seminarios, cursos, como el Taller para Funcionarios Públicos en Chile.
- Monitoreo de instituciones públicas, que desarrolla programas de control desde la sociedad civil, como el Banco de Datos sobre Senado en Argentina, los programas de Congreso Visible en Colombia y Guatemala y el de Contralores Cívicos en Colombia
- Reformas de la justicia con programas como el Banco de Datos sobre Jueces en Argentina y el de Selección de Jueces en República Dominicana .
- Sistema nacional de integridad, que únicamente se cuenta con un programa en Brasil.
- Transparencia en procesos electorales dirigido específicamente a programas relacionados con el funcionamiento de procesos electorales, funcionamiento de partidos políticos, como Banco de Datos sobre Políticos en Argentina, Candidatos Visibles en Colombia, Ecuador y Panamá, Monitoreo de Financiación de Campañas Electorales en Argentina y Pactos de Ética en República Dominicana.

## 2. Los Sistemas Nacionales de Integridad

El "Sistema Nacional de Integridad" es un término acuñado por TI. Se refiere a un acercamiento integral al tema de la transparencia y la responsabilidad, que abarca una serie de instituciones, leyes y políticas con el fin de impedir o controlar la corrupción. Estas herramientas e instituciones incluyen a los cuerpos legislativos

democráticos, los sistemas jurídicos independientes, las agencias gubernamentales de control anticorrupción, los medios de comunicación y la sociedad civil.<sup>12</sup>

Los Sistemas Nacionales de Integridad se caracterizan por un enfoque interdisciplinario que combina diversos elementos políticos, económicos, jurídicos, sociológicos y administrativos. Dada la complejidad del fenómeno corrupción, los sistemas nacionales de integridad deben constituir una estrategia integral para luchar en contra del fenómeno a través de acciones como:

- Instaurar reformas administrativas para reducir en lo posible los conflictos de interés en la administración pública y controlar los actos de corrupción al interior de ésta. Para ello es necesario contar con una estructura administrativa pública eficiente orientada hacia la consecución de objetivos claros y transparentes.
- Aplicar de manera efectiva el derecho administrativo como elemento común en cualquier sistema de integridad en la toma de decisiones.
- Establecer mecanismos adecuados que ofrezcan a los funcionarios públicos y a los ciudadanos, medios para denunciar supuestos actos de corrupción y asegurar el control independiente de los sistemas y procedimientos.
- Apoyar a un poder judicial independiente, para que sus procedimientos y determinaciones constituyan una barrera efectiva contra la corrupción. Es necesario un liderazgo político que exalte los valores éticos públicos y privados y sustente su aplicación.
- Fortalecer a las entidades superiores de fiscalización con el objeto de que éstas garanticen la integridad y el buen manejo de los fondos públicos.
- Establecer oficinas "independientes" con suficientes recursos y autoridad para que luchen contra la corrupción.
- Desarrollar un sistema público de adquisiciones abierto, competitivo y transparente. La existencia de una economía de mercado regida por reglas de

---

<sup>12</sup> En página de internet: [http://www.transparency.org/about\\_ti/moreabout.es.html#capitulos](http://www.transparency.org/about_ti/moreabout.es.html#capitulos)

juego claras que se respeten y cumplan puede colaborar decisivamente en este aspecto.

- Apoyar el desarrollo de Códigos de Ética y Procedimiento por parte del sector privado y promover el papel de medidas disuasivas legales contra las prácticas corruptas. Es necesario establecer un conjunto de leyes, reglamentos y códigos de conducta adecuados a las realidades sociales.
- Respalda el desarrollo de mecanismos que promuevan la responsabilidad y contraloría sociales y la transparencia en los procesos democráticos, tales como la supervisión de elecciones, el control de gastos de los partidos y la asignación de recursos estatales a éstos, entre otros.
- Fortalecer y orientar a la sociedad civil para que actúe contra la corrupción y apoye al proceso democrático. Es necesaria una sociedad cuyos valores sociales, económicos y políticos apoyen la honestidad.
- Garantizar la existencia de una prensa alerta y libre que ejerza el papel de vigilante público.
- Promover la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción.

De la misma manera que los conceptos básicos de un sistema de integridad deben ser entendidos con claridad, las soluciones que resulten de ello deben fundarse en la realidad y la viabilidad.

### 3. Los Pactos de Integridad o Islas de Integridad

Los Pactos de Integridad son acuerdos voluntarios, suscritos entre los actores que intervienen directamente en un proceso público de cualquier tipo, para fortalecer la transparencia, la equidad, la probidad y la sostenibilidad del mismo.

El proceso de implementación de cada Pacto de Integridad es una invitación a un cambio cultural voluntario. Busca convocar a grupos específicos de ciudadanos a aceptar sistemas reguladores comunes, ligados a un régimen de gratificaciones y

castigos que están por encima de los establecidos en el marco legal nacional, y le da valor agregado a este último.

Objetivos de los Pactos o Islas de Integridad (Transparencia Internacional, 2001):

- Generar procesos pedagógicos que posibiliten a la institución aportar sobre los mecanismos o medidas que se deben tomar en cada uno de los momentos del proceso público a tratar.
- Contribuir para que la estructuración de los proyectos y el proceso de evaluación reflejen el diseño y aplicación de reglas del juego transparentes que generen confianza en los interesados.
- Promover la construcción y suscripción de compromisos éticos por parte de todos los involucrados en los respectivos procesos públicos.
- Recoger y analizar con los funcionarios públicos y proponentes las lecciones aprendidas, lo cual se constituye en aprendizaje tanto para las entidades públicas como para la institución con el fin de mejorar la herramienta.
- Posicionar y ganar credibilidad con la empresa privada sobre la efectividad de los Pactos de Integridad como instrumento que genera confianza en los procesos y previene actos de corrupción.
- Rendir cuentas a la opinión pública cuando se han generado dudas o preocupaciones sobre la transparencia de algunos de los procesos acompañados.

El capítulo de TI en Colombia ha alcanzado ya cierto grado de sistematización en cuanto a lo que Pactos de Integridad se refiere. Su experiencia ha brindado información valiosa que puede ser de mucha utilidad para países que están en la etapa de implementación. Esta experiencia ha sido adquirida específicamente en los procesos de contratación y licitación pública. (Ver anexo 2)

## VI. PROPUESTA

### A. Marco histórico legal del poder local y la descentralización

La experiencia de descentralización en Guatemala parte de 1945, año en el cual se eligieron por primera vez, democráticamente los gobiernos municipales. Fue en el marco de la Revolución de 1944 en el que los municipios obtuvieron autonomía y a raíz de estas reformas se dio poco a poco la participación gradual de movimientos indígenas, de organizaciones cooperativas, ligas campesinas, partidos políticos y otras entidades e instituciones políticas y sociales (Cardona, 2001).

En 1970, se tomaron políticas y acciones relacionadas con la distribución y delimitación geográfica de los departamentos del país. De aquí en adelante se relacionó el concepto de descentralización con la idea de la regionalización, es decir, crear estrategias con base a "regiones de desarrollo", más que a la distribución regional heredada desde la época colonial.

En la Constitución Política de 1985 se reconocen ideas fundamentales en cuanto a la descentralización, regionalización, cambios en la administración pública alrededor de servicios básicos sociales. Se establece y reconoce el nivel de gobierno municipal, con autoridades electas directa y popularmente lo que implica el régimen autónomo y la descentralización de la administración pública.

En 1987, se propuso la Ley preliminar de regionalización y la ley de los Consejos de desarrollo urbano y rural. Sin embargo pese al marco legal en creación, los avances registrados no fueron ni han sido significativos, ni del todo satisfactorios, salvo en cuanto a la descentralización financiera, es decir el 10% del presupuesto de egresos del Estado destinado a las municipalidades (Gálvez y Hoffmann, 2000).

El marco de los Acuerdos de Paz planteó la urgencia de una nueva agenda de descentralización, específicamente en el Acuerdo de Paz firme y duradera y en el Acuerdo sobre Aspectos socioeconómicos y situación agraria en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal adecuada a la realidad de la nación. En éste se reconocen las características sociales del país y el proceso de descentralización

hacia los gobiernos municipales, con los recursos técnicos administrativos y financieros, respectivamente.

Los gobiernos posteriores a la firma de dichos acuerdos, en especial el del Presidente Portillo (2000-2004) ha redefinido las estrategias y el enfoque en cuanto a esta temática. La creación del Comisionado Presidencial para la Descentralización y la Reforma del Estado persigue tres objetivos principales como estrategia encaminada a la coordinación de las políticas del poder local y la descentralización de la administración pública:

1. Lograr mayor coherencia en la concepción y en las políticas de descentralización y de desconcentración.
2. Relanzar la función de las municipalidades como unidades de gobierno local, fortalecerlas para que cumplan sus objetivos en la medida en que son instancias en las que descansa la descentralización del poder, por gozar de autonomía y porque sus autoridades son electas popularmente. Lograr el fortalecimiento técnico, financiero y administrativo de las municipalidades y sus asociaciones.
3. Alcanzar un marco legal mínimo para la descentralización, que facilite los esfuerzos y que agilice la utilización de los escasos recursos existentes.

Estos objetivos prevén cuatro componentes:

- La descentralización política y administrativa, que comprende entre otros aspectos, el fortalecimiento de la ciudadanía local; reformas a la ley electoral, apoyo a la participación, reformas a los estatutos de la Asociación Nacional de Municipalidades - ANAM y al sistema de Consejos de Desarrollo.
- La descentralización fiscal que incluye diversas medidas para fortalecer la captación y administración de los recursos financieros de las municipalidades.
- La descentralización económica que implica consolidar las economías locales, el empleo, los mercados y el papel de apoyo de las municipalidades a sus entornos económicos y geográficos.

- La descentralización de las funciones y responsabilidades de los servicios básicos esenciales, que comprende delimitar las competencias municipales y fomentar la calidad y cobertura de los servicios de educación, salud, protección, ciudadana e infraestructura básica.

## 1. La importancia del poder local en Guatemala

### a. Descripción del nivel municipal

El Código Municipal establece que el proceso de modernización y descentralización del Estado guatemalteco desarrolla una nueva visión de administración que interpreta el contenido del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en cuanto a su compromiso de emitir una legislación municipal adecuada a la realidad de la nación guatemalteca. Esta se caracteriza como de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe.

El municipio se constituye en la unidad básica de la organización territorial del Estado y espacio inmediato de participación ciudadana en los asuntos públicos. Sus características primordiales se basan en sus relaciones permanentes de vecindad, multiétnicidad, pluriculturalidad y multilingüismo. Su propósito de estar organizado es el de alcanzar el bien común de todos los habitantes de su distrito.

Los elementos que componen al municipio son los siguientes:

- La población.
- El territorio.
- La autoridad ejercida en representación de los habitantes, tanto por el Concejo Municipal como por las autoridades tradicionales propias de las comunidades de su circunscripción.
- La comunidad organizada.
- La capacidad económica.
- El ordenamiento jurídico municipal y el derecho consuetudinario del lugar.

- El patrimonio del municipio.

Su autonomía se caracteriza por llevar a cabo la elección de sus autoridades y ejercer por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtener y disponer de sus recursos patrimoniales, atender los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción, su fortalecimiento económico y la emisión de sus ordenanzas y reglamentos. Asimismo coordina sus políticas con las políticas generales del Estado y, en su caso, con la política especial del ramo al que corresponda.

Con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera se puso fin al conflicto armado interno y se asumieron compromisos para superar las causas que le dieron origen, entre los cuales está la reforma de la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Decreto Número 52-87 de Congreso de la República.

Los Sistemas de Consejos de Desarrollo deben comprender cinco niveles: comunitario, municipal, departamental, regional y nacional. Esta organización debe estructurarse desde la base de la población, para constituir un instrumento permanente de participación y representación de los pueblos maya, xinca y garífuna y de la población no indígena, así como de los diversos sectores que constituyen la nación guatemalteca, sin exclusión ni discriminación de ninguna especie, mediante la creación de los mecanismos y criterios idóneos en cada nivel.

La Constitución Política de la República establece que la administración será descentralizada en regiones de desarrollo con criterios económicos, sociales y culturales para dar un impulso racionalizado al país. En la reciente Ley de descentralización se le confiere al Estado como deber fundamental promover en forma sistemática la descentralización económico administrativa para lograr el desarrollo regional del país.

Son principios orientadores del proceso y de la política de descentralización del

Organismo Ejecutivo los siguientes:

- La autonomía de los municipios.
- La eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos.
- La solidaridad social.
- El respeto a la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de Guatemala.
- El diálogo, la negociación y la concertación de los aspectos sustantivos del proceso.
- La equidad económica, social y el desarrollo humano integral.
- El combate a y la erradicación de la exclusión social, la discriminación y la pobreza.
- El restablecimiento y conservación del equilibrio ambiental y el desarrollo humano.
- La participación ciudadana.

El proceso de descentralización de las competencias gubernamentales se lleva a cabo en las áreas de Educación, Salud y asistencia social, Seguridad Ciudadana, Ambiente y Recursos Naturales, Agricultura, Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Economía, y Cultura, recreación y deporte.

#### b. Realidad del Poder Local

La sociedad guatemalteca cuenta con recursos de información actualizada obtenida en diversas investigaciones sobre los fenómenos de participación ciudadana, poder local, descentralización, fortalecimiento municipal, capacidad administrativa y financiera de las municipalidades, procesos de descentralización y desconcentración y temas relacionados con la situación de organización y gobierno local. Estos brindan valiosa información en torno al contexto social, político, administrativo, de la realidad del poder local. Las relaciones que se investigan, apuntan a los contrastes y cambios de tipo social, político y

administrativo que se han dado progresivamente en períodos pre y post Acuerdos de Paz y a la necesidad de apoyo y fortalecimiento de los gobiernos locales.

Anteriormente a la firma de los Acuerdos de Paz, la temática de la descentralización fue un discurso puramente político y arraigado en un contexto de planes y programas de gobierno, con pocos resultados reales y concretos (con excepción de algunos significativos como el 10% constitucional a las municipalidades y el financiamiento de fondos sociales para obras de infraestructura). Este período se caracterizó por la falta de voluntad política, las resistencias burocráticas y las insuficiencias del diseño institucional para ponerla en práctica. A esta situación se puede añadir el desconocimiento de las autoridades locales y en general de la población sobre la temática de la descentralización, y la capacitación técnica, académica, financiera y administrativa de los gobiernos locales (Gálvez y Hoffmann, 2000).

Según algunas investigaciones realizadas sobre los cambios sociales que se han dado en el ámbito municipal se ha podido observar lo siguiente (Cardona, 2001; Fundación Myrna Mack, 1998; Gálvez y Hoffmann, 2000; Contraloría General de Cuentas, 2000):

- 1) Los vecinos manifiestan mayor acercamiento hacia sus municipalidades que hacia el gobierno central. Conocen el nombre de su alcalde en proporción mayor (14 veces) sobre el nombre del presidente del Congreso.
- 2) Los vecinos acuden al gobierno local para algún tipo de cooperación en una relación de un 30% a 12.6% del total de habitantes de los municipios.
- 3) Estos indicadores incluyen opiniones valorativas de preferencia del gobierno local frente al central.
- 4) La necesidad manifestada de los vecinos de fortalecer política y financieramente las municipalidades, con transparencia y apertura en cuanto al manejo financiero de lo que recaudan.
- 5) En la mejora del servicio público se percibe una clara diferenciación entre el servicio público local y la obligación del Estado en cuanto a servicios

públicos básicos y la necesidad de fortalecer, profesionalizar y tecnificar ambos.

- 6) El rechazo a pagar más impuestos, ya que los vecinos esperan servicios gratuitos, por su desconocimiento de las mismas obligaciones de los gobiernos municipales y por la corrupción y poca transparencia en el manejo de los fondos mismos recaudados localmente o enviados del gobierno central.
- 7) Se registra insatisfacción en relación con ciertos servicios como la recolección de basura, mercados, rastros, parques, áreas verdes, agua, salud, etc. Sin embargo los vecinos confirman el deseo de que dichos servicios continúen siendo prestados por los gobiernos locales.
- 8) Solamente un 20% de los vecinos destaca su apoyo y confianza en la municipalidad, el gobierno central y el Tribunal Supremo Electoral. Los niveles de confianza más bajos los obtuvieron los partidos políticos, el Congreso de la República y las fuerzas armadas.
- 9) Los funcionarios locales también fueron mejor evaluados en términos de honestidad que los nacionales. Los diputados son considerados como los menos honestos y los más corruptos (57.3%), seguidos por los ministros (53.1%), mientras que los alcaldes obtuvieron valoraciones más altas sobre su honestidad.

En este apartado es importante mencionar los resultados del informe "Problemas más comunes detectados en exámenes especiales de auditoría practicados a las municipalidades del país", de la Contraloría General de Cuentas<sup>13</sup> que presenta la realidad municipal y la necesidad de apoyo administrativo, técnico y financiero por parte de una entidad autónoma como el INFOM:

- a) En cuanto al presupuesto

---

<sup>13</sup> Abadío Molina, Marco T. *Problemas más comunes detectados en exámenes especiales de auditoría practicados a las municipalidades del país*. Guatemala. Presentado en la Asamblea de Alcaldes de la ANAM. en página internet: [http://www.femica.org/Mochila/problema\\_auditoria.htm](http://www.femica.org/Mochila/problema_auditoria.htm)

- se determinó que en la mayoría de municipalidades se carece de una adecuada planificación financiera,
- se encontraron registros sin autorización de la Contraloría General de Cuentas para el control de la ejecución presupuestaria al nivel de renglón (tarjetas, hojas movibles, libros, etc.),
- se detectó desconocimiento del Manual de Ejecución Presupuestaria elaborado por el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y de las leyes relacionadas con el presupuesto lo que impide ejecutar con apego a la ley el presupuesto analítico aprobado por la corporación municipal y el INFOM.

b) En cuanto a rendición de cuentas:

- se observó incumplimiento en la rendición de cuentas dentro de los cinco primeros días del mes literal, lo que provoca desconocimiento de la situación financiera de la Municipalidad y atraso en el trabajo de Auditoría.

c) En cuanto a los registros:

- no existe control en los fondos constitucionales (10%, IVA-PAZ, impuesto de circulación de vehículos, impuesto de petróleo, obligaciones) y préstamos, puesto que no se llevan a registros auxiliares autorizados por la Contraloría General de Cuentas, por fondo asignado y por obra,
- hay desorden y descontrol del movimiento de depósitos y retiros relacionados con los fondos, del inventario del almacén de materiales, control de infraestructura y servicios públicos, transferencias presupuestarias, de registros bancarios por fondo, deficiente operatoria de la caja fiscal, pues no se consigna la fuente de los ingresos y, en el caso de los gastos, no se consigna la fuente de

financiamiento y el renglón presupuestario afectado. Tampoco se indica para cuál obra o proyecto se dirige el gasto.

d) En cuanto a la malversación de fondos:

- se utilizan fondos destinados para inversión en gastos de funcionamiento,
- se utilizan rentas consignadas (cuota laboral IGSS, plan de prestaciones del empleado municipal, ISR, etc.) para cubrir gastos de funcionamiento.

e) En cuanto a violaciones a La Ley de Contrataciones del Estado:

- no se observa el proceso de cotización o licitación,
- no existen la elaboración y aprobación de bases de cotización o licitación,
- no existe la elaboración de contratos, o bien contratos leoninos que solamente benefician al contratista,
- la forma de pago a contratistas distinta a la contemplada en la ley. Se pagan porcentajes mayores a los legales en concepto de anticipo, se pagan porcentajes de acuerdo con el transcurso del plazo contractual y no contra estimaciones de trabajo,
- la contratación de empresas que no están precalificadas o no cuentan con la suficiente experiencia y capacidad económica para cumplir con los contratos,
- no existe supervisión de las obras por personal calificado o por la corporación municipal.

f) En cuanto a otros aspectos:

- se efectúan gastos en obras inexistentes,
- algunos alcaldes efectúan pagos, manejan chequeras y realizan otras funciones que son propias del tesorero municipal,
- se emiten cheques a favor de particulares,

- se adquieren bienes y servicios a precios superiores a los precios promedio existentes en el mercado.

### c. Organizaciones supranacionales

El Código Municipal establece que las municipalidades podrán asociarse para la defensa de sus intereses y el cumplimiento de sus fines generales que garantiza la Constitución Política de la República. En consecuencia, pueden celebrar acuerdos y convenios para el desarrollo común y el fortalecimiento institucional de las municipalidades.

Las asociaciones formadas por municipalidades tendrán personalidad jurídica propia y distinta de cada municipalidad integrante. Se constituirán para la defensa de sus intereses municipales, departamentales, regionales o nacionales y para la formulación, ejecución y seguimiento de planes, programas, proyectos o la planificación, evaluación sobre la construcción o la prestación de servicios municipales.

Existen dos asociaciones supramunicipales que llevan a cabo funciones de mucha importancia para el desarrollo:

- 1) La Asociación Nacional de Municipalidades de la República de Guatemala - ANAM, que es una entidad no lucrativa, apolítica y no religiosa, cuya misión es el fortalecimiento de las municipalidades, el desarrollo integral y el servicio social municipal. Se rige por sus propios estatutos según Acuerdo Gubernativo No.899-92.

Sus miembros son los Consejos Municipales, legalmente establecidos en la República. Entre sus principales funciones se pueden mencionar la promoción, la defensa y el fortalecimiento del Régimen de Autonomía Municipal, ejercer la representación gremial, política y legal de sus asociados ante las instancias políticas, económicas y jurídicas de los órganos del Estado y representarlos también a nivel internacional; y la promoción de

la participación y coordinación entre las municipalidades en la realización de programas conjuntos de desarrollo económico, social y cultural.

- 2) La Asociación de Alcaldes Indígenas –AGAI, que, bajo la cobertura de la ANAM, cumple con funciones similares de promoción de la participación y coordinación de programas de desarrollo económico, social y cultural con especial atención a las municipalidades con población y alcaldes indígenas. La AGAI se compone del conjunto de alcaldes provenientes de cualquier etnia maya del país.

## 2. Reformas legales para potenciar el Poder Local:

Dentro del contexto de modernización y descentralización del Estado de Guatemala contenido en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera y en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, fueron aprobadas por el Congreso de la República el código y las leyes siguientes con el propósito de fortalecer y descentralizar el poder local con la participación de la sociedad civil legalmente organizada:

### a. El Código Municipal.

Se aprobó el 3 de abril de 2002, se publicó en el Diario Oficial el 13 de mayo y entró en vigencia el 1 de julio de ese año. Su propósito es impulsar el funcionamiento de un Estado garante definido en la Constitución de la República.

### b. La Ley de Descentralización.

Se aprobó el 11 de abril de 2002, se publicó el 13 de mayo y entró en vigencia el 1 de julio de ese año. Su objetivo es llevar a cabo el traslado del poder de decisión política y administrativa, de los recursos y fuentes de financiamiento a los gobiernos locales y comunidades.

c. La Ley de Consejos de Desarrollo urbano y rural.

Se aprobó el 12 de marzo de 2002, se publicó el 15 de abril y entró en vigencia el 23 de abril de ese año. Su fin es 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. Esta ley constituye el medio principal para la participación en la gestión pública a través de cinco niveles: nacional, regional, departamental, municipal y local.

## B. INSTITUTO NACIONAL DE FOMENTO MUNICIPAL –INFOM

De las estrategias innovadoras de la sociedad civil apoyadas y recopiladas por TI, ya iniciadas en varios países, Guatemala ha desarrollado hasta cierto punto algunas de ellas y otras se encuentran en grado de iniciativa.

La estrategia de Pacto de Integridad o Islas de Integridad resulta ser una opción adecuada, viable y adaptable en el sistema guatemalteco.

Para un funcionamiento efectivo de transparencia y de lucha contra la corrupción, una Isla de Integridad debe cumplir con ciertas características. En Guatemala, el Instituto Nacional de Fomento Municipal- INFOM, podría constituirse en una Isla de Integridad, ya que se constituye en la única entidad del Estado especializada en gobierno municipal, cuya finalidad es contribuir con las autoridades municipales al desarrollo de los municipios, ya que cumple con los requerimientos que caracterizan toda Isla de Integridad:

- respaldo político comprometido de los niveles más altos de gobierno,
- recursos adecuados para implementar su función de Isla de integridad,
- independencia política y operacional para investigar aún a los niveles más altos del gobierno,
- poder adecuado para acceder a la documentación y para la interrogación de los testigos,

- leyes de "uso práctico y sencillo" relacionadas con la temática y
- liderazgo institucional.

El INFOM fue creado en 1957 por el decreto 1132 del Congreso de la República, como una institución estatal autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio para el cumplimiento de sus fines.

### 1. Objetivos

El INFOM, según lo indica su Ley Orgánica (Ver anexo 3), se crea como parte esencial de los programas de desarrollo económico nacional y reconoce la obligación del Estado de promover la creación de condiciones favorables de progreso de los pueblos y bienestar de los habitantes.

Asimismo reconoce la urgente creación de una entidad especializada para:

- dar asistencia técnica y financiera a las municipalidades con el objetivo de que el desarrollo de los municipios se cumpla de la manera más eficiente y benéfica para la Nación al reconocer la autonomía municipal,
- impulsar y permitir la progresiva descentralización de los municipios en cuanto a la atención de problemas de carácter específicamente local,
- asistir a los gobiernos locales en la explotación de los bienes y empresas municipales, así como en la organización de la hacienda y administración municipal,
- proporcionar los servicios de agua potable y saneamiento a las comunidades en condiciones de cantidad y calidad, priorizando el área rural y
- participar en la atención de proyectos del sector municipal, originados de los compromisos de los Acuerdos de Paz.

### 2. Funciones

Las funciones del INFOM se clasifican de la siguiente manera:

- Asistencia técnica a las municipalidades en planificar, diseñar y supervisar servicios públicos municipales de agua potable, alcantarillado, drenajes, desechos sólidos, mercados, rastros, adoquinados, pavimentos, edificios comunitarios y

otros. Adicionalmente brindar asesoría y asistencia en la operación y mantenimiento de servicios públicos (saneamiento), proporcionar los servicios bacteriológico y físico químico de agua.

- Asistencia financiera a las municipalidades en otorgar préstamos a tasas de interés preferencial, orientadas a la construcción de obras y servicios en beneficio de la población y anticipos para cubrir gastos de funcionamiento, por deficiencias estacionales de ingresos.

Esto incluye ser la institución depositaria de los fondos propios municipales, registrar y controlar los servicios de deuda y entrega de fondos propios municipales y administrar el presupuesto de sus ingresos y egresos.

- Asistencia administrativa en asesorar a las municipalidades en la modificación de planes de arbitrios, tasas por servicios municipales; asistir en el análisis y elaboración de los presupuestos municipales, apoyar a las municipalidades en el fortalecimiento de los sistemas de recaudación y en la organización de oficinas para la administración del servicio de agua, capacitar a funcionarios y empleados municipales.
- Garantizar, en todo o en parte, la amortización de los préstamos otorgados a las municipalidades para la realización de obras públicas y la creación y funcionamiento de servicios públicos y de las empresas patrimoniales y en igual forma el pago de los intereses de tales deudas.
- Prestar a las municipalidades los servicios de agente financiero y de caja y tesorería.
- Ser la institución depositaria de los fondos de las municipalidades. Mediador para manejar los depósitos de las municipalidades, donde fuere necesario.
- Proceder a la regulación, supervisión o administración de las obras y servicios públicos municipales.
- Actuar, cuando las municipalidades se lo soliciten, como agente de compras o suministros para la misma y, en general, como agente de sus relaciones comerciales.
- Ser el órgano privativo encargado de estudiar los planes de arbitrios presentados por las municipalidades y proponer al Presidente de la República las

modificaciones que, a juicio del Instituto, deban hacerse a los mismos en beneficio del pueblo y una vez aprobados vigilar su correcta aplicación.

- Sugerir a las municipalidades el mejoramiento de sus planes de arbitrios, con base en los estudios que al respecto haya efectuado. Es potestativo de las municipalidades aceptar o no tales sugerencias.
- Promover un sistema de clases pasivas que cubra al personal administrativo de las municipalidades, que tendrá vigencia en tanto no se establezca otro sistema por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que ofrezca iguales o mejores garantías a los trabajadores municipales.

### 3. Organización del INFOM

El ejercicio de las atribuciones del INFOM y la resolución de sus asuntos, están a cargo de la Junta Directiva, de acuerdo a su ley orgánica y sus reglamentos. Esta Junta Directiva está integrada por tres directores propietarios y tres directores suplentes, nombrados en su orden por el Presidente de la República, la Asociación Nacional de Municipalidades –ANAM- y la Junta Monetaria. Para formar parte de la Junta Directiva, ya sea en calidad de director, propietario o suplente, se requiere ser persona de reconocida honorabilidad y tener conocimientos y experiencia en asuntos económicos, financieros y de administración pública.

La planificación anual del INFOM se basa en el Plan de Apoyo básico establecido en su Ley orgánica, el cual prioriza la asistencia administrativa, financiera, técnica y crediticia para el desarrollo de las 331 municipalidades.

### 4. Impacto, promoción institucional, logros del INFOM

El Instituto cuenta con las unidades indispensables para el eficaz desarrollo de sus operaciones y finalidades. Para cumplir con los objetivos dispuestos en su ley orgánica, el INFOM realiza las operaciones de Asistencia técnica, financiera y administrativa.

Dentro de la Asistencia Técnica el INFOM aporta:

Dentro de la Asistencia Técnica el INFOM aporta:

- a. asistencia técnica a las municipalidades para obras de infraestructura,
- b. unidad de estudios técnicos del INFOM,
- c. otros servicios como operación y mantenimientos y topografía,
- d. grupo de trabajo encargado de la ejecución del programa de desarrollo municipal segunda etapa,
- e. unidad para el fortalecimiento municipal,
- f. programa de asistencia tecnológica,
- g. programa de fomento del sector municipal y
- h. programa de desarrollo municipal.

Según la Memoria de Labores del INFOM del 2001, se ha trabajado alrededor de tres temas fundamentales, sobre los cuales se ha pretendido continuar trabajando durante el 2002:

- a. fortalecimiento institucional, profesionalización y tecnificación de los servicios del INFOM,
- b. fortalecimiento de la administración municipal y
- c. modernización del sector de agua potable.

Su Plan de Apoyo básico para 2001 orientó las acciones de la institución hacia los siguientes campos de acción:

- 1) asistencia técnica y financiera a las municipalidades: En el 2001 el INFOM concedió a las municipalidades 760 financiamientos por un monto total de 230.7 millones de quetzales y benefició a 210 municipios. El éxito en estos procesos de financiamiento se debe, en gran parte, a la diversificación del destino de las inversiones y a la descentralización de las oficinas regionales del INFOM, entre otras.

El Sistema bancario nacional concedió un financiamiento de 117.4 millones de quetzales. La distribución sectorial y regional de dichos fondos se puede analizar en los siguientes cuadros:

Cuadro No. 2  
Asistencia Financiera por finalidad  
Año 2001 (Millones de Quetzales)

Sector	No. De financiamientos	Monto en Quetzales
Desarrollo urbano y rural	102	51.6
Agropecuario	0	0
Transporte	231	67.3
Energía	16	3.6
Salud y asistencia social	5	1.5
Agua y saneamiento	131	56.2
Educación ciencia y cultura	40	12.8
Cultura y deportes	14	9.8
Proyectos varios	1	2.6
Capital de trabajo	2	0.3
Estudio de proyectos	4	1.4
Funcionamiento	214	23.6
Totales	760	230.7

Fuente: INFOM Unidad de programación y estudios.

Cuadro No. 3  
Asistencia Financiera por región  
Año 2001 (Millones de Quetzales)

Región	Cantidad	Monto
Metropolitana	19	11.7
Norte	19	6.4
Nororiente	109	25.9
Suroriente	134	32.2
Central	87	48.4
Suroccidente	277	68.8
Noroccidente	70	18.6
Petén	45	18.7
Total	760	230.7

Fuente: INFOM Unidad de programación y estudios.

- 2) Apoyo al desarrollo municipal, de acuerdo a la política de capacitación y calificación del recurso humano. Este campo de acción incluye dos tipos de programas:

Cuadro No. 4

a) El programa de fomento al sector municipal con préstamo del BID:

Objetivo de la cooperación	No.	Logro
Consultorías a empresas	14	100%
Diagnósticos y proyecto de manejo de desechos sólidos a municipios	8	100%
Estudios de planificación de proyectos de Mercado	5	100%
Diseño de acueductos	1	100%
Diseño de alcantarillados	2	100%
Asistencia técnica financiera	27	100%

Fuente: INFOM Unidad de programación y estudios.

3) Programas de inversión: Estos programas se caracterizan por enfocarse en obras de infraestructura como acueductos, puentes, mercados, pavimentos, escuelas, complejos deportivos, dragado de ríos, plantas de tratamiento de agua y centros comerciales. Los programas de inversión que desarrolla el INFOM según su financiamiento son de dos tipos: préstamos y los de donaciones de la cooperación internacional. En el 2001 se llevaron a cabo los siguientes:

Cuadro No. 5

## Programas de Inversión INFOM 2001

Programa	Tipo Fondos	Monto en millones de Quetzales
a. Programa de desarrollo municipal	Préstamo	Q. 17.5
b. Programa de recuperaciones	Préstamo	Q. 56.3
c. Cooperación española	Donación	Q. 15.0
d. Cooperación alemana	Donación	Q. n.d.
e. Cooperación japonesa	Donación	Q. 27.9
f. Programa INFOM	Préstamo	Q.6.2
g. Obras supervisadas	Propios	Q. 158.8

Fuente: INFOM. Memoria de Labores 2002.

Este campo de acción incluye la unidad de fortalecimiento municipal que se ocupa del área de gestión social cuyas metas propuestas son proveer de agua potable y saneamiento básico al 60% de las viviendas rurales y con ello promover la fiscalización de la gestión pública sanitaria. En el área de capacitación municipal se promueven talleres de planeación estratégica, desarrollo y cultura turística, legislación municipal, y fortalecimiento administrativo municipal, con un total de 5,201 participantes en todo el país. En el área administrativa y financiera se promueve capacitación y asesoría sobre administración y finanzas municipales en relación con el situado constitucional del 10% (Grupo socioeconómico y ambiental y los Sistema de administración municipal).

- 4) El Programa de modernización institucional del INFOM, que busca el fortalecimiento institucional en sus principales áreas de trabajo.

El gobierno a través del INFOM brinda apoyo técnico, administrativo y financiero a las municipalidades. Estas características en su funcionamiento le permiten al INFOM constituirse en una Isla de Integridad. Las fortalezas que destacan son las siguientes:

- a) funcionamiento de asesoría técnica,
- b) experiencia organizativa y administrativa probada,
- c) el apoyo internacional con el que cuenta el INFOM tanto en calidad de préstamos como de donaciones,
- d) la descripción de acuerdo con la Ley Orgánica del INFOM, como una institución autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio y que se crea como parte esencial de los programas de desarrollo económico nacional.

En el INFOM para lograr un funcionamiento transparente y desvinculado políticamente se recomienda crear un mecanismo para la selección de la junta directiva del INFOM, como se describe en las recomendaciones.

## VII. CONCLUSIONES

La corrupción significa la acción y el efecto de corromper o corromperse. Implica un acto premeditado ya sea de una autoridad o de un subordinado en lo público o lo privado, en provecho propio. El abuso del poder público en beneficio privado.

En el ámbito público la corrupción tiene la capacidad de alterar los procesos formales, hacer inequitativa la prestación de servicios públicos, disminuir la capacidad institucional del gobierno, agotar los recursos y afectar la contratación, promoción y carrera de los funcionarios públicos. Implica el detrimento de los derechos o intereses de la organización, comunidad o nación a través de infringir las leyes y principios jurídicos que la rigen y constituyen un efecto devastador sobre el imperio de la ley o Estado de Derecho, la vigencia de los derechos humanos, el derecho de propiedad y los incentivos para la inversión.

Por su tipo de involucramiento la corrupción puede ser de alto nivel o de bajo nivel, en dos situaciones principales de acuerdo con la ley o en contra de la ley.

Por la discrecionalidad involucrada, la corrupción puede ser de menor escala y de mayor escala. Por la forma cultural adoptada la corrupción puede ser marginal o hipercorrupción.

La corrupción en la administración pública se explica según los siguientes modelos: Psicológicos, filosófico morales, sociológicos y jurídicos.

Las fuentes principales de la corrupción son determinadas por las prácticas que se dan en el ámbito público ya sea por manejos de fondos, en la toma de decisiones y disposiciones en altos niveles de gobierno:

- A. Recaudación de ingresos públicos (impuestos, aduanas) o corrupción fiscal.
- B. Nombramiento de familiares y amigos para cargos públicos.
- C. Administración de gobiernos locales.
- D. Restricciones al comercio.

- E. Controles de precios.
- F. Prestación de servicios públicos.
- G. Subsidios y exoneraciones.
- H. Proyectos de inversión pública, licitaciones y adquisiciones públicas.

El fenómeno de la corrupción tiene efectos directos e indirectos sobre los pobres, que son los más afectados socialmente por este fenómeno.

Los costos de la corrupción en un país son incalculables. No involucran únicamente el valor de la transacción inmediata, tienen efectos negativos sobre las economías, están relacionados con el funcionamiento de los sistemas democráticos, y hasta con los sistemas culturales de los países, es decir, con el comportamiento y la conducta generalizados de las sociedades afectadas por este fenómeno. Debido al funcionamiento de los sistemas administrativo y de control, la corrupción es un fenómeno difundido mayormente en el mundo en desarrollo.

Es importante registrar los acontecimientos que caracterizaron el entorno histórico dentro del cual se sentaron las bases y estructuras económicas, políticas, sociales y culturales que han conducido y determinado el desarrollo de Guatemala y que han marcado profundamente su evolución histórica, hasta la realidad que se vive el día de hoy. Se pueden distinguir los siguientes períodos y etapas:

- A. La reforma liberal que parte del gobierno de Miguel García Granados en 1871 hasta 1944 con la caída de Ubico, en la cual se dieron cambios importantes para Guatemala: la reforma religiosa radical (separación entre el Estado y la Iglesia, libertad religiosa y de expresión, la abolición del sistema de religión oficial, plena libertad de cultos, la educación se convirtió estatal y laica y se dio el inicio a la reforma educativa), la promoción del café como principal producto de exportación del país (reclutamiento de mano de obra, provisión de tierras para la explotación del grano, construcción de ferrocarriles para exportación y de otras obras de infraestructura). En el campo político hubo cambios en los grupos de poder, el

predominio durante más de 7 décadas de regímenes que se hacían llamar liberales y democráticos, en los cuales predominó la dictadura y el autoritarismo.

En lo financiero, este período se caracterizó por la crisis fiscal. El afán de progreso solamente propició la entrega de sectores claves de la economía nacional en manos extranjeras (Empresa Eléctrica). En lo social se dieron cambios demográficos significativos.

B. La década revolucionaria de 1944 a 1954 inicia una etapa progresista para el país:

- Se separan los tres Poderes del Estado, Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- Se fomenta la Libertad de Expresión y se trabaja a favor de la cultura.
- Se produjo el ascenso de la clase media (profesionales, militares, comerciantes, artesanos) a la administración de Estado y a las instituciones políticas.
- Se generó una mayor burocracia estatal, los intelectuales tuvieron acceso a las decisiones de poder y se formaron 30 partidos políticos, se dieron intentos de golpes militares y abusos cometidos por muchos partidos.
- Hubo notorios casos de corrupción y enriquecimiento ilícito, que desprestigiaron a la Revolución.
- Tanto la derecha como la izquierda fueron incapaces de permitir una oposición legal y constructiva.
- La intervención estadounidense y La Liberación tuvieron un alto costo para el país, ya que marcaron el inicio de una grave polarización, que fue en parte la causa para el inicio de la lucha interna.

C. La contrarrevolución y sus herederos de 1954 a 1974 y de 1974 hasta 1983.

En lo político se dio la alianza con la política norteamericana, rechazo al comunismo, lucha antisubversiva, sucesiones de juntas militares y fraudes electorales. Este período fue el inicio del conflicto armado, se vivía un clima de violencia y guerra interna. El gobierno llevó a cabo una serie de operaciones encaminadas a eliminar la guerrilla, sin embargo la violencia continuó al igual que la lucha antisubversiva. El ejército organizó las zonas arrebatadas a la guerrilla, a través de las "aldeas modelo" y los "polos de desarrollo" y fue a partir de este

momento que se redujeron las áreas insurgentes. Asimismo se hicieron denuncias de corrupción e ineficiencia administrativa, lo que provocó el crecimiento del clima de temor ante la impunidad y violencia.

- La economía fue dominada por la diversificación agrícola (algodón, caña de azúcar, ganadería de carne, flores y cardamomo) y la entrada en vigor del Mercado Común Centroamericano.

#### D. De 1983 a 1996

- En lo político, se inicia un camino hacia la democratización del país, en el gobierno de Cerezo (1986-1991) se hace la convocatoria a elecciones presidenciales después de una serie de cambios violentos entre regímenes militares. Sin embargo se dan hechos de corrupción como fraude, malversación de fondos públicos y nepotismo. Se inician los diálogos de paz con la guerrilla guatemalteca. El gobierno de Guatemala y la URNG firman el acuerdo básico por la búsqueda de la paz con la URNG. Este período se caracterizó por ser uno de mayor inestabilidad política que Guatemala haya registrado en los últimos treinta años. Tal fue el grado de inestabilidad política que se inició la cruzada por la depuración de los poderes judicial y legislativo, emprendida por el sector empresarial.
- En términos de los avances en el proceso de paz, durante el gobierno de Arzú (1996-2000) se llegó a los acuerdos sobre Derechos Humanos, Refugiados y Desplazados. Se formó la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, la instancia de la Asamblea de la Sociedad Civil y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

#### E. La firma de los Acuerdos de Paz

- En 1996, el Proceso de Paz avanzó en forma acelerada. Se suscribió el "Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria". Unos meses después, se suscribió otro de los acuerdos sustantivos: "Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática".
- Fue decretado el fin del enfrentamiento armado que duró más de tres décadas.

- La Ley de Probidad, Decreto Número 8-97 del Congreso de la República del 29 de enero de 1997, fue promulgada por el presidente Arzú Irigoyen.
- En 1998 comenzaron a funcionar, el Sistema Integrado de Administración financiera SIAF, y el Sistema de Auditoría gubernamental SAG, con una dirección conformada por el Ministerio de Finanzas Públicas, el Contralor General de Cuentas, el Director Nacional y el Director Intemacional del proyecto con apoyo financiero de organismos internacionales, como plan piloto en lo que corresponde a la ejecución del gasto público y su fiscalización dentro de la modernización del sector público. Estos sistemas integrados de gestiones se apoyan en un modelo de control y auditoría integral.

Cualquier país que tenga como política prioritaria la transparencia y el buen gobierno debe ampararse en un conjunto de instituciones u órganos de control que forman parte de una estrategia nacional contra la corrupción. Guatemala reconoce jurídicamente éstos:

- A. Congreso de la República,
- B. Ejecutivo,
- C. Sistema judicial,
- D. Contraloría General de cuentas,
- E. Procurador de los Derechos Humanos,
- F. agencias independientes anticorrupción,
- G. Servicio público,
- H. Gobierno local,
- I. medios de comunicación independiente,
- J. Participación de la sociedad civil ,
- K. Sector privado y
- L. Mecanismos y actores internacionales.

Adicionalmente a los mecanismos, instituciones y órganos de control fundamentales descritos anteriormente, Guatemala cuenta con instancias del sector público cuyos

fines y objetivos principales están vinculados con la fiscalización de fondos y la responsabilidad del ejercicio público:

- Superintendencia de telecomunicaciones
- Superintendencia de Bancos
- Corte de Constitucionalidad
- Procuraduría General de la Nación
- Tribunal Supremo Electoral
- Ministerio Público
- Superintendencia de Administración Tributaria

Existe asimismo un marco legal en proyecto para ser aprobado: La ley de Probidad, La Ley de Contrataciones del Estado, el Código de Etica del Funcionario Público y las reformas a la Ley del Presupuesto serán aprobados, según el acuerdo 65-2002, que prorroga la fecha de entrega, para el 30 de septiembre del 2,002.

La ley especial del antejucio y la Ley del lavado del dinero se encuentra aún en discusión en el Congreso de la República. De igual manera el Ministerio Público preparaba en agosto 2002 un proyecto de Ley contra la Corrupción, donde se tipifica como delito el enriquecimiento ilícito y se refuerza la persecución contra otros delitos de corrupción consignados en el Código Penal.

Adicionalmente a este marco legal vigente y en discusión y proceso para aprobación, Guatemala cuenta con los compromisos emanados de los Acuerdos de Paz. El Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática plantea los siguientes objetivos: la reforma y modernización de la administración de justicia, lo cual debe impedir la generación y encubrimiento del sistema de impunidad y corrupción, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización y la profesionalización del servidor público.

Dentro del marco institucional que se ha creado en los distintos momentos de la historia contemporánea de Guatemala, el país se apoya en una fuente de derecho internacional ratificada, ésta es "La convención interamericana contra la corrupción" llevada a cabo en Caracas, Venezuela en el 2,000.

Adicionalmente al respaldo institucional, jurídico legal con el que cuenta Guatemala, existe el respaldo y apoyo tanto político como financiero de la comunidad internacional comprometida con el proceso de Paz y el cumplimiento de los compromisos emanados de los Acuerdos mismos. Este soporte ha sido fundamental para avanzar en el fortalecimiento y la modernización del Estado. Dentro de la temática de la corrupción, en su mayoría, las agencias de cooperación internacional han creado alianzas con instituciones financieras internacionales y con organizaciones reconocidas internacionalmente de lucha contra la corrupción.

Este es el caso de TI institución de prestigio y reconocimiento alrededor del mundo en la temática. Su objetivo internacional es enfocar la consciencia de los efectos dañinos de la corrupción y proponer políticas de reforma, trabajar por la implementación de convenciones multilaterales y monitorear el acuerdo o voluntad de los gobiernos, corporaciones y bancos e instituciones financieras internacionales.

Los objetivos nacionales de TI son monitorear el desempeño de algunas instituciones claves y ejercer presión no partidista para la propuesta, adoptar y ejecutar las reformas políticas pertinentes. TI orienta sus esfuerzos en una perspectiva de logros sustentables en el largo plazo y privilegia la prevención y la reforma de los sistemas.

Después de analizar y estudiar los casos de corrupción en muchos países, TI ha reunido un conjunto de propuestas llamado "Las herramientas para el control ciudadano de la corrupción- estrategias innovadoras" que la misma sociedad civil ha creado. Dentro de este conjunto de propuestas Guatemala ha iniciado y considerado muchas de ellas:

Programas de concientización como los de una cultura política ciudadana antes de las elecciones y de control de compras públicas a cargo de los sistemas SIAF -SAG, investigación y apoyo de los medios de comunicación, monitoreo de instituciones

públicas con el Programa de Congreso Visible, reformas al sector de justicia con el Programa de modernización y fortalecimiento del Ministerio Público apoyado por la cooperación internacional y el gobierno de Guatemala y Transparencia de procesos electorales con apoyo internacional.

Del conjunto de estrategias recopilados por TI, el Programa Sistema Nacional de Integridad pretende ser implementado en el Programa Nacional contra la corrupción, como cumplimiento al compromiso adquirido por el Presidente Portillo en la reunión del Grupo Consultivo, después de los 5 años de la Firma de la Paz, (febrero del 2002 en Washington, D.C. Estados Unidos). Este programa está sustentado en tres áreas estratégicas:

- Prevención, control y sanción,
- Completar las etapas del SIAF-SAG y
- Llevar a cabo un diagnóstico representativo que permita conocer la realidad administrativa del problema para tomar las acciones necesarias.

Sin embargo no prevé acciones concretas para implementarlo ya que se encuentra en una etapa inicial de diagnóstico, además se considera un programa a largo plazo, con un costo muy alto y amplio alcance.

El Programa Nacional de Integridad se caracteriza por tener un enfoque interdisciplinario que combina diversos elementos políticos, económicos, jurídicos, sociológicos y administrativos. Consiste en reunir un conjunto de herramientas e instituciones que incluyen a los cuerpos legislativos democráticos, los sistemas jurídicos independientes, las agencias de control anticorrupción gubernamentales, los medios de comunicación y la sociedad civil.

Dada la complejidad en la implementación de un Sistema, se propone iniciar una Isla de integridad, que implemente todos los objetivos del Sistema a escalas menores o dimensiones mínimas en las cuales se practiquen todos sus principios.

Las Islas de Integridad son acuerdos voluntarios, suscritos entre los actores que intervienen directamente en un proceso público de cualquier tipo, para fortalecer la transparencia, la equidad, la probidad y la sostenibilidad del mismo.

Para este caso se propone al INFOM ya que se constituye en la única entidad del Estado especializada en el gobierno municipal, cuya finalidad es contribuir con las autoridades municipales al desarrollo de los municipios. El INFOM cumple con las siguientes características que le otorgan la calidad para convertirse en una Isla de integridad:

- Respaldo político comprometido de los niveles más altos de gobierno,
- Recursos adecuados para implementar su función de Isla de integridad,
- Independencia política y operacional para investigar aún a los niveles más altos del gobierno,
- Poder adecuado para acceder a la documentación y para la interrogación de los testigos,
- Leyes de "uso práctico y sencillo" relacionadas con la temática y
- Liderazgo institucional que sea reconocido como de alta integridad.

El Instituto cuenta con las unidades indispensables para el eficaz desarrollo de sus operaciones y finalidades. Para cumplir con los objetivos dispuestos en su ley orgánica el INFOM realiza las operaciones de asistencia técnica, financiera y administrativa.

Durante el 2001, se ha trabajado alrededor de tres temas fundamentales, sobre los cuales se ha pretendido continuar trabajando durante el 2002:

- A. El fortalecimiento institucional, la profesionalización y la tecnificación de los servicios del INFOM,
- B. El fortalecimiento de la administración municipal y
- C. La modernización del sector de agua potable.

La Ley Orgánica del INFOM, establece los propósitos, fines, funciones que le otorgan la calidad para funcionar como una Isla de Integridad.

## VIII. RECOMENDACIONES

### A. Nombramiento de los directores y suplentes de la Junta Directiva del INFOM

A pesar de que La Ley Orgánica del INFOM establece los propósitos, fines y funciones que le otorgan la calidad para funcionar como una isla de integridad, es importante resaltar que después de haber revisado la Ley Orgánica del INFOM, sin perder de vista que se busca mantener su estado de reconocida "integridad" y "autonomía" en sus funciones, se recomienda llevar a cabo algunas enmiendas al proceso de nombramiento de los directores propietarios y sus suplentes (nombrados por el Presidente de la República, por la Junta directiva de la Asociación nacional de municipalidades -ANAM, y por la Junta Monetaria. Arto. 15 Ley Orgánica INFOM).

Especialmente el director propietario o Presidente de la Junta Directiva del INFOM, su suplente y el gerente nombrados por el Presidente de la República. Esto debido a que suelen ser posiciones tendientes a ser politizadas y esto afecta la imagen del INFOM.

Para ambos nombramientos, el de director/presidente y su suplente y el del gerente del INFOM se recomienda que las ternas de candidatos para ambos cargos sean propuestas por la ANAM y por los Colegios profesionales al Presidente de la República para que sea un proceso representativo y menos politizado.

Estas personas deberán asimismo cumplir con los requisitos y condiciones de no participar, ni haber participado en ningún proceso de tipo político y ser de reconocida honorabilidad.

### B. Creación de Comisión Paralela: funciones

Con el objetivo de prevenir una posible politización del INFOM y con el objetivo de mantener las cualidades y calidades del INFOM como Isla de Integridad, se recomienda la creación de una Comisión paralela en calidad de asesor técnico, administrativo, y financiero y fiscalizador de sus funciones.

La Comisión paralela puede integrarse de un equipo de especialistas en cada área de operación y ser apoyada y respaldada por la cooperación internacional en materia técnica. A través de un programa de intercambio de expertos técnicos, con el objetivo de contar con un cuerpo asesor "permanente" procuraría el mejor uso de los recursos y servicios que presta el INFOM. Es importante resaltar que su función principal, además de brindar asesoría técnica, es controlar el buen funcionamiento del INFOM como Isla de integridad.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

### BIBLIOGRAFÍA REVISADA:

- Abadío, Marco Tulio. *Problemas más comunes detectados en exámenes especiales de auditoría practicados a las municipalidades del país*. Guatemala. Presentado en la Asamblea de Alcaldes de la ANAM. En página internet:  
[http://www.femica.org/Mochila/problema\\_auditoria.htm](http://www.femica.org/Mochila/problema_auditoria.htm)
- Acción Ciudadana *et al.* 1999. *La corrupción en Guatemala*. Guatemala. 95 págs.
- Acción Ciudadana. 2001. *Fortalecimiento de los órganos de control en el Estado de Guatemala*. Guatemala. Editorial Serviprensa. 112 págs.
- Agencia noruega de Cooperación - NORAD. 2000. *El Plan de Acción 2000-2001 de NORAD contra la corrupción y para la promoción del buen gobierno*. Oslo, Noruega. 52 págs.
- Amaro, Nelson. 1998. *Paradigmas del desarrollo: Participación ciudadana y desarrollo sostenible*. Guatemala. Congreso Regional de Medio Ambiente y desarrollo sostenible. 23 págs.
- Apter, David E. 1972. *Política de la modernización*. Traducción de Enrique Molina y S. Llosa. Buenos Aires, Argentina. Paidós. 481 págs.
- Arbós, Xavier y S. Gaier. 1993. *La gobernabilidad; ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial*. México. Editores Siglo XXI. 112 págs.
- Arzobispado de Guatemala. Oficina de Derechos Humanos. 1998. *Guatemala: Nunca Más: El entorno histórico III*. Guatemala. ODHAG. 373 págs.
- Arzú, Alvaro. 1999. *III Informe al Congreso de la República*. Guatemala. 126 págs.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales –ASIES; Development Associates, Inc. Universidad de Pittsburg. 2,000. *La Cultura democrática de los guatemaltecos*. Cuarto Estudio. Guatemala. 153 págs.
- \_\_\_\_\_; 1993. *Síntesis del documento Milagro de Asia Oriental*. Washington, D.C. 34 págs.
- Banco Mundial. 2001. *Informe sobre el desarrollo mundial. Lucha contra la pobreza*

- 2000/2001. Madrid, España. Ediciones Multi-prensa Libros, S.A. 335 págs.
- Barber, James David. 1973. *El ciudadano político, relación entre cultura y la actitud política*. Traducción Emili Avila. México. México Editores Asociados. 296 págs.
- Beetham, David. 1991. *The Legitimation of power*. Humanities Press International.
- Block, Fred. *Revising State Theory*. Essays in politics and postindustrialism En página de internet: [http://www.temple.edu/tempresstitles/452\\_reg.html](http://www.temple.edu/tempresstitles/452_reg.html)
- Cardona, Rokaël, et al. 2001. *Metas y desafíos de las descentralización en Guatemala 2000-2004*. Guatemala. Primera Edición. 42 págs.
- Cardoso, Enrique, et al. 1983. *Dependency and development in Latin America, sociology of developing societies*. Londres. McMillian Press Ltd. Págs. 112-127.
- Centro de Investigaciones Económicas Nacionales -CIEN. 1998. *La corrupción, problema de todos*. Guatemala. Carta Económica. No. 189.
- Chase-Dunn, Christopher; T. Hall. 1997. *Rise and Demise of Comparing World Systems*, Estados Unidos de América y Gran Bretaña, Westview Press.
- Chirot, Daniel; 1977. *Social changes in the twentieth century*. Nueva York, Estados Unidos de América. Harcourt Brace Jovanovich.
- \_\_\_\_\_. 1996. *Modern tyrant: The power and prevalence of evil in our age*. Nueva York, Estados Unidos de América. The Free Press Princeton University Press
- Diccionario de la Lengua Española*. Real Academia Española de la Lengua. 21 edición. Madrid, Espasa- Calpe. 2 vols.
- Duverger, Maurice. 1970. *Instituciones Políticas y Derecho constitucional*. Traducción Isidro Molas y otros. Barcelona, España. Editorial Ariel.
- Eaton, Joseph. Editor. 1972. *Institution building and development from concepts to applications*. Beverly Hills, California, Estados Unidos de América. Sage Publications. 271 págs.
- Evans, Peter. 1995. *Embedded autonomy; States and industrial transformation*. Princeton, NJ, Estados Unidos de América. Princeton University Press.
- Fundación Myrna Mack. 1998. *Corrupción en la Administración de Justicia*. Guatemala, 1a. Edición. 80 págs.
- Gálvez, Víctor; C. Hoffman. 2000. *"Cultura política, gobierno local y la*

- descentralización en Guatemala". Informe final de la encuesta FLACSO. San Salvador, El Salvador. Primera edición. 208 págs.*
- Garzaro, Rafael. 1987. *Diccionario de Política*. España. Segunda Edición. Salamanca Librería. 416 págs.
- Gereffi, Gary. 1995. *Global Commodity Chains and Third World Development*. Estados Unidos de América. Duke University Program in Political Economy.
- Golembiewski, Robert; F. Gibson y G. Cornage. 1986. *Public administraton, Readings in institutions, processes, behaviour*. Chicago, Estados Unidos de América. Rand Mc Nally.
- Gore, Al. 1994. *Un gobierno más eficiente y menos costoso*. México. Traducción Angel Carlos González. Depto. de Lenguas extranjeras de Edamex.
- Gorrochategui, Nora. 1999. *Medidas preventivas de la corrupción en el funcionamiento del aparato público*. México D.F., México. Versión corregida del documento presentado al IV Congreso Intemacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Guatemala. 2001. Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. *Informe y recomendaciones sobre Reformas Constitucionales*. Guatemala.
- Guatemala; 2001a. Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. *Informe de labores en el período enero 2000 a junio 2001*. Guatemala.
- Guatemala; 1965. Congreso de la República de Guatemala. *Ley Orgánica del Instituto Nacional de Fomento Municipal –INFOM*. Decreto No. 1132. Guatemala.
- Guatemala; 2002. Congreso de la República de Guatemala. *Ley de Consejos de Desarrollo urbano y rural*. Decreto 11-2002. Guatemala.
- Guatemala; 2002a. Congreso de la República de Guatemala. *Ley general de descentralización*. Decreto 14-2002. Guatemala.
- Guatemala; 2000. Contraloría General de Cuentas de Guatemala. *Ética, moral pública y lucha contra la corrupción en Guatemala*. Guatemala. 164 págs.
- Guatemala; 1997. Instituto Nacional de Fomento Municipal -INFOM. *Qué es el*

- INFOM. Guatemala. INFOM. 24 págs.
- Guatemala; 2001. Instituto Nacional de Fomento Municipal –INFOM. *Memoria de Labores 2001*. Guatemala. INFOM. 30 págs.
- Guatemala. 2000. Presidencia de la República. *Acuerdo gubernativo no. 310-2000 sobre la creación de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia*. Guatemala.
- \_\_\_\_\_; 2000a. Presidencia de la República. *Acuerdo gubernativo no. 953-99 sobre la creación de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia*. Guatemala.
- Guatemala; 1999. Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN. *Guatemala hacia un nuevo milenio*. Guatemala. 112 págs.
- Kliksberg, Bernardo. 1999 Conferencia "*Nuevas direcciones en el debate mundial sobre la pobreza y el desarrollo social*".
- Klitgaard, Robert. 1992. *Controlando la corrupción*. La Paz, Bolivia. Federación Hanns Seidel. Editorial Quipus.
- Lebret, Louis-Joseph. 1969. *Dinámica concreta del desarrollo*. Barcelona, España. Editorial Herder.
- Max-Neef, et al. 1995. *El desarrollo a escala humana*. Chile, Guatemala. CEP/AUR /SERJUS. págs. 33-77.
- Merino, Valeria. 2000. Conferencia sobre transparencia y desarrollo en América Latina y El Caribe. *Comentarios a los pactos de integridad: logros, limitantes y perspectiva*. Banco Interamericano de Desarrollo -BID. página internet.
- MINUGUA. 2000. *Funcionamiento del sistema de justicia en Guatemala. Un análisis de comportamientos institucionales*. Guatemala. MINUGUA Primera edición. Guatemala. 174 págs.
- \_\_\_\_\_; 2000a. *Informe de verificación: Los Linchamientos: un flagelo contra la dignidad humana*. Guatemala. 20 págs.
- \_\_\_\_\_; 2000b. *La justicia en Guatemala. Bibliografía y documentos básicos*. Guatemala. Primera edición. 266 págs.
- Muñoz, Jorge. 1998. *Breve historia contemporánea de Guatemala*. Guatemala. Fondo

- de Cultura Económica. 1a. Edición.
- Myrdal, Gunnar. 1964. *Teoría económica y regiones subdesarrolladas*. México.
- O'Donnell, Guillermo. 1986. *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore & London. Johns Hopkins University Press.
- \_\_\_\_\_; 1998. *Ponencia La irrenunciabilidad del Estado de Derecho*. Indiana, Estados Unidos de América. Universidad de Notre Dame, Departamento de Gobierno. Instituto Kellogg de Estudios Internacionales.
- Pásara, Luis. 2000. *Las decisiones judiciales en Guatemala. Un análisis de sentencias emitidas por los tribunales*. Guatemala. MINUGUA. Primera edición.
- Pásara, Luis et al; 2000a. *Funcionamiento del sistema de justicia en Guatemala. Un análisis de comportamientos institucionales*. Guatemala. MINUGUA. Primera edición.
- Perales, Arturo. "Globalización y crisis del neoliberalismo en América Latina".  
Artículo de internet:  
<http://www.eleconomista.cubaweb.cu/gb/ponencias/artul.html>
- Pérez, José Antonio. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales –FLACSO. 2000. *Eficiencia y equidad del gasto público en Guatemala*. Colección de Educación Fiscal. Guatemala. 118 págs.
- Portillo, Alfonso. 2002. *Iniciativa "Programa nacional contra la corrupción" Todos contra la corrupción*. Gobierno de la República de Guatemala. Guatemala. 4 págs.
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD. 1998. *Informe sobre desarrollo humano 1998*. Madrid, España. Ediciones Multi-prensa Libros, S.A. 228 págs.
- \_\_\_\_\_; 1998a. *Guatemala: los contrastes del desarrollo humano*. Edición 1998. Guatemala. 236 págs.
- \_\_\_\_\_; 2000. *Informe sobre desarrollo humano 2000*. Madrid, España. Ediciones Multi-prensa Libros, S.A. 290 págs.
- Przeworski, Adam. 1990. *Democracy and development; political institutios and well-being in the world*.

- Ragin, Charles. 1985. *Issues and Alternatives in Comparative Social Research* International Studies in Sociology and Social Anthropology, Vol. 56. Cambridge University press.
- \_\_\_\_\_; 1987. *What is a case? Exploring foundations of social inquiry*. Cambridge University press.
- Roberts, Eleanor. 1998. *La Convención de la OCDE contra la corrupción ¿Porqué es necesaria y cómo funciona?* Publicación electrónica de USIS. Vol 3. No. 5. Washington, Estados Unidos de América.
- Rosenthal, Gert. 1998. *Desarrollo y Equidad: La agenda del siglo XXI*. Elaborado para la Conferencia sobre desarrollo y democratización. Guatemala. Universidad del Valle de Guatemala.
- Rostow, W. 1961. *Las etapas del crecimiento económico*. México: Fondo de cultura económica. 259 págs.
- Rueschemeyer, Dietrich. Co-edited con. B Evans and T. Skocpol. 1985. *Bringing the State back in*. Cambridge University press.
- Sieder, Rachel, et al. 2002. *¿Quién gobierna? Guatemala cinco años después de los Acuerdos de Paz*. Cambridge, Massachusetts. Hemisphere Initiatives. 70 págs.
- Somers, Margaret. 1995. "What's Political or Cultural about the Political Culture Concept? Toward an Historical Sociology of Concept Formation." *Sociological Theory*. Págs. 113-144.
- \_\_\_\_\_; 1996. "Que hay de político o de cultural en la cultura política y en la esfera pública? Hacia una sociología histórica de la formación de conceptos." Madrid, España. Zona Abierta. págs. 31-94.
- \_\_\_\_\_; 1999. "La Ciudadanía y el Lugar de la Esfera Pública: Un Enfoque Histórico." *En Ciudadanía: Justicia Social, Identidad y Participación*. Madrid y México. Editado por Steven Lukes y Soledad García.: Siglo XXI de España Editores. Págs. 217-235
- Thomas, Shannon. 1998. *An Introduction to the World System Perspective*. Colorado y UK, Westview Pres, págs. 209-218.
- Transparencia Internacional. 2001. *Informe Global de corrupción 2001*. Primera

Edición. Editado por Robin Hodess, con Jessi Banfield y Toby Wolfe. 314 págs.

En página de internet: [www.globalcorruptionreport.org](http://www.globalcorruptionreport.org)

Wallerstein, Immanuel. 1997. *The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for comparative Analysis*, Estados Unidos de América y Gran Bretaña, Westview Press. Págs. 29-53

Zeppernick, Ralf. 1989. *El Papel de Estado en la economía social del mercado*. Guatemala. ASIES.

Páginas en internet consultadas:

<http://www.sae.gob.gt>

<http://www.Deguate.com>

<http://www.clad.org.ve/rev16/gorocha.html>

[http://www.votaciones.cl/el\\_estado.htm](http://www.votaciones.cl/el_estado.htm) - 28k

<http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/publica/otras/pnd/21aspir.htm> .

<http://www.geocities.com/Heartland/Estates/9451/corte.html>

<http://www.home.swipnet.se/~w-48538/chapter2.html> - 20k

Crónica digital de Guatemala. <http://www.guatesigloxx.starnet.net.gt/1941-1950.htm>

Biblioteca virtual de Ciencias Sociales: <http://www.clas.ufl.edu/users/gthursby/socsci/>

<http://www.Prensalibre.com.gt>

## FOROS

El FORO GUATEMALA. Presentación del documento Transparencia en los asuntos de la administración pública y combate sostenido a la corrupción en Guatemala.

Fecha: Jueves 21 de febrero de 2002

## OTRAS FUENTES

1. Disco compacto del I al VI Congresos Internacionales del CLAD Instituto Nacional de Administración Pública. Guatemala, Mayo 2002. [www.inap-gt.org](http://www.inap-gt.org)

## ANEXO 1

### El Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional (Alemania) 2001

Es desarrollado con base a sondeos y encuestas elaborados por varias instituciones no latinoamericanas. Estos instrumentos buscan medir, más que todo, el soborno en el sector público. Los que realizan los sondeos y encuestas así como los encuestados, usualmente son empresarios o "expertos" que no viven en América Latina.

El Índice del año 2001 clasifica a 91 países. Casi dos tercios obtuvieron una puntuación menor a 5 sobre una puntuación limpia de 10. El Índice en español se encuentra en:

<http://www.transparency.org/cpi/2001/cpi2001.es.html>

#### Índice de Percepción de la Corrupción del año 2001

Rango del país	País	Puntuación de IPC del 2001	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Extensión alto-bajo
1	Finlandia	9.9	7	0.6	9.2 - 10.6
2	Dinamarca	9.5	7	0.7	8.8 - 10.6
3	Nueva Zelanda	9.4	7	0.6	8.6 - 10.2
4	Islandia	9.2	6	1.1	7.4 - 10.1
	Singapur	9.2	12	0.5	8.5 - 9.9
6	Suecia	9.0	8	0.5	8.2 - 9.7
7	Canadá	8.9	8	0.5	8.2 - 9.7
8	Países Bajos	8.8	7	0.3	8.4 - 9.2
9	Luxemburgo	8.7	6	0.5	8.1 - 9.5
10	Noruega	8.6	7	0.8	7.4 - 9.6
11	Australia	8.5	9	0.9	6.8 - 9.4
12	Suiza	8.4	7	0.5	7.4 - 9.2
13	Reino Unido	8.3	9	0.5	7.4 - 8.8
14	Hong Kong	7.9	11	0.5	7.2 - 8.7
15	Austria	7.8	7	0.5	7.2 - 8.7
16	Israel	7.6	8	0.3	7.3 - 8.1
	EE.UU.	7.6	11	0.7	6.1 - 9.0
18	Chile	7.5	9	0.6	6.5 - 8.5
	Irlanda	7.5	7	0.3	6.8 - 7.9
20	Alemania	7.4	8	0.8	5.8 - 8.6
21	Japón	7.1	11	0.9	5.6 - 8.4
22	España	7.0	8	0.7	5.8 - 8.1
23	Francia	6.7	8	0.8	5.6 - 7.8
24	Bélgica	6.6	7	0.7	5.7 - 7.6
25	Portugal	6.3	8	0.8	5.3 - 7.4
26	Botswana	6.0	3	0.5	5.6 - 6.6
27	Taiwan	5.9	11	1.0	4.6 - 7.3
28	Estonia	5.6	5	0.3	5.0 - 6.0
29	Italia	5.5	9	1.0	4.0 - 6.9
30	Namibia	5.4	3	1.4	3.8 - 6.7
31	Hungría	5.3	10	0.8	4.0 - 6.2
	Trinidad y Tobago	5.3	3	1.5	3.8 - 6.9
	Tunesia	5.3	3	1.3	3.8 - 6.5
34	Eslovenia	5.2	7	1.0	4.1 - 7.1
35	Uruguay	5.1	4	0.7	4.4 - 5.8
36	Malasia	5.0	11	0.7	3.8 - 5.9
37	Jordania	4.9	4	0.8	3.8 - 5.7
38	Lituania	4.8	5	1.5	3.8 - 7.5

	Sudáfrica	4.8	10	0.7	3.8 - 5.6
40	Costa Rica	4.5	5	0.7	3.7 - 5.6
	Mauritius	4.5	5	0.7	3.9 - 5.6
42	Grecia	4.2	8	0.6	3.6 - 5.6
	Corea del Sur	4.2	11	0.7	3.4 - 5.6
44	Perú	4.1	6	1.1	2.0 - 5.3
	Polonia	4.1	10	0.9	2.9 - 5.6
46	Brasil	4.0	9	0.3	3.5 - 4.5
47	Bulgaria	3.9	6	0.6	3.2 - 5.0
	Croacia	3.9	3	0.6	3.4 - 4.6
	República Checa	3.9	10	0.9	2.6 - 5.6
50	Colombia	3.8	9	0.6	3.0 - 4.5
51	Méjico	3.7	9	0.6	2.5 - 5.0
	Panamá	3.7	3	0.4	3.1 - 4.0
	República Eslovaca	3.7	7	0.9	2.1 - 4.9
54	Egipto	3.6	7	1.5	1.2 - 6.2
	El Salvador	3.6	5	0.9	2.0 - 4.3
	Turquía	3.6	9	0.8	2.0 - 4.5
57	Argentina	3.5	9	0.6	2.9 - 4.4
	China	3.5	10	0.4	2.7 - 3.9
59	Ghana	3.4	3	0.5	2.9 - 3.8
	Letonia	3.4	3	1.2	2.0 - 4.3
61	Malawi	3.2	3	1.0	2.0 - 3.9
	Tailandia	3.2	12	0.9	0.6 - 4.0
63	República Dominicana	3.1	3	0.9	2.0 - 3.9
	Moldavia	3.1	3	0.9	2.1 - 3.8
65	Guatemala	2.9	4	0.9	2.0 - 4.2
	Filipinas	2.9	11	0.9	1.6 - 4.8
	Senegal	2.9	3	0.8	2.2 - 3.8
	Zimbabwe	2.9	6	1.1	1.6 - 4.7
69	Rumania	2.8	5	0.5	2.0 - 3.4
	Venezuela	2.8	9	0.4	2.0 - 3.6
71	Honduras	2.7	3	1.1	2.0 - 4.0
	India	2.7	12	0.5	2.1 - 3.8
	Kazajstán	2.7	3	1.3	1.8 - 4.3
	Uzbequistán	2.7	3	1.1	2.0 - 4.0
75	Vietnam	2.6	7	0.7	1.5 - 3.8
	Zambia	2.6	3	0.5	2.0 - 3.0
77	Costa de Marfil	2.4	3	1.0	1.5 - 3.6
	Nicaragua	2.4	3	0.8	1.9 - 3.4
79	Ecuador	2.3	6	0.3	1.8 - 2.6
	Paquistán	2.3	3	1.7	0.8 - 4.2
	Rusia	2.3	10	1.2	0.3 - 4.2
82	Tanzania	2.2	3	0.6	1.6 - 2.9
83	Ucrania	2.1	6	1.1	1.0 - 4.3
84	Azerbaiján	2.0	3	0.2	1.8 - 2.2
	Bolivia	2.0	5	0.6	1.5 - 3.0
	Camerún	2.0	3	0.8	1.2 - 2.9
	Kenia	2.0	4	0.7	0.9 - 2.6
88	Indonesia	1.9	12	0.8	0.2 - 3.1
	Uganda	1.9	3	0.6	1.3 - 2.4
90	Nigeria	1.0	4	0.9	-0.1 - 2.0
91	Bangladesh	0.4	3	2.9	-1.7 - 3.8

### **Nota sobre el puntaje de Bangladesh:**

Para este país en el año 2001 pudo disponerse de datos provenientes de tres fuentes independientes únicamente. Cada una de esas fuentes generó resultados muy diferentes. Mientras el puntaje compuesto es de 0.4, el rango de resultados de las encuestas individuales varía entre -1,7 y +3.8. Esto es un rango más amplio que el de cualquier otro país. TI enfatiza, por tanto, que este resultado necesita ser considerado con precaución.

Notas

### **Puntuación de IPC del 2001**

Se refiere a percepciones del grado de la corrupción visto por empresarios, académicos y analistas de riesgo, y se extiende entre 10 (altamente limpio) y 0 (altamente corrupto).

### **Encuestas utilizadas**

Se refiere al número de encuestas que valoraron el comportamiento de un país. Un total de 14 encuestas fueron utilizadas. Al menos tres encuestas fueron requeridas para que un país pudiese ser incluido en el IPC.

### **Desviación estándar**

Indica diferencias en los valores de las fuentes: cuanto mayor es la desviación estándar, tanto mayores son las diferencias de las percepciones de un país entre las fuentes.

### **Rango alto-bajo**

Muestra los valores más altos y más bajos de las fuentes. Debido a que cada fuente individual tiene su propio sistema de escala, los puntajes se estandarizan en torno a una media común para el subconjunto de países representados en la encuesta individual. Como resultado, es posible que en casos apartados el valor más alto exceda los 10.0 y el más bajo sea menor que 0.0. Sólo los puntajes finales agregados del país restringen el rango reportado entre 0 y 10.

### El Índice de la Corrupción de Transparencia Internacional (Alemania) 2002

Rango del país	País	Puntaje IPC 2002	Encuestas utilizadas	Desviación estándar	Rango alto-bajo
1	Finlandia	9.7	8	0.4	8.9 - 10.0
2	Dinamarca	9.5	8	0.3	8.9 - 9.9
3	Nueva Zelanda	9.5	8	0.2	8.9 - 9.6
4	Islandia	9.4	6	0.4	8.8 - 10.0
5	Singapur	9.3	13	0.2	8.9 - 9.6
6	Suecia	9.3	10	0.2	8.9 - 9.6
7	Canadá	9.0	10	0.2	8.7 - 9.3
8	Luxemburgo	9.0	5	0.5	8.5 - 9.9
9	Países Bajos	9.0	9	0.3	8.5 - 9.3
10	Reino Unido	8.7	11	0.5	7.8 - 9.4
11	Australia	8.6	11	1.0	6.1 - 9.3
12	Noruega	8.5	8	0.9	6.9 - 9.3
13	Suiza	8.5	9	0.9	6.8 - 9.4
14	Hong Kong	8.2	11	0.8	6.6 - 9.4
15	Austria	7.8	8	0.5	7.2 - 8.7
16	EE. UU.	7.7	12	0.8	5.5 - 8.7
17	Chile	7.5	10	0.9	5.6 - 8.8
18	Alemania	7.3	10	1.0	5.0 - 8.1
19	Israel	7.3	9	0.9	5.2 - 8.0
20	Bélgica	7.1	8	0.9	5.5 - 8.7
21	Japón	7.1	12	0.9	5.5 - 7.9
22	España	7.1	10	1.0	5.2 - 8.9
23	Irlanda	6.9	8	0.9	5.5 - 8.1
24	Botswana	6.4	5	1.5	5.3 - 8.9
25	Francia	6.3	10	0.9	4.8 - 7.8
26	Portugal	6.3	9	1.0	5.5 - 8.0
27	Eslovenia	6.0	9	1.4	4.7 - 8.9
28	Namibia	5.7	5	2.2	3.6 - 8.9
29	Estonia	5.6	8	0.6	5.2 - 6.6
30	Taiwan	5.6	12	0.8	3.9 - 6.6
31	Italia	5.2	11	1.1	3.4 - 7.2
32	Uruguay	5.1	5	0.7	4.2 - 6.1
33	Hungría	4.9	11	0.5	4.0 - 5.6
34	Malasia	4.9	11	0.6	3.6 - 5.7
35	Trinidad y Tobago	4.9	4	1.5	3.6 - 6.9
36	Bielorrusia	4.8	3	1.3	3.3 - 5.8
37	Lituania	4.8	7	1.9	3.4 - 7.6
38	Sudáfrica	4.8	11	0.5	3.9 - 5.5
39	Tunisia	4.8	5	0.8	3.6 - 5.6
40	Costa Rica	4.5	6	0.9	3.6 - 5.9
41	Jordania	4.5	5	0.7	3.6 - 5.2
42	Mauricio	4.5	6	0.8	3.5 - 5.5
43	Corea del Sur	4.5	12	1.3	2.1 - 7.1
44	Grecia	4.2	8	0.7	3.7 - 5.5
45	Brasil	4.0	10	0.4	3.4 - 4.8
46	Bulgaria	4.0	7	0.9	3.3 - 5.7
47	Jamaica	4.0	3	0.4	3.6 - 4.3
48	Perú	4.0	7	0.6	3.2 - 5.0
49	Polonia	4.0	11	1.1	2.6 - 5.5

50	Ghana	3.9	4	1.4	2.7 - 5.9
51	Croacia	3.8	4	0.2	3.6 - 4.0
52	República Checa	3.7	10	0.8	2.6 - 5.5
53	Letonia	3.7	4	0.2	3.5 - 3.9
54	Marruecos	3.7	4	1.8	1.7 - 5.5
55	Eslovaquia	3.7	8	0.6	3.0 - 4.6
56	Sri Lanka	3.7	4	0.4	3.3 - 4.3
57	Colombia	3.6	10	0.7	2.6 - 4.6
58	México	3.6	10	0.6	2.5 - 4.9
59	China	3.5	11	1.0	2.0 - 5.6
60	República Dominicana	3.5	4	0.4	3.0 - 3.9
61	Etiopía	3.5	3	0.5	3.0 - 4.0
62	Egipto	3.4	7	1.3	1.7 - 5.3
63	El Salvador	3.4	6	0.8	2.0 - 4.2
64	Tailandia	3.2	11	0.7	1.5 - 4.1
65	Turquía	3.2	10	0.9	1.9 - 4.6
66	Senegal	3.1	4	1.7	1.7 - 5.5
67	Panamá	3.0	5	0.8	1.7 - 3.6
68	Malawi	2.9	4	0.9	2.0 - 4.0
69	Uzbekistán	2.9	4	1.0	2.0 - 4.1
70	Argentina	2.8	10	0.6	1.7 - 3.8
71	Costa de Marfil	2.7	4	0.8	2.0 - 3.4
72	Honduras	2.7	5	0.6	2.0 - 3.4
73	India	2.7	12	0.4	2.4 - 3.6
74	Rusia	2.7	12	1.0	1.5 - 5.0
75	Tanzania	2.7	4	0.7	2.0 - 3.4
76	Zimbabwe	2.7	6	0.5	2.0 - 3.3
77	Pakistán	2.6	3	1.2	1.7 - 4.0
78	Filipinas	2.6	11	0.6	1.7 - 3.6
79	Rumania	2.6	7	0.8	1.7 - 3.6
80	Zambia	2.6	4	0.5	2.0 - 3.2
81	Albania	2.5	3	0.8	1.7 - 3.3
82	Guatemala	2.5	6	0.6	1.7 - 3.5
83	Nicaragua	2.5	5	0.7	1.7 - 3.4
84	Venezuela	2.5	10	0.5	1.5 - 3.2
85	Georgia	2.4	3	0.7	1.7 - 2.9
86	Ucrania	2.4	6	0.7	1.7 - 3.8
87	Vietnam	2.4	7	0.8	1.5 - 3.6
88	Kazajstán	2.3	4	1.1	1.7 - 3.9
89	Bolivia	2.2	6	0.4	1.7 - 2.9
90	Camerún	2.2	4	0.7	1.7 - 3.2
91	Ecuador	2.2	7	0.3	1.7 - 2.6
92	Haiti	2.2	3	1.7	0.8 - 4.0
93	Moldovia	2.1	4	0.6	1.7 - 3.0
94	Uganda	2.1	4	0.3	1.9 - 2.6
95	Azerbaiján	2.0	4	0.3	1.7 - 2.4
96	Indonesia	1.9	12	0.6	0.8 - 3.0
97	Kenya	1.9	5	0.3	1.7 - 2.5
98	Angola	1.7	3	0.2	1.6 - 2.0
99	Madagascar	1.7	3	0.7	1.3 - 2.5
100	Paraguay	1.7	3	0.2	1.5 - 2.0
101	Nigeria	1.6	6	0.6	0.9 - 2.5
102	Bangladesh	1.2	5	0.7	0.3 - 2.0

## ANEXO 2

### CASO: PACTOS DE INTEGRIDAD EN COLOMBIA PROCESOS DE CONTRATACIÓN Y LICITACIÓN PÚBLICA

Fuente: Banco Interamericano de desarrollo. Conferencia sobre transparencia y desarrollo en América Latina y El Caribe. Comentarios a los "Pactos de Integridad: Logros, limitantes y perspectiva". Valeria Merino Dirani. Mayo 2000

Las fortalezas que registra esta experiencia son las siguientes:

- Existencia de un marco legal adecuado tanto en lo referente a normas locales como a los convenios internacionales.
- Existencia de instituciones del Estado que incluyen, dentro de sus funciones y alcances, la lucha contra la corrupción y el control de la gestión de los recursos públicos.
- Existencia de garantías constitucionales para la participación ciudadana en el control de los recursos públicos.
- Abundancia de políticas y programas públicos que buscan entender la corrupción, prevenirla, analizarla y enfrentarla.
- Recursos humanos bien calificados, capaces de conducir procesos de contratación transparentes y equitativos.
- Experiencias previas exitosas desde el punto de vista de su transparencia, eficacia y probidad. Algunas de estas experiencias hacen hincapié en compromisos éticos más que en arreglos funcionales.

Se identifican asimismo las siguientes oportunidades.

- Conciencia ciudadana.
- Distintos esfuerzos tanto públicos como privados por hacer denuncias, investigaciones y estudios sobre corrupción.
- *Los Pactos de Integridad: Logros, Limitantes y Perspectiva 6*
- Compromiso político al más alto nivel con la lucha anticorrupción.
- El posicionamiento del tema anticorrupción en la agenda internacional.
- La creciente necesidad del sector privado de contar con entornos seguros y limpios para actuar.

Las debilidades que se han podido encontrar en dicha experiencia son las siguientes:

- Poca disposición de los actores involucrados a acatar las disposiciones del Estatuto de Contratación.
- La impunidad que acompaña la violación de las normas.
- La influencia política que afecta la transparencia en la contratación.
- El desequilibrio de fuerzas entre el funcionario público encargado de un asunto y la inadecuada tensión entre los intereses públicos y los privados.
- La debilidad técnica del personal de las entidades públicas involucradas en los procesos de contratación.
- La creencia generalizada y equívoca de que los procesos de contratación deben ser confidenciales.

Las amenazas en la implementación de esta experiencia son las siguientes:

- La difícil tensión que existe entre el afán por mostrar resultados y la necesidad de dedicar el tiempo suficiente a la estructuración adecuada de las licitaciones y su discusión con los expertos e interesados.
- La tendencia a considerar que todos los problemas se resuelven en el plano legal y mediante la aprobación de nuevas leyes o normas.
- Las dificultades propias de trabajar sobre compromisos éticos y cambios culturales voluntarios, como los inherentes a los Pactos de Integridad.

Para el funcionamiento efectivo de los Pactos de Integridad se requiere de que otras leyes como "la contratación para emergencias" y/o una legislación inadecuada NO eliminen los

procedimientos para que el Pacto de Integridad sea efectivo, asimismo es fundamental para enfocar este análisis el establecer cuál es el objetivo que se persigue al aplicar un instrumento como los "Pactos de Integridad":

- a) utilizarlos para transparentar únicamente los procesos de contratación en los que se aplican; o
- b) utilizarlos para fomentar la institucionalización de la transparencia en los procesos de contratación en general a través de su aplicación.

Recomendaciones: Estructura de una agencia anticorrupción independiente

Para que una agencia anticorrupción independiente funcione exitosamente es necesario que posea las siguientes características:

- respaldo político comprometido de los niveles más altos de gobierno;
- recursos adecuados para implementar su visión,
- independencia política y operacional para investigar aun a los niveles más altos del gobierno,
- poder adecuado para acceder a la documentación y para la interrogación de los testigos,
- leyes de "uso práctico y sencillo" relacionadas con la temática y
- liderazgo que sea reconocido como de alta integridad.

Es necesario e importante que estos poderes especiales conferidos a dicha agencia sean coherentes con las normas internacionales de derechos humanos, que la agencia misma opere dentro de la ley y que sea transparente y pueda rendir cuentas ante las cortes.

En el establecimiento de la agencia, el gobierno debe preguntarse si la creación de una agencia de este tipo sobreviviría cambios de gobierno.

## **ANEXO 3**

NOTA: Únicamente se presenta el texto de la ley.

DECRETO N° 1132

### **LEY ORGANICA DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL**

#### **LEY ORGANICA DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL**

El 25 de febrero de 1965 fue emitido el Decreto Ley número 334, que fue publicado en el Diario Oficial número 1 Tomo CLXXIII, correspondiente al 27 de febrero de 1965. El mencionado Decreto Ley número 234 reguló la distribución y destino del producto del impuesto sobre aguardientes, y como consecuencia, quedaron modificadas algunas disposiciones de la Ley Orgánica del Instituto, que se indican en la copia de dicha Ley, que sigue:

#### **DECRETO NUMERO 1132**

#### **EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA**

##### **CONSIDERANDO:**

Que como parte esencial de los programas de desarrollo económico nacional, el Estado debe promover la creación de condiciones favorables al progreso de los pueblos y al bienestar de los habitantes en todos los ámbitos del país;

##### **CONSIDERANDO**

Que es urgente la creación de una entidad especializada para dar asistencia técnica y financiera a las municipalidades, a fin de promover el mejoramiento de los pueblos con pleno y eficaz aprovechamiento de sus recursos;

##### **CONSIDERANDO**

Que es necesario coordinar los programas de obras públicas del Estado con los planes de inversión de las municipalidades, y que el desarrollo de éstos se cumpla de la manera más eficiente y benéfica para la Nación;

##### **CONSIDERANDO**

Que la autonomía municipal debe realizarse dentro de las normas y para los fines estipulados en los artículos 231 y 238 de la Constitución, creándole condiciones que permitan la progresiva descentralización administrativa en cuanto a problemas de carácter puramente local, y también los que aseguren el acertado manejo del porcentaje que anualmente contendrá el Presupuesto General de Gastos de la Nación, para satisfacer las necesidades de los municipios.

**POR TANTO,**

**DECRETA:**

Lo siguiente:

### **LEY ORGANICA DEL INSTITUTO DE FOMENTO MUNICIPAL**

#### **CAPITULO I De la Institución**

Artículo 1º.- Se crea el Instituto de Fomento Municipal para promover el progreso de los municipios dando asistencia técnica y financiera a las municipalidades, en la realización de los programas básicos de obras y servicios públicos, en la explotación racional de los bienes y empresas municipales en la organización de la hacienda y administración municipal, y en general, en el desarrollo de la economía de los municipios.

Artículo 2º.- El Instituto es una entidad estatal, autónoma para el cumplimiento de sus fines, con

personalidad jurídica y patrimonio propio.

Artículo 3º.- El Instituto tiene su domicilio en la ciudad de Guatemala y podrá establecer oficinas en otros lugares de la República y en el exterior.

## CAPITULO II Funciones

Artículo 4º.- Para cumplir con sus fines, el Instituto realizará las operaciones siguientes:

I. En la asistencia técnica:

1. Planificación y financiamiento de obras y servicios públicos municipales;
2. Promoción, organización y financiamiento de las empresas patrimoniales; y explotación de los bienes y recursos comunales;
3. Organización y aumento de los ingresos municipales; la formación de los presupuestos anuales de las municipalidades y la modernización de sus sistemas de contabilidad; auditoría y administración financiera;
4. Preparación de catastros, registros y planes reguladores y urbanísticos; y,
5. Selección, adiestramiento y especialización de personal técnico y administrativo para el servicio de las municipalidades.

II. En la asistencia financiera:

1. Otorgamiento de préstamos y adquisición de valores provenientes de empréstitos, para que las municipalidades realicen obras y servicios públicos de carácter municipal o la explotación de sus bienes o empresas patrimoniales; y,
2. Descuento de Letras de Tesorería o anticipos sobre las mismas, cuando el caso lo demanda y con el fin de evitar que se interrumpa el ritmo de los servicios municipales o de las obras emprendidas por las municipalidades.

III. En la asistencia administrativa:

1. Organización de la contabilidad, instituyendo sistemas acordes con la categoría de cada municipalidad, simplificando las operaciones de recaudación, inversión, guarda y control de fondos y bienes municipales y rendición de cuentas;
2. Depuración de inventarios, cortes de caja y verificación de existencias en almacenes y obras públicas municipales; y
3. Aseguramiento de los bienes municipales, que, a su juicio, necesiten esta protección.

IV. Garantizar en todo o en parte la amortización de los préstamos otorgados a las municipalidades para la realización de obras públicas y la creación y funcionamiento de servicios públicos y de las empresas patrimoniales, y garantizar en igual forma el pago de los intereses de tales deudas.

V. Prestar a las municipalidades los servicios de agente financiero y de caja y tesorería.

VI. Ser la institución depositaria de los fondos de las municipalidades. El Instituto celebrará convenios con entidades bancarias para que, por su medio, se puedan manejar por cuenta del Instituto en las localidades donde fuere necesario, los depósitos de las municipalidades.

VII. Proceder a la regulación, supervisión o administración de las obras y servicios públicos municipales, conforme la situación lo demande en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de obras o servicios de naturaleza rentable o de empresas patrimoniales, que hayan sido financiadas total o parcialmente por el Instituto, y las municipalidades faltaren al cumplimiento de las obligaciones con la citada Institución. Las diferencias que

- puedan suscitarse con tal motivo, deberán ser resueltas únicamente en la vía administrativa;
2. Cuando las municipalidades se lo soliciten, porque estimen que ello sea conveniente a sus intereses, el mantenimiento o mayor provecho de las obras o servicios o la racional explotación de las empresas. Al normalizar el funcionamiento de las obras, servicios o empresas, y a petición de la municipalidad interesada, cesará la administración ejercida por el Instituto;
- VIII. Actuar, cuando las municipalidades se lo soliciten, como agente de compras o suministros para la misma, y en general, como agente de sus relaciones comerciales. El Instituto podrá, por cuenta propia o de las municipalidades, hacer importaciones o adquisiciones de bienes y artículos y operar almacenes para el mejor cumplimiento de esta actividad.
- IX. Ser el órgano privativamente encargado de estudiar los planes de arbitrios presentados por las municipalidades y proponer al Presidente de la República las modificaciones que a juicio del Instituto deban hacerse a los mismos en beneficio del pueblo. Una vez aprobados los planes, el Instituto tendrá a su cargo vigilar su correcta aplicación. El Instituto podrá, igualmente, sugerir a las municipalidades el mejoramiento de sus planes de arbitrios, con base en los estudios que al respecto haya efectuado, siendo potestativo de las municipalidades aceptar o no tales sugerencias.
- X. Promover un sistema de clases pasivas que cubra al personal administrativo de las municipalidades, el cual tendrá vigencia en tanto no se establezca otro sistema por parte del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, que ofrezca iguales o mejores garantías a los trabajadores municipales.

Artículo 5º.- El Instituto podrá contratar préstamos y empréstitos con Instituciones bancarias, financieras o de inversión, nacionales o internacionales, garantizándolos con determinados activos de su cartera. Para esta clase de operaciones, el Instituto podrá emitir bonos, títulos u obligaciones de cualquier naturaleza. La emisión se hará de acuerdo con reglamentos que dicte el Instituto, y previo dictamen favorable de la Comisión de Valores del Banco de Guatemala. Los bonos, títulos y obligaciones que emita el Instituto, gozarán de la plena garantía del Estado por el solo hecho de su emisión.

Artículo 6º.- Las municipalidades están obligadas a constituir sus depósitos exclusivamente en el Instituto o en las entidades bancarias que éste señale, y quedan autorizadas a girar sobre los mismos, por medio de cheques. El Instituto deberá mantener en depósito de inmediata exigibilidad en el Banco de Guatemala, una reserva proporcional a las obligaciones depositarias que tuviere a su cargo. El importe de dicho depósito deberá alcanzar, por lo menos, el monto de los encajes bancarios establecidos por la Junta Monetaria de conformidad con la Ley.

Artículo 7º.- Las operaciones que realice el Instituto, estipuladas en los artículos 4º y 5º de la presente ley, no le dan carácter de entidad bancaria, toda vez que se contraen a la gestión de intereses exclusivamente municipales; en tal virtud, el Instituto no está sujeto a la Ley de Bancos ni a las demás leyes aplicables a las instituciones bancarias.

Artículo 8º.- El Instituto operará anualmente conforme a un plan de apoyo básico, que deberá tener formulado su Junta Directiva antes de la iniciación de cada ejercicio, y en el cual se fijará el orden de prioridad para el otorgamiento de la asistencia crediticia a las municipalidades, debiendo tomarse en consideración para el efecto:

- a) La importancia de las obras o servicios a emprenderse o mejorarse;

- b) Las posibilidades económicas de las municipalidades, de acuerdo con el grado de capacidad financiera de las mismas; y,
- c) Las condiciones económicas de los municipios.

En la formulación del Plan de Apoyo Básico, el Instituto coordinará su política crediticia con los planes de inversión pública.

Artículo 9º.- Los préstamos que otorgue el Instituto a las municipalidades no requieren autorización ni aprobación por parte del Ejecutivo ni el dictamen de la Junta Monetaria, a que se refiere el artículo 123 del Decreto número 215 del Congreso de la República.

Por sus préstamos a las municipalidades el Instituto no podrá cobrarles una tasa de interés mayor del cinco por ciento anual. La tasa de interés en cada caso se graduará de acuerdo con el plazo del préstamo, la finalidad del mismo y la capacidad financiera de la municipalidad prestataria. La emisión de valores por las municipalidades requerirá únicamente el dictamen favorable de la Comisión de Valores del Banco de Guatemala. Se exceptúan las Letras de Tesorería Municipales, cuya emisión se podrá hacer simplemente bajo la dirección técnica del Instituto.

### CAPITULO III

Artículo 10º.- Para los fines indicados en el párrafo primero del artículo 236 de la Constitución de la República, el Instituto planificará técnicamente, atendiendo a las demandas que planteen las Corporaciones municipales, la inversión del porcentaje del Presupuesto General de ingresos y egresos del Estado, que se destinará anualmente a la satisfacción de las necesidades de los municipios. Con base en la planificación que haga el Instituto, el Ejecutivo determinará el monto del respectivo porcentaje.

El Instituto percibirá los fondos provenientes de dicho porcentaje para aplicarlos a la realización de las obras aprobadas, las cuales se llevarán a cabo por la Dirección General de Obras Públicas o por el sistema de contratos.

El Banco de Guatemala acreditará mensualmente al Instituto, la doceava parte del monto del porcentaje votado, deduciendo de la cuenta "Fondo Común" -Gobierno de la República-, las cantidades respectivas. (NOTA: El artículo 236 que se menciona es ahora el 237 de la Constitución).

Artículo 11.- El Instituto dispondrá de un Fondo Patrimonial, que se integrará de la siguiente manera:

- I. El porcentaje anual del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación, al que se refiere el artículo anterior.
- II. El producto del impuesto fiscal sobre consumo de aguardiente, de que tratan los Decretos números 564 y 565 del Presidente de la República.
- III. Los fondos provenientes de operaciones de crédito que realice el Instituto.
- IV. Los aportes de presupuesto ú otras afectaciones de rentas que el Gobierno acuerde, con fines específicos. El impuesto a que se refieren los Decretos números 564 y 565 del Presidente de la República, se eleva en dos centavos y las cantidades resultantes de este aumento corresponderán en propiedad a las municipalidades que lo aplicarán al incremento de sus presupuestos ordinarios. Las administraciones de Rentas, remitirán directamente, cada mes, a las municipalidades los fondos recaudados por concepto del aumento de dos centavos al impuesto sobre consumo de aguardiente que les adjudica la ley. \* "Ver nota al final de este capítulo".

Artículo 12.- El Instituto no distribuirá utilidades o beneficios pecuniarios entre las municipalidades cualquier superávit o déficit del ejercicio afectará su Fondo Patrimonial.

Artículo 13.- En ningún caso se podrá privar al Instituto de la percepción y empleo de los ingresos estipulados en el artículo 11 de la presente ley y que integran el Fondo Patrimonial, el

cual no podrá cercenarse en favor del Estado ni de sus instituciones o dependencias, ni obligarse al Instituto a otorgar préstamos, subsidios, subvenciones, donativos o cualesquiera otra liberalidad a ninguna persona jurídica o individual, pública o privada.

Artículo 14.- Las Municipalidades sólo responderán de las operaciones del Instituto hasta la concurrencia de sus respectivas participaciones en el Fondo Patrimonial del mismo; para este fin el Instituto llevará cuenta pormenorizada a cada municipalidad a efecto de establecer el monto de sus aportes. El Instituto está obligado a rendir periódicamente a cada municipalidad un estado de su respectiva cuenta.

**\* NOTA IMPORTANTE**

El inciso II y el último párrafo del artículo 11 y los artículos 12 y 14 sufrieron modificación con la Emisión del Decreto Ley N° 334, el cual se adjunta al final de esta ley.

**CAPITULO IV**  
**De la administración**  
**SECCION I**  
**De la Junta Directiva**

Artículo 15.- El ejercicio de las atribuciones del Instituto y la resolución de sus asuntos, estarán a cargo de la Junta Directiva de acuerdo con la presente ley y sus reglamentos. La Junta Directiva estará integrada por tres directores propietarios y tres suplentes, nombrados como sigue: un propietario y un suplente, por el Presidente de la República, un propietario y un suplente, por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades y un propietario y un suplente, por la Junta Monetaria. El director propietario nombrado por el Presidente de la República, será el presidente de la Junta Directiva del Instituto, y su vicepresidente será el director propietario nombrado por la Junta Directiva de la Asociación Nacional de Municipalidades.

Artículo 16.- El vicepresidente ejercerá las funciones de presidente, por impedimento o en ausencia de éste, y el director suplente del presidente sólo lo sustituye como miembro de la Junta. Si el impedimento o falta fuere a la vez del presidente y del vicepresidente, ejercerá la Presidencia el director propietario nombrado por la Junta Monetaria.

Artículo 17.- Los miembros suplentes reemplazarán a los respectivos titulares en caso de ausencia o impedimento temporal de éstos, pero si ello no fuere posible las vacantes que ocurran serán llenadas por cualesquiera de los suplentes. Los suplentes, cuando no estuvieren substituyendo a los propietarios, podrán asistir a las sesiones de la Junta, con voz pero sin voto.

Artículo 18.- El período de los directores propietarios y suplentes es de cuatro años, prorrogables indefinidamente por períodos iguales. Su remoción podrá acordarse por quienes los nombraron cuando concurren las circunstancias estipuladas en el artículo 120 de la Constitución.

Artículo 19.- Para ser director, propietario o suplente, se requiere ser persona de reconocida honorabilidad y tener conocimientos y experiencias en asuntos económicos, financieros y de administración pública.

Artículo 20.- No pueden ser directores:

- a) Los parientes del Presidente de la República y de los Ministros de Estado, dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;
- b) Los parientes de los directores o del gerente, dentro de los grados de ley;
- c) Los menores de veinticinco años;
- d) Los que sean miembros del directorio de una institución bancaria;

- e) Los funcionarios o empleados públicos con sueldo del Estado; se exceptúan los que desempeñan cargos de carácter docente; y
- f) Los que tengan impedimento legal.

Artículo 21.- Cada director propietario, o suplente en ejercicio, tendrá un voto. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos.

Artículo 22.- Todo acto, resolución u omisión de la Junta Directiva que implique perjuicio de la Institución, hará incurrir a los culpables en responsabilidad personal ante el Instituto, el Estado y terceros, por los daños causados, sin perjuicio de las responsabilidades legales. La constancia escrita de inconformidad en tales casos eximirá a sus firmantes de la responsabilidad a que se refiere el párrafo anterior.

Artículo 23.- Son atribuciones y obligaciones de la Junta Directiva:

- a) Dirigir la administración de los bienes del Instituto;
- b) Dirigir la función crediticia del Instituto, resolviendo las operaciones a fin de que las municipalidades obtengan dentro de las normas establecidas por esta ley y las posibilidades de la Institución, los fondos para realizar sus obras y atender sus necesidades;
- c) Aprobar el Plan de Apoyo Básico Anual; velando por su oportuna y eficiente ejecución;
- d) Acordar la celebración de los contratos y convenios necesarios para los fines del inciso anterior, fijando al gerente el alcance y límite de los mismos;
- e) Proponer en terna al Presidente de la República, candidatos para el cargo de gerente;
- f) Aprobar y modificar el Presupuesto anual del Instituto, formulado por el gerente;
- g) Estudiar y aprobar los estados de cuentas y balances mensuales que debe presentarle el gerente, y dictar, en vista de ellos, las medidas procedentes para el mejor cumplimiento de los fines del Instituto;
- h) Dar cuenta con la memoria anual del Instituto a los Organismos del Estado, a la Asociación Nacional de Municipalidades y a cada una de las municipalidades;
- i) Nombrar y remover, a propuesta del gerente, a los jefes de sección, auditores, apoderados, mandatarios de la Institución y demás funcionarios que señale el reglamento;
- j) Fijar los límites y condiciones en que el gerente pueda resolver determinados asuntos de la Institución y señalar las atribuciones y facultades de los funcionarios a que alude el inciso anterior;
- k) Resolver las renunciaciones de los funcionarios nombrados por la directiva y las licencias que los mismos soliciten;
- l) Aprobar o modificar las disposiciones que le propongan el gerente que no estén previstas en el reglamento, para asegurar la buena marcha de la Institución;
- m) Resolver sobre la creación o clausura de oficinas; y
- n) Las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan de acuerdo con la ley y los reglamentos del Instituto.

Artículo 24.- La Junta Directiva celebrará las sesiones que exija la buena marcha de la Institución, pero los directores no tendrán derecho a devengar más de dos dietas por semanas.

Artículo 25.- Los directores propietarios y los suplentes que los substituyan, gozarán de una dieta de veinticinco quetzales por cada sesión a que asistan. Los suplentes cuando concurren, sin derecho a voto, gozarán de media dieta.

Artículo 26.- La Junta Directiva, cuando lo juzgue conveniente y según la materia a tratarse podrá invitar a sus asesores, al director general de Obras Públicas, director general de Estadística, alcalde de la capital, miembros de la Junta Directiva de la Asociación General de Municipalidades y otros funcionarios o asesores de la administración pública. La concurrencia de tales funcionarios tendrá como fin obtener informaciones útiles para el mejor cumplimiento de las funciones del Instituto.

Artículo 27.- Cuando alguno de los asistentes a las sesiones de la Junta tuviere interés personal en la discusión o resolución de determinado asunto, o lo tuvieren sus socios o parientes dentro de los grados de ley, no podrán participar en la discusión.

## SECCION II Del Presidente

Artículo 28.- El presidente convoca y preside las sesiones de la Junta Directiva y orienta sus deliberaciones.

Tiene las atribuciones siguientes:

- a) Disponer que las actas de las sesiones se levanten oportuna y fielmente;
- b) Velar porque se cumplan los objetivos y obligaciones del Instituto;
- c) Atender las relaciones con las autoridades superiores del Estado, especialmente con el Organismo Ejecutivo, a fin de coordinar las funciones del Instituto con la política económica y las disposiciones de la administración pública.
- d) Preparar, con la ayuda del gerente, el proyecto de Memoria Anual del Instituto y someterlo en su oportunidad a la aprobación de la Junta Directiva; y
- e) Desempeñar las comisiones que le asigne la Junta Directiva relacionadas con las funciones del Instituto y compatibles con su alta jerarquía.

## SECCION III Del Gerente

Artículo 29.- El gerente será nombrado por el Presidente de la República quien lo escogerá de la terna que le presente la Junta Directiva. El cargo es de duración indefinida. Su remoción corresponde al Presidente de la República y sólo procederá de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución. Para ser gerente se requiere poseer competencia en materia económica, financiera y de administración pública, y llenar las otras cualidades que se exigen a los miembros de la Junta Directiva.

Artículo 30.- Corresponde al gerente la representación legal del Instituto, la ejecución de sus operaciones y la administración interna del mismo, y es el jefe superior de todas las dependencias y de su personal. Para el efecto tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones:

- a) Vigilar permanentemente la marcha de la Institución y de sus dependencias, la observancia de las leyes y reglamentos y el cumplimiento de las resoluciones de la Junta Directiva;
- b) Delegar, transitoria o permanentemente, la representación legal de la Institución para determinados negocios, actos o asuntos, en uno o más funcionarios del Instituto, otorgando las credenciales, mandatos o poderes necesarios con la previa autorización de la Junta Directiva;
- c) Organizar las oficinas de la Institución y nombrar, remover y conceder licencias al personal de la misma, salvo lo que dispone el inciso i) del artículo 23 de la presente ley;
- d) Proponer a la Junta Directiva el Plan de Apoyo Básico Anual y el Presupuesto de Gastos de cada ejercicio;
- e) Proponer a la Junta Directiva la creación o supresión de agencias u oficinas de la Institución, la creación o supresión de plazas en las oficinas y dependencias de la misma, y la transferencia de partidas dentro del presupuesto aprobado;
- f) Preparar los expedientes de los asuntos que en cada sesión debe conocer la Junta Directiva y rendir los informes que se le pidan acerca de aquellos;
- g) Ejercer las facultades y desempeñar las representaciones compatibles con su jerarquía, que le asigne la Junta Directiva;
- h) Cumplir las demás atribuciones y obligaciones que le correspondan conforme a esta ley, los reglamentos de la Institución y lo que de ellos se derive, de acuerdo con la naturaleza y fines del cargo de gerente;
- i) Proponer a la Junta Directiva las disposiciones reglamentarias que estime convenientes para la buena marcha de la Institución y sus dependencias y servicios.

## SECCION IV

### **Del funcionamiento interno del Instituto y sus secciones**

Artículo 31.- El Instituto contará con las secciones indispensables para el eficaz desarrollo de sus operaciones y finalidades. La Junta Directiva acordará la creación de las secciones necesarias a la buena marcha de los servicios de la Institución.

Artículo 32.- Cada sección tendrá un jefe nombrado por la Junta Directiva a propuesta del gerente, y el personal indispensable para su buen funcionamiento. El reglamento de la Institución determinará las normas de operación de cada sección y las responsabilidades y atribuciones del personal de las mismas. Los empleados de sección sólo podrán ser removidos por las causales estipuladas en el artículo 120 de la Constitución, y su conducta, derechos y limitaciones se regularán por las prescripciones del Estatuto del Empleado Público, que sean aplicables.

## CAPITULO V

### **Auditoría**

Artículo 33.- La Auditoría interna de la Institución estará a cargo de un auditor jefe y personal necesario, con amplias facultades para fiscalizar las operaciones del Instituto y para velar por el cumplimiento de las resoluciones de la Junta Directiva. El auditor jefe dará cuenta inmediata al gerente o a la Junta Directiva, según los casos, de las irregularidades que perjudiquen la buena marcha de los negocios de la Institución; si no se corrigieren las irregularidades denunciadas, dentro de un plazo prudencial, el auditor jefe pondrá el caso en conocimiento de la Contraloría de Cuentas para que se adopten las medidas que procedan.

Artículo 34.- El Auditor jefe será nombrado por el Presidente de la República, de la terna que le presentará la Junta Directiva del Instituto, tendrá las mismas calidades que la Ley Orgánica del Tribunal y Contraloría de Cuentas exige a los Contralores. La duración de su cargo es indefinida, y su remoción sólo procederá de acuerdo con el artículo 120 de la Constitución.

## CAPITULO VI

### **Glosa de Cuentas Municipales**

Artículo 35.- La Contraloría de Cuentas, tendrá a su cargo la glosa de las cuentas municipales de acuerdo con la Ley Orgánica de la materia. Para dicho fin, la Contraloría de Cuentas mantendrá una delegación permanente en el Instituto, la cual, en materia contable y de administración municipal, se ajustará a las leyes y reglamentos del mismo.

## CAPITULO VII

### **De los ejercicios anuales**

Artículo 36.- El ejercicio del Instituto durará un año, que se computará del primero de julio al treinta de junio siguiente.

Artículo 37.- Anualmente se hará una liquidación del ejercicio para establecer los resultados financieros de la Institución.

## CAPITULO VIII

### **De las prohibiciones**

Artículo 38.- Queda prohibido al Instituto:

- I. Realizar actos u operaciones distintos de los autorizados en esta Ley, o que contradigan las finalidades perseguidas por el Estado en la creación del Instituto;
- II. Adquirir o conservar la propiedad de bienes raíces o muebles, que no sean necesarios para el cumplimiento de sus fines y para el uso o servicio de la Institución;
- III. Participar en actividades comerciales, agrícolas, industriales o mineras desligadas de intereses municipales; y
- IV. Realizar cualesquiera operaciones que contravengan los preceptos de esta ley y sus reglamentos.

**CAPITULO IX**  
**Del régimen fiscal**

Artículo 39.- El Instituto gozará de las exenciones y franquicias siguientes:

- I. Exención de toda clase de impuestos, tasas y contribuciones fiscales, establecidos o que se establezcan y que puedan pesar sobre sus bienes, muebles o inmuebles, derechos o acciones, rentas o ingresos de cualquier clase o sobre los actos jurídicos, contratos o negocios que celebre, cuando el pago de tales imposiciones pudiera recaer sobre el Instituto.
- II. Exención de toda clase de impuestos, tasas y demás contribuciones fiscales y municipales, sobre la emisión, inscripción, negociación, cancelación de capital y de intereses de bonos, certificados, títulos y valores emitidos por el Instituto. Ninguna ley o disposición ulterior podrá gravar los valores a que se refiere este artículo ni las operaciones sobre los mismos.
- III. Franquicia postal, telegráfica y radiotelegráfica.
- IV. Exención de toda clase de derechos, tasas, impuestos, contribuciones y recargos aduanales, consulares o de cualquier otra naturaleza cuando se trate de la importación de artículos destinados a obras y servicios municipales, siempre que dichos artículos no sean para empresas en que tengan parte o beneficio los particulares. La exención a que se refiere este párrafo será regulada por los procedimientos establecidos en la ley de la materia.
- V. Exención del impuesto del timbre en las ofertas de los particulares al Instituto, en la compra-venta de bienes, ejecución de obras, suministro de servicios y en los memoriales, y demás documentos para el trámite de los negocios con la Institución.

**CAPITULO X**  
**Disposiciones generales**

Artículo 40.- Los fondos que perciban las tesorerías de propios y los de las empresas municipales y que estén asignados a la amortización de los préstamos obtenidos del Instituto por tales municipalidades, tienen el carácter de depósitos y deben ser entregados directamente al Instituto o a la entidad bancaria designada por éste; los tesoreros que no cumplieren con esta disposición serán responsables de conformidad con la ley. En los casos de emisión de valores por parte de las municipalidades o sus empresas patrimoniales, los tesoreros a que se refiere el párrafo anterior tendrán también carácter de depositarios y la responsabilidad inherente a los mismos ante el agente financiero en cuanto a los fondos que percibieren y que estén destinados al servicio de la deuda con el Instituto.

Artículo 41.- Los contratos para la ejecución de obras, prestación de servicios municipales o de sus empresas y las compras y suministros para los mismos fines podrán efectuarse por intermedio del Instituto, en cuyo caso no les será aplicable el régimen legal de licitaciones establecido para las dependencias estatales. La Junta Directiva determinará en los reglamentos de la entidad, las normas y procedimientos conforme a los cuales el Instituto podrá negociar las compras o suministros y celebrar los contratos de obras y servicios, para la Institución o para las municipalidades o sus empresas. Estas normas y procedimientos deberán garantizar la pureza en el manejo de los fondos, la mejor calidad de los suministros y la eficiencia de los servicios.

Artículo 42.- El Instituto debe coordinar sus funciones con los organismos del Estado y procurar en todo momento la cooperación mutua entre las municipalidades y de éstas con el gobierno central y con otras entidades de Derecho Público.

Artículo 43.- El Instituto no podrá participar en actividades de carácter político partidista o religioso.

**CAPITULO XI**  
**Disposiciones transitorias**

Artículo 44.- El Instituto de Fomento Municipal sustituye al Departamento de Crédito Municipal, y por lo tanto, asumirá el activo y pasivo de dicho Departamento.

Artículo 45.- El Instituto reajustará las tasas de interés de los préstamos otorgados por el Departamento de Crédito Municipal, conforme a lo establecido en el párrafo segundo del artículo 9º, reajuste que surtirá sus efectos desde la fecha en que entre en vigor la presente ley.

Artículo 46.- Mientras se reconoce la personalidad jurídica de la Asociación Nacional de Municipalidades, el nombramiento de los directores, propietarios y suplentes que corresponde nombrar a la Junta Directiva de la referida asociación, será hecho por la Comisión Permanente de la Convención Nacional de Municipalidades.

Artículo 47.- El ministro de Gobernación, a instancia del Departamento de Crédito Municipal, tomará o dispondrá que se tomen las medidas y se dicten las disposiciones necesarias para la organización e instalación del Instituto a la mayor brevedad posible.

Artículo 48.- La presente ley entrará en vigor quince días después de su publicación en el Diario Oficial. Pase al Organismo Ejecutivo para su publicación y cumplimiento. Dado en el Palacio del Organismo Legislativo en Guatemala, el cuatro de febrero de mil novecientos cincuenta y siete.

## ANEXO 4

### Problemas más comunes detectados en exámenes especiales de auditoría practicados a las municipalidades del país

*Presentado por el Contralor General de La República de Guatemala Lic. Marco Tulio Abadío Molina, en la Asamblea de Alcaldes de la ANAM.*

#### Presupuesto:

1. Falta de una adecuada planificación financiera, en donde se prioricen gastos y se acomoden al presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal vigente de conformidad con lo señalado por el arto. 3 y 4 de la ley.
2. Falta de registros autorizados por la Contraloría General de Cuentas para el control de la ejecución presupuestaria al nivel de renglón (tarjetas, hojas movibles, libros, etc.)
3. Desconocimiento del Manual de Ejecución Presupuestaria elaborado por el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y de las leyes relacionadas con el presupuesto (Decreto 101-97 y su reglamento, Acuerdo Ministerial 1-98 etc.), lo que impide ejecutar con apego a la ley el presupuesto analítico aprobado por la corporación municipal y el INFOM.
4. De lo expuesto anteriormente se conlige que al manejar el presupuesto analítico autorizado y desplegado en tarjetas u hojas movibles, se llevaría un buen control, puesto que el presupuesto es el instrumento más importante con que cuenta una institución para controlar sus finanzas.

#### **Rendición de cuentas**

1. Falta de rendición de cuentas dentro de los cinco primeros días del mes siguiente al que corresponde (artículos 2 y 515 del Decreto 1126 del Congreso de la República y literal b) del artículo 37 de su reglamento) lo que provoca desconocimiento de la situación financiera de la Municipalidad y atraso en el trabajo de Auditoría.

#### **Registros**

1. Falta de control en los fondos constitucionales y préstamos, puesto que no se llevan a registros auxiliares autorizados por la Contraloría General de Cuentas, por fondo asignado y por obra. Las municipalidades que lleven otros registros principales como: diario, mayor y balance, además del de caja, deberán hacer las operaciones y registro en los mismos, derivadas de los ingresos del 10% constitucional, IVA-PAZ, impuesto de circulación de vehículos, impuesto de petróleo, obligaciones. Asimismo deberán llevar los registros auxiliares siguientes:
  - **Bancos:** llevar por separado el movimiento de depósitos y retiros relacionados con los fondos para su conciliación y control.
  - **Almacén de materiales:** deberán llevar por separado en tarjetas de cuentas corriente o en un libro especial, por cada fondo, el control y registro de todos los ingresos y egresos de materiales que se utilicen en la ejecución de obras o servicios.
  - **Inventarios:** una vez egresados del almacén de materiales los bienes inventariables, el encargado de inventarios o Tesorero Municipal, debe proceder al registro contable correspondiente en el libro específico o tarjeta kardex, cargado a su vez el bien en la tarjeta de responsabilidad del funcionario o empleado que lo utilice.
  - **Control de infraestructura y servicios públicos:** es indispensable llevar un libro auxiliar de cuenta corriente por cada una de las obras en ejecución. Al concluirse las obras podrá determinarse exactamente el costo, servirá de base para registrar en el inventario cada una de las obras. Esto incrementa el patrimonio municipal. Este asimismo servirá de base para la práctica de exámenes especiales de auditoría y evaluaciones de control de obras.
  - **Presupuesto:**
    - **Ampliación del presupuesto:** La cuenta de ingresos y los renglones específicos a los cuales se aplique el gasto deberán operarse y registrarse en el libro de cuenta corriente de la

ejecución presupuestaria, a partir de la asignación inicial, con el fin de tener el saldo actualizado de las partidas y que la municipalidad pueda tomar decisiones adecuadas sobre la ejecución de las obras o servicios.

- **Transferencias presupuestarias:**

1. Conforme lo indicado en la operatoria de la caja fiscal, en renglones específicos de cuenta corriente de la ejecución presupuestaria en las cuales se operan las transferencias deberán hacerse los cambios con el fin de que cada partida cuente con la asignación real, antes de ejecutar cualquier gasto con cargo al renglón correspondiente.
2. Falta de registros bancarios por fondo (llevar una cuenta bancaria por cada fondo).
3. Deficiente operatoria de la caja fiscal, pues no se consigna la fuente de los ingresos y, en el caso de los gastos no se consigna la fuente de financiamiento y el renglón presupuestario afectado. Tampoco se indica para que obra o proyecto se dirige el gasto. Lo anterior provoca dificultad para cotejar la caja fiscal contra los registros auxiliares, así como para establecer los saldos de los distintos fondos que manejan.
4. No se elabora la descomposición e integración de saldo de caja, lo que conlleva el conocimiento de la disponibilidad real de cada fondo.
5. No se llevan registros de almacén para controlar el movimiento de materiales y suministros.
6. Atraso o falta de inventario de bienes de activo fijo, lo que provoca descontrol y/o extravío de los mismos.

**Malversación de fondos**

1. Utilización de fondos destinados para inversión en gastos de funcionamiento. Esto es originado por la práctica común al utilizar el disponible general para aprobar los gastos por no contar oportunamente con los saldos disponibles de cada fondo. Sin embargo, esto se evitaría elaborando mensualmente la descomposición e integración del saldo de caja y operando oportunamente los registros auxiliares de control de cada fondo.
2. Utilización de rentas consignadas (cuota laboral IGSS, plan de prestaciones del empleado municipal, ISR, etc.) para cubrir gastos de funcionamiento.

**Violaciones a la Ley de Contrataciones del Estado**

1. Inobservancia del proceso de cotización o licitación, según corresponda. Base legal artos. 18, 19, 42 de la ley y 46 de su reglamento.
2. Falta de elaboración y aprobación de bases de cotización o licitación. Base legal de los artos. 18, 19, 42 de la ley y 46 de su reglamento.

El cumplimiento de estos tiene que ser exigido por los miembros de la comisión de cotización o licitación, para efectos de calificar si las empresas participantes están en capacidad o no de realizar los trabajos a contratar:

- Constancia de precalificación extendida por el Ministerio de Comunicaciones y Vivienda quien es el que certifica la capacidad técnica, financiera y experiencia de las empresas objeto de contrato indicando su especialidad. Artos. 71 de la ley y 42, 45 y 46 del reglamento.
- Garantía de Sostentamiento de Oferta. Artos. 64 de la ley y 37 del reglamento.
- Declaración jurada de no estar dentro de las prohibiciones que marca el arto. 80 de la ley de contrataciones.
- Patente de Comercio de la empresa o sociedad si es sociedad tendría que adjuntar la escritura constitutiva de la sociedad.

Si se llenan los anteriores requisitos los miembros de la junta de licitación o cotización tendrán que proceder a la suscripción del acta de adjudicación de acuerdo con lo que establecen los Artos. 20 y 21 de la ley para luego suscribir el acta de aprobación de la adjudicación, ratificada por la autoridad superior, Arto. 36 de la ley (alcalde o concejo) para los efectos de la identificación de la autoridad superior en el caso que nos ocupa sería al alcalde cuando el valor total no exceda de Q 200,000.00 y la Corporación Municipal cuando el valor total exceda de los Q 200,000.00. arto. 9 numeral 5 de la ley. Los requisitos anteriores deberán verificarse la respectiva asignación presupuestaria aprobada por el Consejo Municipal. Arto 3 de la ley.

3. Falta de elaboración de contratos, o bien contratos leoninos que solamente benefician al contratista.  
Como norma general las autoridades municipales deberán ampliar lo que para el efecto establecen los artos. 47 segundo párrafo, 48, 49 del decreto No. 57-92 ley de Contrataciones del Estado y 26 de su reglamento.  
Si dentro del contrato se establece que la municipalidad otorgará anticipo dentro del rango establecido por el arto. 58 de la ley y 34 de su reglamento, deberá exigírsele al contratista el programa de inversión, la fianza de la garantía del anticipo (la cual deberá ser por el monto de un 100% del anticipo otorgado) y fianza de cumplimiento. Artos. 65, 66 de la ley y 26, 39 y 40 de su reglamento.
4. Forma de pago a contratistas distintas a la contemplada en la ley. Se pagan porcentajes mayores a los legales en concepto de anticipo, se pagan porcentajes de acuerdo con el transcurso del plazo contractual y no contra estimaciones de trabajo. Cada pago deberá hacerse contra el informe pormenorizado del avance físico de la obra (estimación de trabajo) que presente la empresa contratista e informe pormenorizado presentado por la supervisión del proyecto. A pesar que dentro del artículo 59 de la ley indica que la entidad contratante podrá hacer pagos parciales al contratista contra estimaciones periódicas de trabajo ejecutado y aceptado, esto deberá quedar en la cláusula del contrato, para evitar que el avance financiero en determinado momento sea superior al avance físico.
5. Se contratan empresas que no están precalificadas o no cuentan con la suficiente experiencia y capacidad económica para cumplir con los contratos.
6. Falta de supervisión de las obras por personal calificado o por la corporación municipal.

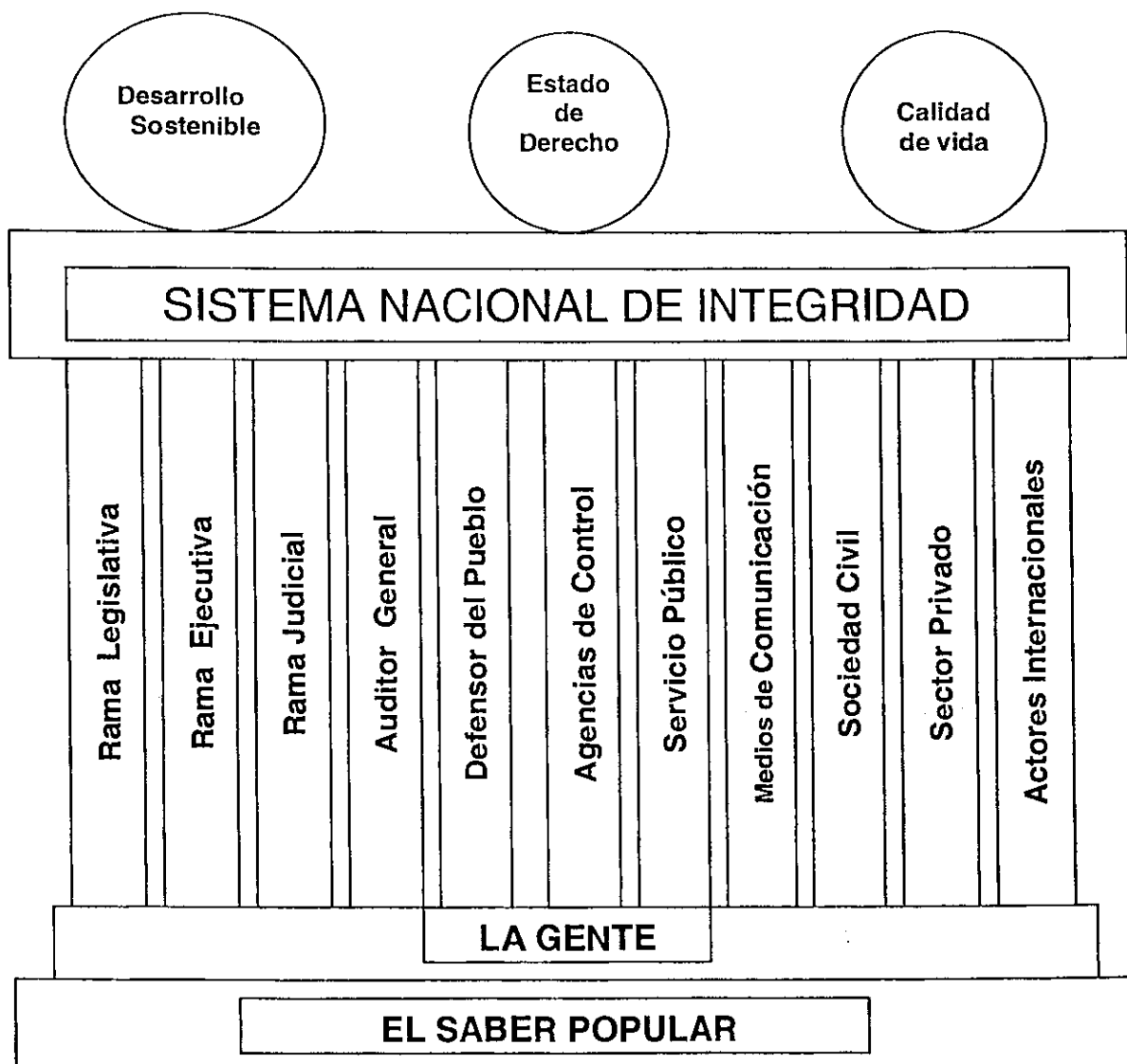
#### Otros

1. Se efectúan gastos en obras inexistentes.
2. Algunos alcaldes efectúan pagos, manejan chequeras y efectúan otras funciones que son propias del tesorero municipal.
3. Se emiten cheques a favor de particulares.
4. Se adquieren bienes y servicios a precios superiores a los precios promedio existente en el mercado.

**Fuente: en página internet: [http://www.femica.org/Mochila/problema\\_auditoria.htm](http://www.femica.org/Mochila/problema_auditoria.htm)**

## ANEXO 5

Pilares fundamentales del Sistema de Integridad<sup>1</sup>



<sup>1</sup> TI sitio en internet: <http://www.tilac.org/textos/capitulo04.pdf>

## **ANEXO 6**

NOTA: Únicamente se presenta el texto de la convención.

### **CONVENCIÓN INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCIÓN**

#### **Artículo I**

##### Definiciones

Para los fines de la presente Convención, se entiende por:

"Función pública", toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona natural en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos.

"Funcionario público", "Oficial Gubernamental" o "Servidor público", cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos.

"Bienes", los activos de cualquier tipo, muebles o inmuebles, tangibles o intangibles, y los documentos o instrumentos legales que acrediten, intenten probar o se refieran a la propiedad u otros derechos sobre dichos activos.

#### **Artículo II**

##### Propósitos

Los propósitos de la presente Convención son:

1. Promover y fortalecer el desarrollo, por cada uno de los Estados Partes, de los mecanismos necesarios para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción; y
2. Promover, facilitar y regular la cooperación entre los Estados Partes a fin de asegurar la eficacia de las medidas y acciones para prevenir, detectar, sancionar y erradicar los actos de corrupción en el ejercicio de las funciones públicas y los actos de corrupción específicamente vinculados con tal ejercicio.

#### **Artículo III**

##### Medidas preventivas

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:

1. Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y el uso adecuado de los recursos asignados a los funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán también las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.
2. Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta.
3. Instrucciones al personal de las entidades públicas, que aseguren la adecuada comprensión de sus responsabilidades y las normas éticas que rigen sus actividades.
4. Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.
5. Sistemas para la contratación de funcionarios públicos y para la adquisición de bienes y servicios por parte del Estado que aseguren la publicidad, equidad y eficiencia de tales sistemas. Sistemas adecuados para la recaudación y el control de los ingresos del Estado, que impidan la corrupción.
6. Leyes que eliminen los beneficios tributarios a cualquier persona o sociedad que efectúe asignaciones en violación de la legislación contra la corrupción de los Estados Partes.
7. Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que denuncien de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de

- conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.
8. Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.
  9. Medidas que impidan el soborno de funcionarios públicos nacionales y extranjeros, tales como mecanismos para asegurar que las sociedades mercantiles y otros tipos de asociaciones mantengan registros que reflejen con exactitud y razonable detalle la adquisición y enajenación de activos, y que establezcan suficientes controles contables internos que permitan a su personal detectar actos de corrupción.
  10. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.
  11. El estudio de otras medidas de prevención que tomen en cuenta la relación entre una remuneración equitativa y la probidad en el servicio público.

#### **Artículo IV**

##### **Ámbito**

1. La presente Convención es aplicable siempre que el presunto acto de corrupción se haya cometido o produzca sus efectos en un Estado Parte.

#### **Artículo V**

##### **Jurisdicción**

1. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención cuando el delito se cometa en su territorio.
2. Cada Estado Parte podrá adoptar las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención cuando el delito sea cometido por uno de sus nacionales o por una persona que tenga residencia habitual en su territorio.
3. Cada Estado Parte adoptará las medidas que sean necesarias para ejercer su jurisdicción respecto de los delitos que haya tipificado de conformidad con esta Convención cuando el presunto delincuente se encuentre en su territorio y no lo extradite a otro país por motivo de la nacionalidad del presunto delincuente.
4. La presente Convención no excluye la aplicación de cualquier otra regla de jurisdicción penal establecida por una Parte en virtud de su legislación nacional.

#### **Artículo VI**

##### **Actos de corrupción**

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:
  - a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
  - b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directa o indirectamente, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
  - c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
  - d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo; y

- e. La participación como autor, co-autor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.
2. La presente Convención también será aplicable, de mutuo acuerdo entre dos o más Estados Partes, en relación con cualquier otro acto de corrupción no contemplado en ella.

#### **Artículo VII**

##### Legislación interna

Los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas legislativas o de otro carácter que sean necesarias para tipificar como delitos en su derecho interno los actos de corrupción descritos en el Artículo VI.1. y para facilitar la cooperación entre ellos, en los términos de la presente Convención.

#### **Artículo VIII**

##### Soborno transnacional

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada Estado Parte prohibirá y sancionará el acto de ofrecer u otorgar a un funcionario público de otro Estado, directa o indirectamente, por parte de sus nacionales, personas que tengan residencia habitual en su territorio y empresas domiciliadas en él, cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios, como dádivas, favores, promesas o ventajas, a cambio de que dicho funcionario realice u omita cualquier acto, en el ejercicio de sus funciones públicas, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de soborno transnacional, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de esta Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el soborno transnacional brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

#### **Artículo IX**

##### Enriquecimiento ilícito

Con sujeción a su Constitución y a los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, los Estados Partes que aún no lo hayan hecho adoptarán las medidas necesarias para tipificar en su legislación como delito, el incremento del patrimonio de un funcionario público con significativo exceso respecto de sus ingresos legítimos durante el ejercicio de sus funciones y que no pueda ser razonablemente justificado por él.

Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado el delito de enriquecimiento ilícito, éste será considerado un acto de corrupción para los propósitos de la presente Convención.

Aquel Estado Parte que no haya tipificado el enriquecimiento ilícito brindará la asistencia y cooperación previstas en esta Convención, en relación con este delito, en la medida en que sus leyes lo permitan.

#### **Artículo X**

##### Notificación

Cuando un Estado Parte adopte la legislación a la que se refieren los párrafos 1 de los artículos VIII y IX, lo notificará al Secretario General de la Organización de los Estados Americanos, quien lo notificará a su vez a los demás Estados Partes. Los delitos de soborno transnacional y de enriquecimiento ilícito serán considerados para ese Estado Parte acto de corrupción para los propósitos de esta Convención, transcurridos treinta días contados a partir de la fecha de esa notificación.

#### **Artículo XI**

##### Desarrollo progresivo

1. A los fines de impulsar el desarrollo y la armonización de las legislaciones nacionales y la consecución de los objetivos de esta Convención, los Estados Partes estiman conveniente y se obligan a considerar la tipificación en sus legislaciones de las siguientes conductas:
2. El aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas, de cualquier tipo de

información reservada o privilegiada de la cual ha tenido conocimiento en razón o con ocasión de la función desempeñada.

3. El uso o aprovechamiento indebido en beneficio propio o de un tercero, por parte de un funcionario público o una persona que ejerce funciones públicas de cualquier tipo de bienes del Estado o de empresas o instituciones en que éste tenga parte, a los cuales ha tenido acceso en razón o con ocasión de la función desempeñada.
4. Toda acción u omisión efectuada por cualquier persona que, por sí misma o por persona interpuesta o actuando como intermediaria, procure la adopción, por parte de la autoridad pública, de una decisión en virtud de la cual obtenga ilícitamente para sí o para otra persona, cualquier beneficio o provecho, haya o no detrimento del patrimonio del Estado.
5. La desviación ajena a su objeto que, para beneficio propio o de terceros, hagan los funcionarios públicos, de bienes muebles o inmuebles, dinero o valores, pertenecientes al Estado, a un organismo descentralizado o a un particular, que los hubieran percibido por razón de su cargo, en administración, depósito o por otra causa.
6. Entre aquellos Estados Partes que hayan tipificado estos delitos, éstos serán considerados actos de corrupción para los propósitos de la presente Convención.
7. Aquellos Estados Partes que no hayan tipificado los delitos descritos en este artículo brindarán la asistencia y cooperación previstas en esta Convención en relación con ellos, en la medida en que sus leyes lo permitan.

### **Artículo XII**

#### Efectos sobre el patrimonio del Estado

Para la aplicación de esta Convención, no será necesario que los actos de corrupción descritos en la misma produzcan perjuicio patrimonial al Estado.

### **Artículo XIII**

#### Extradición

1. El presente artículo se aplicará a los delitos tipificados por los Estados Partes de conformidad con esta Convención.
2. Cada uno de los delitos a los que se aplica el presente artículo se considerará incluido entre los delitos que den lugar a extradición en todo tratado de extradición vigente entre los Estados Partes. Los Estados Partes se comprometen a incluir tales delitos como casos de extradición en todo tratado de extradición que concierten entre sí.
3. Si un Estado Parte que supedita la extradición a la existencia de un tratado recibe una solicitud de extradición de otro Estado Parte, con el que no lo vincula ningún tratado de extradición, podrá considerar la presente Convención como la base jurídica de la extradición respecto de los delitos a los que se aplica el presente artículo.
4. Los Estados Partes que no supediten la extradición a la existencia de un tratado reconocerán los delitos a los que se aplica el presente artículo como casos de extradición entre ellos.
5. La extradición estará sujeta a las condiciones previstas por la legislación del Estado Parte requerido o por los tratados de extradición aplicables, incluidos los motivos por los que se puede denegar la extradición.
6. Si la extradición solicitada por un delito al que se aplica el presente artículo se deniega en razón únicamente de la nacionalidad de la persona objeto de la solicitud, o porque el Estado Parte requerido se considere competente, éste presentará el caso ante sus autoridades competentes para su enjuiciamiento, a menos que se haya convenido otra cosa con el Estado Parte requirente, e informará oportunamente a éste de su resultado final.
7. A reserva de lo dispuesto en su derecho interno y en sus tratados de extradición, el Estado Parte requerido podrá, tras haberse cerciorado de que las circunstancias lo justifican y tienen carácter urgente, y a solicitud del Estado Parte requirente, proceder a la detención de la persona cuya extradición se solicite y que se encuentre en su territorio o adoptar otras medidas adecuadas para asegurar su comparecencia en los trámites de extradición.

#### **Artículo XIV**

##### **Asistencia y cooperación**

1. Los Estados Partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca, de conformidad con sus leyes y los tratados aplicables, dando curso a las solicitudes emanadas de las autoridades que, de acuerdo con su derecho interno, tengan facultades para la investigación o juzgamiento de los actos de corrupción descritos en la presente Convención, a los fines de la obtención de pruebas y la realización de otros actos necesarios para facilitar los procesos y actuaciones referentes a la investigación o juzgamiento de actos de corrupción.
2. Asimismo, los Estados Partes se prestarán la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción. Con tal propósito, propiciarán el intercambio de experiencias por medio de acuerdos y reuniones entre los órganos e instituciones competentes y otorgarán especial atención a las formas y métodos de participación ciudadana en la lucha contra la corrupción.

#### **Artículo XV**

##### **Medidas sobre bienes**

1. De acuerdo con las legislaciones nacionales aplicables y los tratados pertinentes u otros acuerdos que puedan estar en vigencia entre ellos, los Estados Partes se prestarán mutuamente la más amplia asistencia posible en la identificación, el rastreo, la inmovilización, la confiscación y el decomiso de bienes obtenidos o derivados de la comisión de los delitos tipificados de conformidad con la presente Convención, de los bienes utilizados en dicha comisión o del producto de dichos bienes.
2. El Estado Parte que aplique sus propias sentencias de decomiso, o las de otro Estado Parte, con respecto a los bienes o productos descritos en el párrafo anterior, de este artículo, dispondrá de tales bienes o productos de acuerdo con su propia legislación. En la medida en que lo permitan sus leyes y en las condiciones que considere apropiadas, ese Estado Parte podrá transferir total o parcialmente dichos bienes o productos a otro Estado Parte que haya asistido en la investigación o en las actuaciones judiciales conexas.

#### **Artículo XVI**

##### **Secreto bancario**

1. El Estado Parte requerido no podrá negarse a proporcionar la asistencia solicitada por el Estado Parte requirente amparándose en el secreto bancario. Este artículo será aplicado por el Estado Parte requerido, de conformidad con su derecho interno, sus disposiciones de procedimiento o con los acuerdos bilaterales o multilaterales que lo vinculen con el Estado Parte requirente.
2. El Estado Parte requirente se obliga a no utilizar las informaciones protegidas por el secreto bancario que reciba, para ningún fin distinto del proceso para el cual hayan sido solicitadas, salvo autorización del Estado Parte requerido.

#### **Artículo XVII**

##### **Naturaleza del acto**

A los fines previstos en los artículos XIII, XIV, XV y XVI de la presente Convención, el hecho de que los bienes obtenidos o derivados de un acto de corrupción hubiesen sido destinados a fines políticos o el hecho de que se alegue que un acto de corrupción ha sido cometido por motivaciones o con finalidades políticas, no bastarán por sí solos para considerar dicho acto como un delito político o como un delito común conexo con un delito político.

#### **Artículo XVIII**

##### **Autoridades centrales**

1. Para los propósitos de la asistencia y cooperación internacional previstas en el marco de esta Convención, cada Estado Parte podrá designar una autoridad central o podrá utilizar las autoridades centrales contempladas en los tratados pertinentes u otros acuerdos.

2. Las autoridades centrales se encargarán de formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación a que se refiere la presente Convención.
3. Las autoridades centrales se comunicarán en forma directa para los efectos de la presente Convención.
4. **Artículo XIX**  
Aplicación en el tiempo
5. Con sujeción a los principios constitucionales, al ordenamiento interno de cada Estado y a los tratados vigentes entre los Estados Partes, el hecho de que el presunto acto de corrupción se hubiese cometido con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención, no impedirá la cooperación procesal penal internacional entre los Estados Partes. La presente disposición en ningún caso afectará el principio de la irretroactividad de la ley penal ni su aplicación interrumpirá los plazos de prescripción en curso relativos a los delitos anteriores a la fecha de la entrada en vigor de esta Convención.

#### **Artículo XX**

##### Otros acuerdos o prácticas

Ninguna de las normas de la presente Convención será interpretada en el sentido de impedir que los Estados Partes se presten recíprocamente cooperación al amparo de lo previsto en otros acuerdos internacionales, bilaterales o multilaterales, vigentes o que se celebren en el futuro entre ellos, o de cualquier otro acuerdo o práctica aplicable.

#### **Artículo XXI**

##### Firma

La presente Convención está abierta a la firma de los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos.

#### **Artículo XXII**

##### Ratificación

La presente Convención está sujeta a ratificación. Los instrumentos de ratificación se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

#### **Artículo XXIII**

##### Adhesión

La presente Convención queda abierta a la adhesión de cualquier otro Estado. Los instrumentos de adhesión se depositarán en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos.

#### **Artículo XXIV**

##### Reservas

Los Estados Partes podrán formular reservas a la presente Convención al momento de aprobarla, firmarla, ratificarla o adherir a ella, siempre que no sean incompatibles con el objeto y propósitos de la Convención y versen sobre una o más disposiciones específicas.

#### **Artículo XXV**

##### Entrada en vigor

La presente Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que haya sido depositado el segundo instrumento de ratificación. Para cada Estado que ratifique la Convención o adhiera a ella después de haber sido depositado el segundo instrumento de ratificación, la Convención entrará en vigor el trigésimo día a partir de la fecha en que tal Estado haya depositado su instrumento de ratificación o adhesión.

#### **Artículo XXVI**

##### Denuncia

La presente Convención regirá indefinidamente, pero cualesquiera de los Estados Partes podrá denunciarla. El instrumento de denuncia será depositado en la Secretaría General de la

Organización de los Estados Americanos. Transcurrido un año, contado a partir de la fecha de depósito del instrumento de denuncia, la Convención cesará en sus efectos para el Estado denunciante y permanecerá en vigor para los demás Estados Partes.

#### **Artículo XXVII**

##### Protocolos adicionales

Cualquier Estado Parte podrá someter a la consideración de los otros Estados Partes reunidos con ocasión de la Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos, proyectos de protocolos adicionales a esta Convención con el objeto de contribuir al logro de los propósitos enunciados en su Artículo II.

Cada protocolo adicional fijará las modalidades de su entrada en vigor y se aplicará sólo entre los Estados Partes en dicho protocolo.

#### **Artículo XXVIII**

##### Depósito del instrumento original

El instrumento original de la presente Convención, cuyos textos español, francés, inglés y portugués son igualmente auténticos, será depositado en la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, la que enviará copia certificada de su texto para su registro de publicación a la Secretaría de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas. La Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos notificará a los Estados miembros de dicha Organización y a los Estados que hayan adherido a la Convención, las firmas, los depósitos de instrumentos de ratificación, adhesión y denuncia, así como las reservas que hubiere.