



FUNDESA

Fundación para el Desarrollo de Guatemala

Promoviendo el Desarrollo
Económico y Social
en Guatemala

2011

Publicación: 01/diciembre/2011

Transparencia Internacional

ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

DESCRIPCIÓN DEL ÍNDICE

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

Es un índice compuesto, es decir, una **encuesta de encuestas**. Los datos relacionados se obtienen de sondeos a expertos y a empresas, llevados a cabo por instituciones independientes y acreditadas. El IPC refleja opiniones de todo el mundo, incluyendo a residentes de los países evaluados y sujetos con una visión más regional.

A cada encuesta le es asignado un peso igual en el momento de ser calcularse el IPC para cada uno de los **183 países evaluados**.

Posteriormente, se estandarizan todos los valores asignados por las instituciones, promediando todas las fuentes para obtener un **resultado final ubicado entre 0 y 10**. Una evaluación alta significa que existe menor percepción de corrupción en el país.

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

De acuerdo a los lineamientos que fundamentan el trabajo realizado por investigadores, académicos, profesionales, empresarios y público en general involucrado en la elaboración del **Índice de Percepción de Corrupción** *"el Índice de Percepción de Corrupción, publicado la primera vez en 1995, es la herramienta mejor conocida para evaluar la corrupción que agobia a los países. Ha sido ampliamente acreditado al colocar el asunto de la corrupción en la agenda política internacional. Se evidencia gracias al trabajo del IPC, que en más de 70% de los 183 países incluidos en la versión 2011 del índice, la corrupción muestra signos preocupantes."*

Lo que refleja el índice desde sus inicios se puede resumir en las declaraciones que hace **Huguette Labelle**, presidente de Transparencia Internacional: *"Cuando las instituciones básicas son débiles o inexistentes, la corrupción aumenta sin control y el saqueo de los recursos públicos potencia la inseguridad y la impunidad. La corrupción también instaura una creciente desconfianza en las mismas instituciones y los nuevos gobiernos encargados de garantizar la subsistencia y la estabilidad."*

El índice utiliza como referencia una propia definición de corrupción: **el abuso del servicio público para el beneficio particular**. La definición es sencilla y concisa lo que permite discriminar adecuadamente la información que es utilizable para el índice. Por ejemplo, el soborno de funcionarios públicos, pagos irregulares en las contrataciones públicas, malversación de fondos públicos o aspectos que demuestran la solidez de políticas anticorrupción, incluyendo la corrupción administrativa y política.

La corrupción se manifiesta en la política, en contrataciones públicas, e inclusive a nivel privado. La corrupción es un gran obstáculo a la democracia y al Estado de Derecho. La credibilidad que pierden las instituciones por causa de **la corrupción genera un sentimiento general en la población de apatía que finalmente se traduce en problemas de ingobernabilidad**.

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



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

De forma muy resumida, los resultados del **Índice de Percepción de Corrupción** reflejan claramente que la corrupción es tanto una causa de pobreza como un impedimento para la lucha contra ella. Es uno de los obstáculos más serios para la reducción de las desigualdades sociales. Los países con mayor percepción de corrupción son aquellos que presentan sostenidamente a lo largo del tiempo más conflictos bélicos, políticos y económicos.

“Estos resultados indican que se necesitan medidas más enérgicas para fortalecer la gobernanza en todo el mundo. Dado que estos altos niveles de corrupción ponen en riesgo los medios de subsistencia de muchísimas personas, los compromisos de los gobiernos con la lucha contra la corrupción, con la transparencia y con la rendición de cuentas deben manifestarse a través de sus actos. Las buenas prácticas de gobierno son un aspecto esencial de la solución a los desafíos que enfrentan actualmente los gobiernos en cuestiones de política global.”

Huguette Labelle – **Presidente de Transparencia Internacional** –

RESULTADOS PARA GUATEMALA

Con el fin de poder darle un seguimiento adecuado a la evolución de las políticas públicas orientadas a la reducción de corrupción en Guatemala, a continuación se presenta un análisis de la última evaluación presentada para el país, junto con datos recopilados de las evaluaciones anteriores.

Año	Ranking	IPC	RANGO de Confianza	Fuentes
2006	111 (de 163)	2.6	2.3 - 3.0	5
2007	111 (de 180)	2.8	2.4 - 3.2	5
2008	96 (de 180)	3.1	2.3 - 4.0	5
2009	84 (de 180)	3.4	3.0 - 3.9	5
2010	91 (de 178)	3.2	2.6 - 3.5	5
2011	120 (de 183)	2.7	2.4 - 3.1	6

Fuente: Elaboración propia a partir de datos publicados por TI.

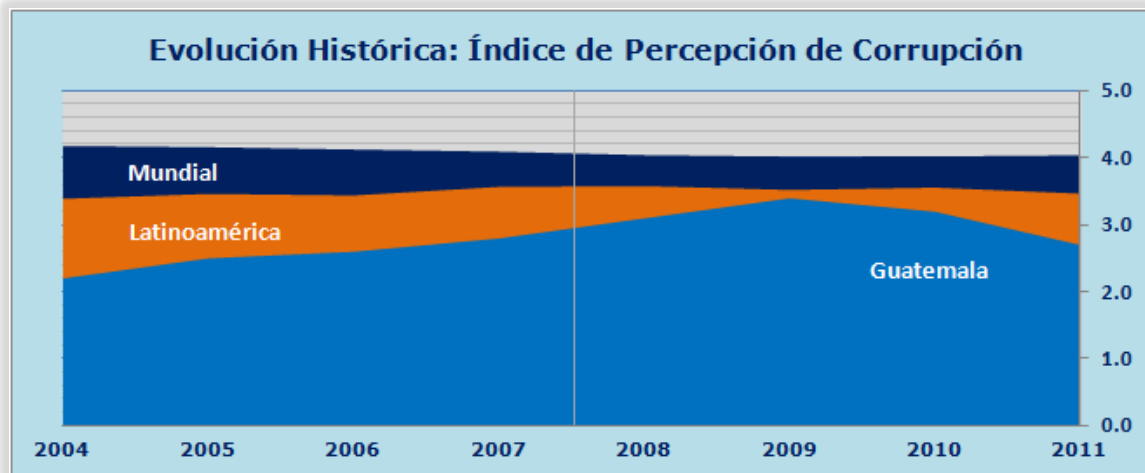
La tabla anterior muestra el avance realmente significativo que tuvo el país entre los años 2006 y 2009, mejorando la posición en el *ranking* en 27 posiciones. En su momento, el país fue calificado como el que mayor avance tuvo en la región, siendo el único que tuvo mejoras por encima de 10 posiciones en dos años consecutivos. Muy importante de mencionar es que no sólo se mejoró en el ranking, sino que también se mejoró la evaluación, pasando de ser clasificado con niveles altos de corrupción a ser un país con niveles moderados de corrupción.

No obstante, en 2010 se da un retroceso de 7 posiciones en el *ranking*, disminuyendo la evaluación en 0.2 puntos. Esta situación empeora en 2011, con el **retroceso más grande que ha tenido el país en la historia**, con un **descenso de 29 posiciones** y **-0.5 puntos en la evaluación**.



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

Ahora bien, como complemento a la **tendencia histórica** que ha tenido Guatemala, es importante analizar cómo ha sido el comportamiento a nivel regional y a nivel mundial. Este análisis se realiza para determinar si el comportamiento del país en el índice obedece a condiciones externas o si, por el contrario, se debe a una dinámica interna distinta a la realidad del resto de países.



La gráfica anterior muestra cómo el promedio mundial en el índice ha tendido a la baja en los últimos **8 años**, manteniendo una evaluación por encima de 4 sobre 10, lo cual indica niveles moderados de corrupción. De forma contrastante, la tendencia de la región ha sido al alza, con una leve reducción en 2011, pero manteniendo una evaluación promedio alrededor de 3.6. Finalmente, **Guatemala** presentó una tendencia positiva desde 2004, con un ritmo de avance positivo, pero **cayendo de forma abrupta a partir de 2009**, con dos evaluaciones sucesivas negativas, que han llevado al país a perder los avances que se tuvieron en los últimos 5 años.

GUATEMALA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

A nivel global, la corrupción es un lastre del cual aún no hemos podido librarnos, tema sobre el cual se ha trabajado grandemente, pero con resultados que aún no se perciben de forma significativa. Para abordar este desafío, los gobiernos deben incorporar medidas contra la corrupción en todos los ámbitos, desde las respuestas a la crisis financiera y al cambio climático, hasta los compromisos de erradicación de la pobreza por parte de la comunidad internacional. Por ello, Transparencia Internacional impulsa una implementación más estricta de la **Convención de la ONU contra la Corrupción**, la única iniciativa global que ofrece un marco para afrontar el problema.

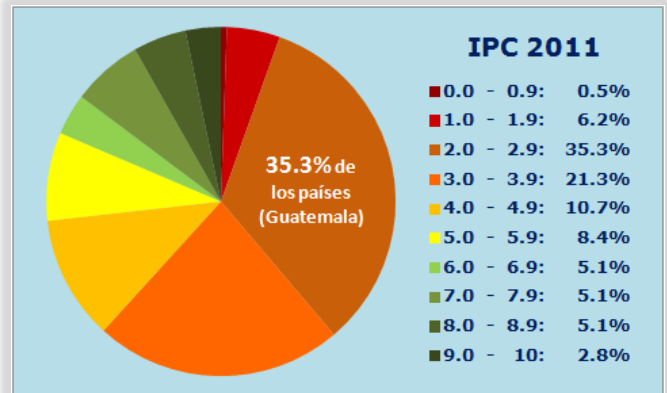
*“Permitir que persista la corrupción es inaceptable; **son demasiadas las personas pobres y vulnerables que continúan sufriendo sus consecuencias** en todo el mundo. Debemos asegurar una implementación más rigurosa de las normas y reglas existentes y evitar que existan refugios donde los corruptos puedan esconderse u ocultar sus fondos”*, señaló **Huguette Labelle**.



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

La gráfica de al lado nos muestra la distribución de los países según el IPC 2011.

La **mayor porción (35.3%)** de países se sitúa en la categoría de **altos niveles de corrupción**, con ejemplos como Argentina, México, Bolivia, Ecuador, **Guatemala**, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Paraguay. Por su parte, **Venezuela** es el único país que se encuentra en el área con mayores niveles de corrupción, con una calificación de 1.89 (ranking 172).



Lo más interesante de señalar es que aquellos **países que "reprobaron"** la evaluación con un IPC por debajo de 6 puntos, **representan el 80.87% de la distribución**. Por el contrario, países que podrían considerarse como **"transparentes"**, con una **evaluación por encima de 8.5 puntos**, son todos países desarrollados, coincidentemente con las evaluaciones más altas en los índices de **desarrollo humano (IDH)**, **competitividad global (ICG)** y **libertad económica (ILE)**.

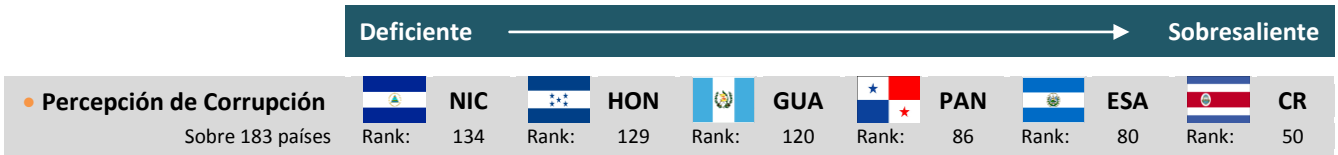
	IPC 2012	Ranking IPC 2011 (183 países)	Ranking IDH 2011 (187 países)	Ranking ICG 2011 (142 países)	Ranking ILE 2011 (179 países)
• Nueva Zelanda	9.46	1	5	25	4
• Dinamarca	9.39	1	16	8	8
• Finlandia	9.40	1	22	4	17
• Suecia	9.30	4	10	3	22
• Singapur	9.17	4	26	2	2
• Noruega	8.99	6	1	16	30
• Países Bajos	8.89	7	3	7	15
• Australia	8.84	8	2	20	3
• Suiza	8.80	8	11	1	5
• Canadá	8.67	10	6	12	6
• Luxemburgo	8.51	11	25	23	13
• Bangladesh	2.7	120	146	108	130
• Ecuador	2.7	120	113	101	158
• Etiopía	2.7	120	174	106	144
• Guatemala	2.7	120	131	84	79
• Irán	2.7	120	88	62	171
• Mongolia	2.7	120	110	96	94
• Mozambique	2.7	120	184	133	109



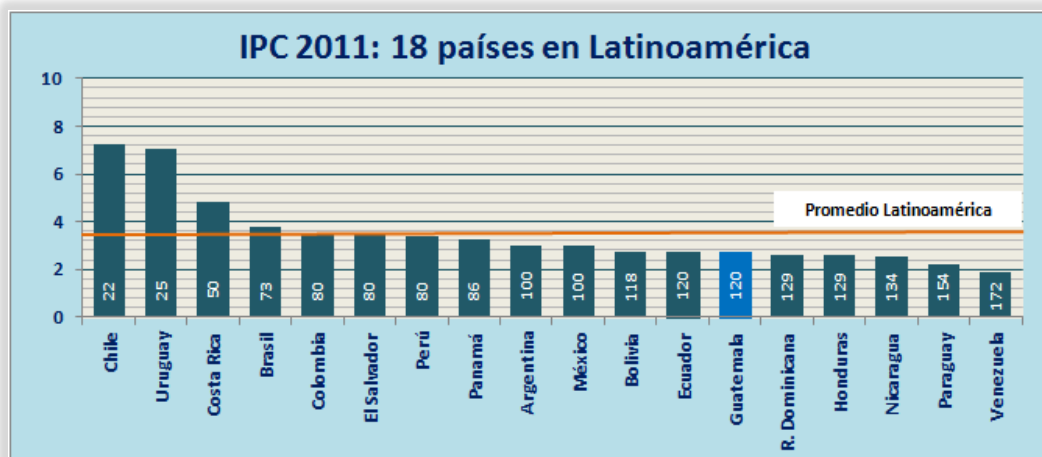
ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

Comparativamente, **Guatemala** presenta serias deficiencias en los índices de desarrollo humano, competitividad global y libertad económica. Esta situación, más que llevarnos a una afirmación concluyente, nos ilustra la estrecha relación que existe entre altos niveles de corrupción y el pobre desempeño en cuanto a brindar oportunidades de desarrollo a los ciudadanos, a crear instancias que fomenten la competitividad de las personas, y a liberar la economía para atraer fuentes de inversión y trabajo para los guatemaltecos.

A pesar de este análisis, se vuelve de mayor utilidad comparar al país con aquellos territorios más cercanos y que comparten condiciones económicas, políticas y sociales similares. En este tipo de análisis se incluye un comparativo tanto con Latinoamérica, así como con los países de la región centroamericana, los cuales son los referentes más cercanos para el país.



Lastimosamente, Guatemala continúa estando rezagada, sin mayores perspectivas de situarse entre los países mejor evaluados del istmo. Es relevante mencionar el **retroceso que han tenido todos los países en la evaluación 2011 del índice**, situación que ilustra la necesidad de emprender nuevas y mayores reformas, no sólo a nivel de país, sino a nivel regional. Por aparte, también será necesario el poder comparar el desempeño del país con los demás países de Latinoamérica, lo cual nos ayudará a comprender de mejor forma cómo se ubica Guatemala en la región.

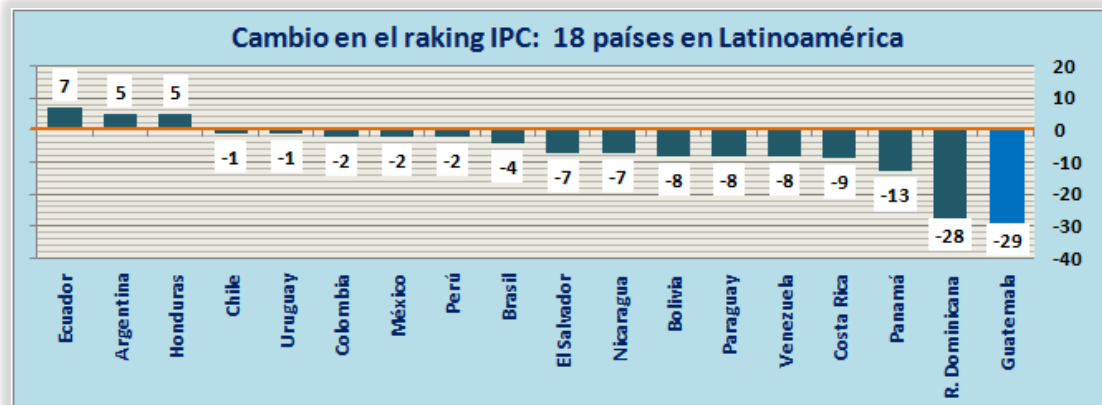


Guatemala se sitúa en la posición 12 de la región (en el 2010 se situaba en la posición 9), con una evaluación por debajo del promedio para Latinoamérica en 0.73 puntos. La mayoría de países en la región se ubican en la categoría con altos niveles de corrupción, con evaluaciones por debajo de 5 puntos en una escala de 0 a 10. En contraposición, es posible identificar el buen desempeño de Chile, Uruguay, Costa Rica y Brasil.



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

Adicionalmente, es muy importante identificar cómo fue el comportamiento de cada país respecto de su evaluación anterior; si hubieron avances o retrocesos. Clasificando los países de acuerdo a este criterio, a continuación tenemos el cambio en el ranking para los países entre el año 2011 y el 2010:



El saldo resultante entre los años 2011 y 2010 es de **solamente 3 países con avances** (11 tuvieron avances en 2010), siendo **Ecuador** nuevamente el que más avance tuvo en el área, mejorando 26 posiciones en dos años), seguido de Argentina y Honduras. En contrapartida, hubo 15 países que mostraron retrocesos, siendo **Guatemala el que más escaños bajó en el ranking**, seguido de República Dominicana.

FACTORES CLAVE PARA MEJORAR EN PRÓXIMAS EVALUACIONES

Previo a realizar recomendaciones sobre aquellas acciones que son necesarias emprender para mejorar en el índice, es importante entender cómo funciona y cuáles son aspectos centrales que toman en cuenta las instituciones que evalúan al país. La evaluación para cada país depende de las **opiniones de expertos** en relación a temas muy particulares que tienen relación directa con la percepción de corrupción del país. Brevemente, lo que determinará la evaluación final obtenida por el país son los acontecimientos que se dan en el país en un período determinado, y cómo estos hechos influyen de forma positiva o negativa la tendencia de los años recientes.

Las instituciones que evalúan a Guatemala son las siguientes:

Fuente:		Aspectos que son evaluados:
Bertelsmann Foundation		La evaluación se resume contestando dos preguntas:
Evaluación 2011: 3.5 sobre 10	Evaluación 2010: 3.5 sobre 10	<ul style="list-style-type: none"> ¿En qué medida son penalizados los servidores públicos que abusan de sus cargos de poder para cometer actos de corrupción? ¿En qué medida el Gobierno cuentan con mecanismos claros e institucionalizados para combatir la corrupción?
Vigencia:	Datos al 31 de enero de 2011	



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

Fuente:		Aspectos que son evaluados:
The Economist Intelligence Unit		La evaluación se concentra en 8 aspectos : 1) Rendición de Cuentas; 2) Uso de fondos públicos para fines políticos; 3) Existencia de fondos públicos no sujetos a fiscalización; 4) Abuso de poder por parte de funcionarios; 5) Se fomenta la carrera profesional dentro del servicio civil; 6) La entidad a cargo de la auditoría es independiente; 7) La administración de justicia es independiente del Ejecutivo; y 8) Casos demostrados de sobornos.
Evaluación 2011: 3.2 sobre 10	Evaluación 2010: 3.3 sobre 10	
Vigencia: Datos a Septiembre de 2011		
Fuente:		Aspectos que son evaluados:
Global Insight		<ul style="list-style-type: none"> • Evalúa por medio de estimaciones, las pérdidas y costos asociados a la burocracia y el pago de favores a oficiales corruptos. Muy importante de mencionar es que también considera la capacidad de los inversionistas de planificar con base en certeza sobre la legislación. Tema clave: pago para obtener favores políticos o contrataciones
Evaluación 2011: 2.1 sobre 10	Evaluación 2010: 2.6 sobre 10	
Vigencia: Datos al 9 de Mayo de 2011		
Fuente:		Aspectos que son evaluados:
World Economic Forum		La evaluación corresponde a la pregunta 1.05 del pilar I: Instituciones del Índice de Competitividad Global: <ul style="list-style-type: none"> • Pagos adicionales a incurrir para obtener: permisos de importación y exportación, uso de servicios públicos, declaraciones de impuestos, contratos públicos, y la obtención de decisiones judiciales favorables.
Evaluación 2011: 2.3 sobre 10	Evaluación 2010: 2.2 sobre 10	
Vigencia: Datos a Junio de 2011		
Fuente:		Aspectos que son evaluados:
Political Risk Services		<ul style="list-style-type: none"> • La evaluación se concentra en la corrupción real o potencial en la forma de clientelismo excesivo, el nepotismo, las disposiciones arbitrarias para la designación de puestos de trabajo en áreas clave, intercambio de favores, información sobre la financiación de los partidos, y sospechas de vínculos entre la política y los negocios.
Evaluación 2011: 2.6 sobre 10	Evaluación 2010: n.a.	
Vigencia: Datos a Septiembre de 2011		
Fuente:		Aspectos que son evaluados:
World Justice Project		La evaluación se basa en el índice de Estado de Derecho (2011): <ul style="list-style-type: none"> • Casos de corrupción demostrados en la Policía o el Ejército • Uso de fondos públicos para el enriquecimiento ilícito (Ejecutivo) • Uso de fondos públicos para el enriquecimiento ilícito (Judicial) • Uso de fondos públicos para el enriquecimiento ilícito (Legislativo)
Evaluación 2011: 3.2 sobre 10	Evaluación 2010: n.a.	
Vigencia: Datos a Julio de 2011		

Como muestra la tabla anterior, es generalizada la evaluación que se le da al país, influyendo de gran manera la puntuación negativa que otorga **Global Insight** y la basa en la evaluación respecto del **Índice Global de Competitividad**. El poder identificar los aspectos que cada una de estas instituciones considera como relevantes para la evaluación de Guatemala será el primer paso para identificar acciones acertadas que permitan mejoras en el índice para futuras evaluaciones.



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

COMENTARIOS FINALES

De esta serie de factores que las instituciones evaluadoras consideran como puntos clave, se desprenden ciertas recomendaciones sobre aspectos concretos en los cuales debiera enfocarse la actividad política para revertir las condiciones de corrupción en el país, impulsando programas que no sólo combatan el estado de situación, sino que generen condiciones de transparencia en el funcionamiento del aparato estatal.

Es evidente que el resultado del país aun está muy por debajo de los promedios tanto mundial como latinoamericano, por lo que es importante impulsar estrategias que permitan escalar posiciones en el **Índice de Percepción de Corrupción**, ya que el mismo **sirve como base para muchos inversionistas extranjeros en el momento de hacer investigaciones de riesgo**.

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

- ▶ **Normas de conducta:** En este tema se expone las reformas a la **Ley de Probidad y Responsabilidad de Funcionarios y Empleados Públicos** como forma de restricción segura a quienes dejan de ejercer cargos. También se debe reformar el **Servicio Civil** con el fin de armonizar los intereses y delimitar los conflictos al igual que la creación e implementación de mecanismos para dirimir los mismos.
- ▶ **Manejo de fondos públicos:** Se deben implementar leyes y sistemas reglamentarios que permitan un mayor control al uso de los recursos públicos. En especial es importante adoptar una legislación penal contra el **enriquecimiento ilícito**. Existen en el Congreso iniciativas de ley al respecto, sin embargo falta la promulgación de una Ley contra el Enriquecimiento Ilícito que comprenda el conjunto de las iniciativas. Para mayor transparencia debemos culminar la implementación del Proyecto de Sensibilización y Difusión sobre la Ley de Acceso a la Información. Finalmente, es necesario establecer claramente los planes de acción del Vice-ministerio de Transparencia Fiscal y Evaluación.
- ▶ **Sistemas de denuncia:** Creación y fortalecimiento de mecanismos que exijan a los funcionarios públicos denunciar los actos de corrupción. Además de capacitar a los servidores públicos sobre su responsabilidad y posibilidad de denunciar, es importante ofrecer protección a aquellos funcionarios que presenten denuncias. Hasta ahora su **inseguridad personal ha sido un gran desincentivo para las denuncias**. Este no es sólo el caso de los funcionarios públicos, sino también de los ciudadanos particulares.
- ▶ **Sistemas para declaración:** Para mejorar las declaraciones de las instituciones del Estado, se debe crear todo un sistema que siga el siguiente proceso: Primero, presionar en la elaboración, ejecución y puesta en marcha de un sistema que gestione las **declaraciones juradas patrimoniales**. Segundo, buscar un sistema de análisis periódico y aleatorio dentro de las



ÍNDICE DE PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN

instituciones públicas. Por tercero y último, fortalecer el tipo de verificación del contenido de las declaraciones por parte de la Contraloría General de Cuentas y adecuar los formularios que se utilizan para la presentación de las declaraciones. Este último paso necesita de la cooperación de distintas instituciones como lo son el Registro General de la Propiedad, Registro Mercantil, Superintendencia de Administración Tributaria, Superintendencia de Bancos, etc.

- ▶ **Mecanismos de participación:** Se debe promover el involucramiento de la sociedad civil en la toma de decisiones del Estado. Un paso para esto fue la **Ley de Acceso a la Información**. Como parte de la aplicación de la ley se deben fortalecer también los mecanismos existentes para la consulta a sectores interesados con relación a políticas públicas y proyectos de leyes, por ejemplo los **Consejos de Desarrollo**.
- ▶ **Sistemas de contratación:** Es necesario que se fortalezcan los sistemas de contratación de los funcionarios públicos en general. Es necesario que se establezcan las normas y medidas necesarias para asegurar una meritocracia a los puestos. Entre los planes que se deben promover y establecer están el **Plan de Carrera Administrativa**, el **Manual de Normas y Procedimientos Generales** y las reformas a la Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial. Por otro lado, las municipalidades también tienen responsabilidad de poner a funcionar la **Oficina Asesora de Recursos Humanos** con el mismo fin de asegurar que se contraten a las personas idóneas para los puestos públicos. Con respecto a las contrataciones, también es importante que el Ministerio Público cuente con una reglamentación con respecto a la carrera del personal administrativo como ya estuvo expuesta anteriormente en el artículo 59 de la Ley Orgánica del Ministerio Público.
- ▶ **Contrataciones del Estado:** es necesario **reducir la discrecionalidad** en la adjudicación de obra pública, exigiendo un uso adecuado de Guatecompras, así como introducir mejoras a la aplicación de criterios de excepción en la asignación de contratos. Es muy importante impulsar la aplicación de sanciones en los casos en que se incumpla con estas disposiciones.

Transparencia Internacional advirtió de que las manifestaciones en todo el mundo, relacionadas en muchos casos con hechos de corrupción y con la inestabilidad económica, son una clara muestra de que los ciudadanos consideran que sus líderes e instituciones públicas no son suficientemente transparentes ni rinden cuentas de manera adecuada.

Como expresó **Cobus de Swardt**, Director Ejecutivo de Transparencia Internacional: *"2011 representa un momento único para el movimiento que exige mayor transparencia, ya que los ciudadanos han reclamado en todo el mundo que sus gobiernos rindan cuentas de las medidas que adoptan. Los países que obtuvieron una puntuación alta demuestran que las medidas de transparencia, cuando son constantes, pueden, con el tiempo, tener éxito y beneficiar a la población."*

