

# **DIAGNÓSTICO SOBRE TRANSPARENCIA, CORRUPCIÓN Y GOBERNABILIDAD EN GUATEMALA**

## **RESUMEN EJECUTIVO**

**Diciembre 2005**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>PRESENTACIÓN</b>   | <b>3</b>  |
| <b>INTRODUCCIÓN</b>   | <b>6</b>  |
| <b>PRINCIPALES HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO</b>  | <b>7</b>  |
| PERCEPCIONES INSTITUCIONALES E INCIDENCIA DE PRÁCTICAS CORRUPTAS  | 7         |
| PERCEPCIÓN DE LOS SERVICIOS PÚBLICOS  | 13        |
| CAPTURA DEL ESTADO  | 14        |
| PERCEPCIONES DEL SISTEMA JUDICIAL   | 15        |
| CLIMA DE INVERSIÓN Y REGULACIONES   | 17        |
| PERCEPCIONES SOBRE LAS LICITACIONES PÚBLICAS  | 18        |
| DENUNCIA, VOZ CIUDADANA Y AUDITORÍA SOCIAL  | 19        |
| <b>TENDENCIAS DE LA CORRUPCIÓN</b>  | <b>21</b> |
| <b>ACCIONES DEL GOBIERNO CONTRA LA CORRUPCIÓN</b>   | <b>22</b> |
| <b>ANÁLISIS INTEGRAL DE LAS DIFERENTES DIMENSIONES DE LA GOBERNABILIDAD</b>                                   | <b>32</b> |
| ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS PRINCIPALES   | 32        |
| <b>GUATEMALA: PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARATIVA Y TENDENCIAS RECIENTES DE GOBERNABILIDAD Y CORRUPCIÓN</b> | <b>38</b> |
| TENDENCIAS MÁS RECIENTES: 2002-2005   | 39        |
| <i>Encuesta de empresas, Foro Económico Mundial</i>   | 40        |
| <i>Encuestas de Ciudadanos, Latino-Barómetro</i>  | 42        |
| GOBERNABILIDAD Y COMPETITIVIDAD   | 43        |
| IMPLICACIONES PRELIMINARES  | 44        |
| <b>CONCLUSIONES</b>   | <b>45</b> |
| APÉNDICE 1. GRÁFICAS ADICIONALES  | 47        |
| <i>Apéndice 2. Indicadores de Gobernabilidad y Corrupción</i>   | 65        |
| <i>Apéndice 3 – Descripción de la información y de la muestra</i>   | 68        |

## PRESENTACIÓN

A lo largo de su historia, Guatemala se ha caracterizado por la ausencia de los elementos en los que se sustenta la gobernabilidad, entre los cuales destacan los siguientes: voz ciudadana y auditoría social (derivadas de la participación), estabilidad política, efectividad del Gobierno, calidad regulatoria y, finalmente, transparencia en el sector público y en la sociedad en general. Son igualmente evidentes las carencias del andamiaje institucional democrático, verdaderamente presente en todo el país y sustentado en leyes de efectiva aplicación.

Lamentablemente la nación guatemalteca, hasta 1986, había permanecido casi siempre bajo la dominación de un Estado autoritario y no participativo. Es por esta razón que el país se ha enfrentado a constantes crisis de gobernabilidad, como producto del cierre de espacios de participación en forma violenta, la polarización social, la inestabilidad política y la ineficacia de los sucesivos gobiernos.

A los anteriores males se suman la insuficiencia de leyes adecuadas, el constante incumplimiento de las mismas, la corrupción y, como problema que engloba a todos los anteriores, la ausencia de un verdadero estado de derecho, sin el cual es imposible lograr una genuina gobernabilidad en el país.

### 1. Antecedentes

A partir de la instauración del régimen civil en 1986, Guatemala inició el largo y difícil proceso de democratización y pacificación a nivel nacional. Dentro de estas dos dinámicas, democracia y paz, se enmarca toda una serie de procesos de naturaleza más específica. Aunque estos procesos han avanzado significativamente, no se han logrado aún cambios definitivos en los mismos, dado su carácter aún incipiente, en el marco de una transición democrática que aún no ha terminado de consolidarse.

Es necesario aclarar que toda una historia de autoritarismo, ilegalidad, ineficacia y corrupción no puede cambiarse en menos de veinte años, ya que implica un proceso más largo de esfuerzos constantes de los sucesivos gobiernos.

Este cambio de fondo se complica más aún, si a lo largo del proceso se producen estancamientos y aún retrocesos, derivados de la ineficacia o la corrupción en determinada administración, que incluso puede anular muchos de los logros alcanzados en años anteriores. Tal es el caso del anterior mandato presidencial 2000-2004, encabezado por Alfonso Portillo, cuyas deficiencias dejaron al país en una situación más crítica que la recibida por dicho gobierno, lo cual ha implicado grandes dificultades y desafíos para la nueva administración 2004-2008, encabezada por el presidente Óscar Berger.

Como se mencionó anteriormente, en el período gubernamental 2000-2004 la corrupción administrativa alcanzó niveles sin precedentes. Esta situación alcanzó tales extremos, que diversos analistas de opinión han señalado los presuntos nexos entre jefes de la administración anterior y sectores emergentes de poder, algunos de ellos vinculados al

crimen organizado. De estas actividades se ha señalado a civiles y militares, cuyos nombres han sido divulgados por los medios de comunicación social.<sup>1</sup>

Al mismo tiempo, durante el mandato de Alfonso Portillo destacaron los numerosos actos de corrupción en las diversas dependencias estatales, que también son del dominio público. El monto de los casos de mayor envergadura, en términos numéricos, se eleva a alrededor de 3,800 millones de quetzales según las estimaciones realizadas, si bien otros cálculos de la Cámara de Industria sostienen que la cantidad extraviada podría elevarse hasta unos diez millardos (10,000 millones de quetzales).<sup>2</sup>

El fenómeno alcanzó niveles tan elevados, que contrarrestó los efectos positivos que, en circunstancias diferentes, hubiese tenido la mayor recaudación fiscal que se logró, ya que gran parte de ese capital recaudado fue ilícitamente acaparado por determinadas personas en su beneficio personal, en lugar de destinarse a las necesidades del Estado y del país. El fenómeno fue de tales dimensiones, que algunos analistas han considerado a la administración encabezada por el ex presidente Alfonso Portillo Cabrera como la más corrupta desde el establecimiento del régimen civil en Guatemala, en 1986.

Entre los casos conocidos de mayor relevancia, ocurridos en el gobierno anterior pero cuyas consecuencias jurídicas y económicas debe encarar esta administración, sobresalen el de los bancos Metropolitano y Promotor, conocidos como *bancos gemelos*; los extravíos de fondos del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI); y los desfalcos en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS) o en el Crédito Hipotecario Nacional (CHN).

Asimismo, destacan los millonarios extravíos de recursos financieros en la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones (GUATEL), el desvío de fondos del Ministerio de Gobernación, entre otros muchos. En todos estos actos ilegales estuvieron directamente implicados altos jerarcas del gobierno de Portillo o del partido en el poder, antes mencionados, así como amigos personales del entonces Presidente de la República, quien también figura entre los principales acusados.<sup>3</sup>

En todos estos casos, las autoridades actuales han promovido la persecución penal de los acusados e implicados, a fin de favorecer la transparencia y fortalecer el estado de derecho evitando que sus acciones queden impunes, llegando incluso a solicitarse la extradición del ex mandatario Portillo, actualmente en México. Los resultados han sido positivos en algunos casos, como lo evidencia la captura del ex Superintendente de Administración Tributaria o del ex Contralor General de Cuentas, aunque lamentablemente en otros a la fecha no se ha podido hacer justicia.

---

<sup>1</sup> Se han mencionado nombres como los de Alfredo Moreno o los oficiales retirados Napoleón Rojas, Jacobo Salán Sánchez y Francisco Ortega Menaldo, entre otros muchos vinculados al gobierno del FRG.

<sup>2</sup> Sobre estos casos emblemáticos existe numerosa documentación hemerográfica, incluido un archivo bastante detallado en la edición del diario Prensa Libre, correspondiente al 12 de abril del año en curso.

<sup>3</sup> Entre otras personas que son investigadas por los señalamientos en su contra, adicionales al ex presidente Alfonso Portillo y el ex vicepresidente Juan Francisco Reyes López, figuran Francisco Alvarado Macdonald, Luis Rabbé, Carlos Wohlers, Armando Llort Quiteño, Guillermo Estuardo del Pinal, Byron Barrientos, Julio Girón, Juan Francisco Reyes Wyld y muchos otros más, entre altos funcionarios, jerarcas del FRG y amigos personales de Portillo, de Reyes López y del general Efraín Ríos Montt, líder máximo del partido.

## 2. Acciones de la actual administración

En materia de corrupción y transparencia, el nuevo gobierno encabezado por el presidente Óscar Berger Perdomo ha encontrado un panorama difícil, con un estado de derecho debilitado y, ante todo, con una crisis de credibilidad de las instituciones derivada del accionar de la administración anterior, antes descrito.

La recuperación de dicha credibilidad y el fortalecimiento del deteriorado andamiaje legal e institucional podrían demorar muchos años. De manera que a esta administración le corresponderá sentar las bases de un proceso de largo plazo, que debe empezar por el gradual rescate de la confianza ciudadana. Es en esta línea que las nuevas autoridades han impulsado varias iniciativas en sus primeros dos años de gestión, especialmente en materia de transparencia, las cuales se analizan en la sección denominada Acciones del Gobierno contra la Corrupción.

Algunas de las acciones que se consideraron claves a inicio del Gobierno, fueron incluidas en el Cuestionario a fin de conocer las percepciones preliminares de los diferentes sectores. De esta cuenta, se pudo validar la importancia de políticas gubernamentales como la creación de la Comisión Para la Transparencia y Contra la Corrupción, la importancia de promover la auditoría social y el Acceso a la información, así como el conocimiento e importancia a la implementación del sistema de compras electrónicas denominado Guatecompras.

Finalmente, se incluye en este diagnóstico las experiencias de ciudadanos, empresarios, representantes de organizaciones de la sociedad civil y funcionarios públicos en diferentes áreas relacionadas con la gobernabilidad, las percepciones de las tendencias de la corrupción y las expectativas ciudadanas para el combate a este flagelo. La percepción era por demás pesimista, en relación con la afcción profunda y generalizada de la corrupción en los últimos años, lo que plantea para la actual administración, los órganos de control, así como para los demás sectores de la sociedad guatemalteca, un reto difícil y mayúsculo: la recuperación de la credibilidad ciudadana y su Involucramiento en los cambios necesarios.

Estas percepciones probablemente no sean percibidas en el corto plazo, ni se vean reflejadas en el diagnóstico que se desea repetir en el año 2007, dada la naturaleza de los mismos, y lo difícil de modificar las percepciones en el corto plazo, sobre todo ante opiniones tan negativas como las recogidas al inicio del año 2004. Por otra parte, es probable que luchas y esfuerzos serios y sostenidos por la depuración de los diferentes órganos de seguridad pública, que pasan necesariamente por el reconocimiento y denuncia de las mismas autoridades, así como la difusión de las acciones propias de corrupción, ocultas o minimizadas en el pasado, sean percibidas en el corto plazo como profundización del fenómeno, lejos de percibirse como una disminución de la corrupción como resultado de una política interna de autodepuración, ello principalmente, como resultado de la información autocrítica y de fuente oficial, que se divulga de estos procesos. En el mediano plazo, y en la medida en que se den los resultados concretos de estos esfuerzos, aunado a una mayor eficiencia en las labores propias de seguridad, esta percepción iniciará una mejoría gradual. Situaciones similares se esperan en las percepciones de otros esfuerzos institucionales, algunos de los cuales se mencionan en el presente informe, pero para ello, será necesaria

una continuidad de las políticas iniciadas, así como un apoyo y seguimiento de la sociedad guatemalteca.

Este informe busca provocar una reflexión colectiva y autocrítica, de los problemas y sus soluciones, de los roles y responsabilidades que cada sector debe de asumir, para la construcción de programas, políticas y planes, en la medida de lo posible, integrales y de alcance nacional, que reviertan tan preocupantes percepciones de los guatemaltecos y guatemaltecas en las diferentes dimensiones de la gobernabilidad en nuestro país.

## INTRODUCCIÓN

El presente Diagnóstico sobre Transparencia, Corrupción y Gobernabilidad en Guatemala, constituye un avance significativo. Tal relevancia radica en que es la primera vez que se realiza, a instancias del Gobierno de la República, un análisis riguroso y a la vez crítico sobre la situación imperante hoy en día en el país, en esos tres campos mencionados al inicio. Es por ello que el Gobierno agradece el invaluable apoyo del Banco Mundial, para el logro de este diagnóstico, así como para las acciones de seguimiento que se establezcan a partir del análisis de estos resultados.

El ejercicio de diagnóstico sobre Transparencia, Gobernabilidad y Corrupción en Guatemala analiza en detalle el fenómeno de gobernabilidad deficiente usando las experiencias de cada uno de los actores que intervienen en tales procesos:

1. Empleados públicos, como proveedores de servicios públicos;
2. Hogares, como usuarios de servicios públicos;
3. Empresas privadas, como usuarios y proveedores de servicios públicos, y
4. Organizaciones de la Sociedad Civil, como usuarios, proveedores o evaluadores de servicios públicos.

Debe tenerse siempre presente que la transparencia, especialmente en la gestión pública, al igual que el combate a la corrupción y el fortalecimiento de la gobernabilidad, son tres aspectos de importancia capital para el futuro de la democracia en Guatemala, lo que obligaba a las actuales autoridades y demás sectores de la sociedad, a promover un análisis de la problemática para identificar, de la mejor manera posible, sus posibles opciones de solución en el corto, mediano y largo plazo. Es precisamente por ese carácter tan necesario y urgente, que este análisis a profundidad resulta aún más útil en los momentos actuales que vive la nación guatemalteca. El año 2007 se espera tenga en agenda la discusión de legislación estratégica para el combate a la corrupción, a la vez que los principales órganos de control tendrán que someterse a procesos de postulación y elección de sus más altas autoridades.

Dada la naturaleza evidentemente estructural de la problemática analizada, derivada de sus raíces históricas, es indispensable una interpretación crítica de sus elementos de fondo. Esta tarea incluyó el abordaje exhaustivo de sus manifestaciones más comunes, especialmente en la administración pública y en la relación entre el Estado y la sociedad en general. Sólo de esta forma es posible contar con los elementos necesarios, para dar seguimiento a los diferentes esfuerzos en materia de transparencia y gobernabilidad.

Adicionalmente a la importancia del diagnóstico en sí mismo, las autoridades tienen prevista la elaboración de otro de similares características. En esta segunda entrega, se evaluarán los avances logrados y los obstáculos prevaletentes en los próximos dos años, en el combate a la corrupción y en los esfuerzos por fortalecer la gobernabilidad en el país. Esto le proporcionará a las actuales autoridades y a la sociedad guatemalteca una línea basal, elaborada con la más alta rigurosidad técnica, para medir el avance de los esfuerzos nacionales encaminados al combate de este flagelo, y realizar las correcciones y énfasis pertinentes.

El presente Informe Ejecutivo recoge los principales hallazgos de la investigación de campo, y sus respectivas conclusiones, a partir de lo cual, se espera motivar un diálogo franco y abierto entre los diferentes sectores, sobre las medidas correctivas y políticas que deben adoptarse para una mayor y mejor gobernabilidad democrática. Adicionalmente, se incluyen algunos datos relevantes de investigaciones realizadas en el 2005 por otras instituciones de alta credibilidad, a fin de poder conocer los avances y retrocesos en las diferentes materias en los últimos dos años. Al final del documento se incluye la ficha técnica y algunas gráficas adicionales con las que se espera brindar un resumen integral sobre el diagnóstico realizado.

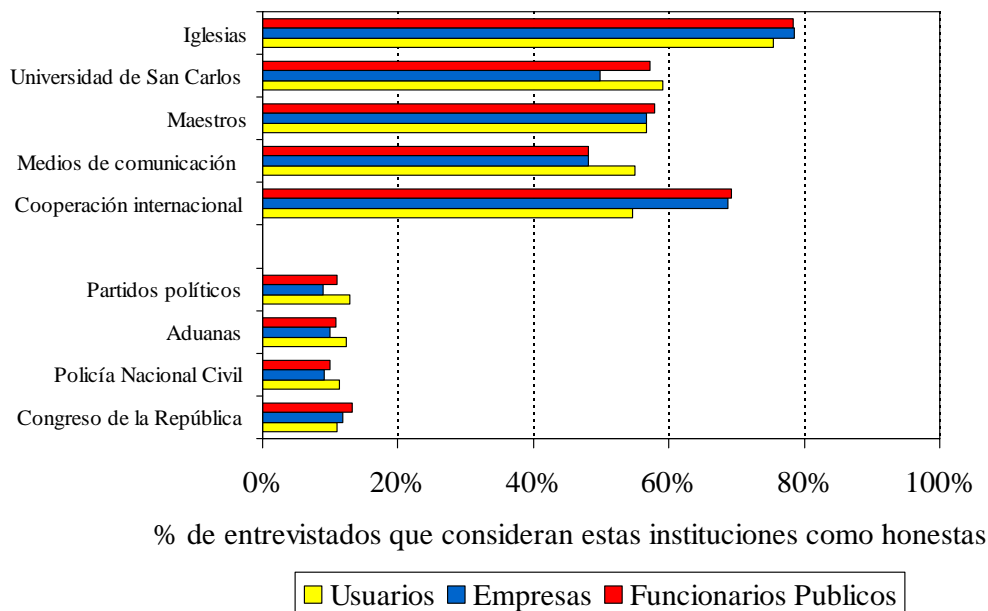
## PRINCIPALES HALLAZGOS DEL DIAGNÓSTICO

### Percepciones institucionales e incidencia de prácticas corruptas

**1. Importante déficit de honestidad percibida por la población:** solicitó la opinión acerca de los niveles de honorabilidad o corrupción de un conjunto de 50 instituciones públicas y privadas, de relevancia en el quehacer nacional, incluyendo entidades del Estado, organismos no estatales, gremios y entidades de la sociedad civil y organismos internacionales. La Gráfica 1 resume estas opiniones.

Gráfica 1

### *Honestidad de las Instituciones en Guatemala, 2004*



**Instituciones honorables:** poco menos del 25 % de las entidades sometidas a opinión se consideran entre las más honorables, pero ninguna figura como “muy” honorable, como puede verse en la Gráfica 1 del Apéndice 1. Entre las más honorables están las no estatales, como las iglesias, la Misión de la Naciones Unidas (MINUGUA) y la cooperación internacional. Siguen, entre las estatales, el Tribunal Supremo Electoral y la Procuraduría de los Derechos Humanos. Entre los grupos y organismos de la sociedad civil, figuran como honorables los defensores de los derechos humanos, las cooperativas, los comités comunitarios, los colegios privados y las universidades privadas.

**Instituciones corruptas:** un número similar de las instituciones son consideradas corruptas (Gráfica 2 Apéndice 1), pero igualmente ninguna califica como “muy” corrupta. Entre ellas destacan la Policía Nacional Civil (PNC), el Ejército y el Congreso de la República. También se incluyen los partidos políticos, las aduanas y las empresas de servicio eléctrico, como las únicas no estatales. Cuando se les pidió a los entrevistados que enumeraran las tres instituciones públicas más corruptas, la gran mayoría (80 %) mencionó las mismas instituciones que fueron calificadas como corruptas de la lista de 50 sometidas a consideración (Gráfica 3 del Apéndice 1).

## 2. La lucha contra la corrupción

Al preguntar sobre **qué medida** debería ser implementada en la institución en la que es más urgente **luchar contra la corrupción**, el 89% de las respuestas se refirieron a las siguientes sugerencias:

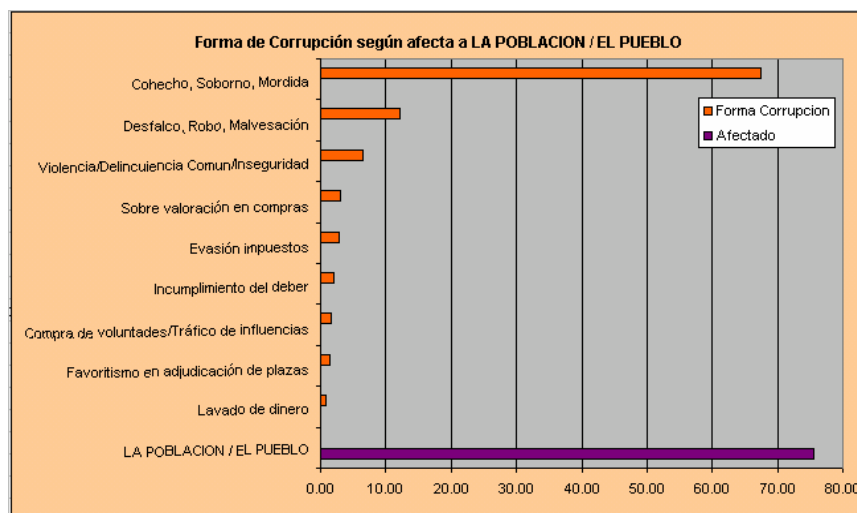
- 1º. *Mejor control y supervisión*
- 2º. *Contratar personal honesto*
- 3º. *Reforzar la conciencia en los funcionarios públicos*
- 4º. *Hacer efectivo el cumplimiento de la ley*
- 5º. *Leyes y sentencias más severas*

## 3. Tipología e incidencia de la corrupción.

De acuerdo con las respuestas de los grupos focalizados que fueron entrevistados durante el diagnóstico, las formas más comunes de corrupción son el cohecho (o mordida), y el desfalco o malversación de fondos públicos. Citadas con menor frecuencia, hubo otras formas, como puede verse en la Gráfica 2 a continuación:

### Gráfica 2: Tipología de la corrupción e impacto de la misma

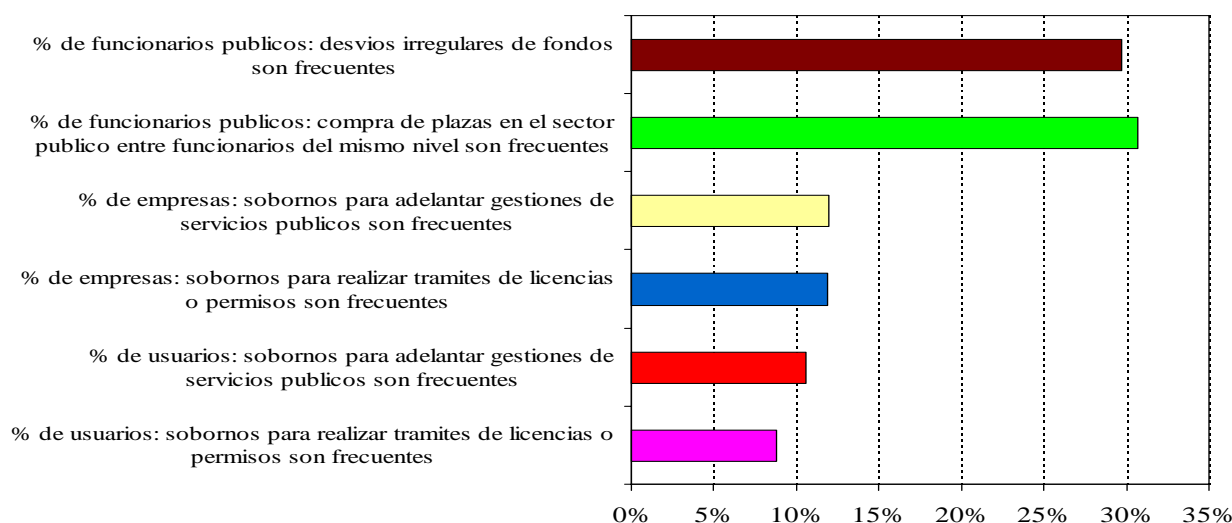




La Gráfica 3 muestra que tan frecuentes son diversas formas de corrupción en Guatemala, según fueron reportadas por funcionarios públicos, ciudadanos y empresarios. Alrededor de un tercio de los trabajadores estatales expone que la compra de plazas en el sector público y la mala administración de fondos presupuestarios, son frecuentes en su agencia. Más del 10 por ciento de los gerentes reportaron que los sobornos son frecuentes para obtener servicios y licencias, porcentaje que es ligeramente inferior en el caso de los hogares.

**Gráfica 6: Corrupción en Guatemala**

*Corrupcion en Guatemala: Un Resumen  
(reportado por empresarios, hogares y funcionarios 2004)*

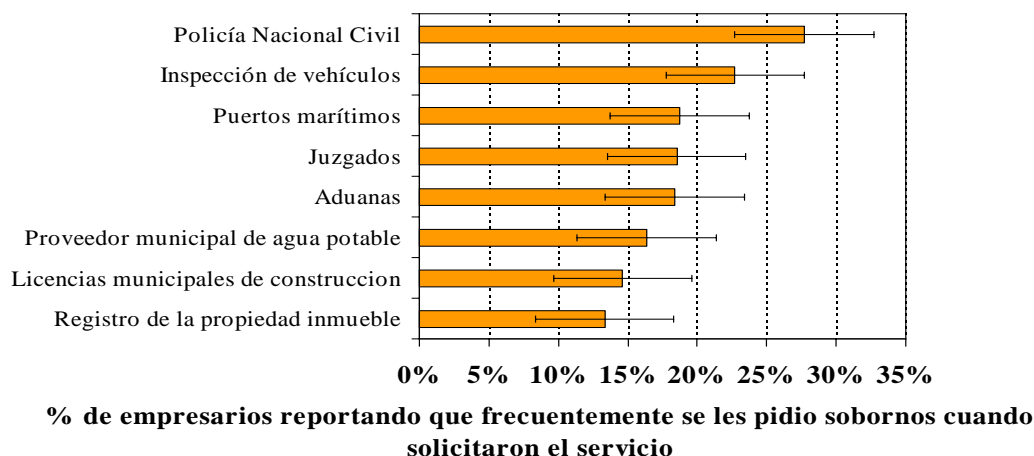


**4. Los servicios públicos y la corrupción.** Al enfocarse en servicios específicos, los gerentes parecieron ser penalizados por la corrupción, especialmente al tratar con la Policía Nacional Civil (PNC), la Oficina de Inspección de Vehículos y las autoridades portuarias (Gráfica 4). Los ciudadanos enfrentaron problemas similares, al buscar atención de la PNC y de las autoridades de tránsito, además del Seguro Social (Gráfica 5). Al estudiar servicio por servicio, parece que la solicitud de pagar un

soborno por un servicio público se da mucho más frecuentemente en el caso de los usuarios individuales que en el de los negocios privados.

**Gráfica 4: Los empresarios y los sobornos para obtener servicios, 2004**

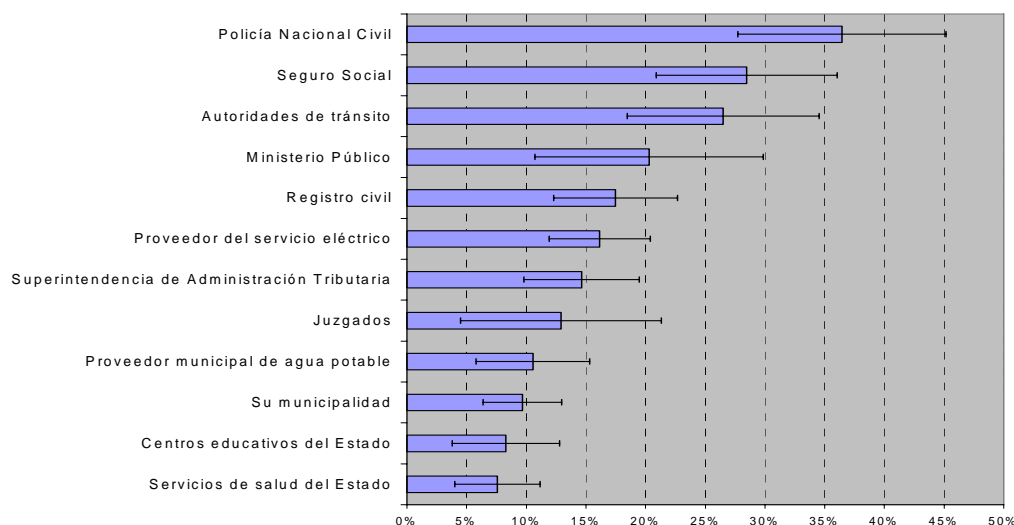
***Los empresarios y los sobornos para obtener servicios, 2004***



Nota: Líneas delgadas representan intervalos de confianza al 95%. Los porcentajes son calculados para aquellos empresarios que buscaron el servicio entre julio 2003 y julio 2004. Servicios seleccionados de un total 12 disponibles

**Gráfica 5: hogares y los sobornos para obtener servicios**

***Los hogares y los sobornos para obtener servicios***



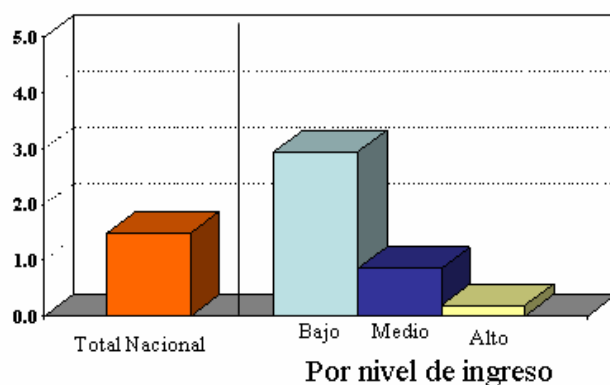
Nota: Líneas delgadas representan intervalos de confianza al 95%. Los porcentajes son calculados para aquellos empresarios que buscaron el servicio entre julio 2003 y julio 2004 .

**5. La corrupción penaliza especialmente a los ciudadanos de bajos ingresos y a las empresas pequeñas.** En promedio, los hogares en Guatemala gastan 1.4 por

ciento de su ingreso<sup>4</sup> en sobornos para obtener servicios públicos. Este porcentaje esconde una realidad muy preocupante: mientras que los ciudadanos de bajos ingresos gastan el 3.0 por ciento, los de ingresos elevados gastan el 0.2 por ciento. (Gráfica 6)

**Gráfica 6. Porcentaje de los ingresos gastado en sobornos para obtener servicios públicos (según fue reportado por hogares en el 2004)**

% del ingreso pagado en sobornos para solicitar servicios, reportado por los usuarios que solicitaron servicios públicos



Nota: Los porcentajes son ponderados por nivel de ingreso

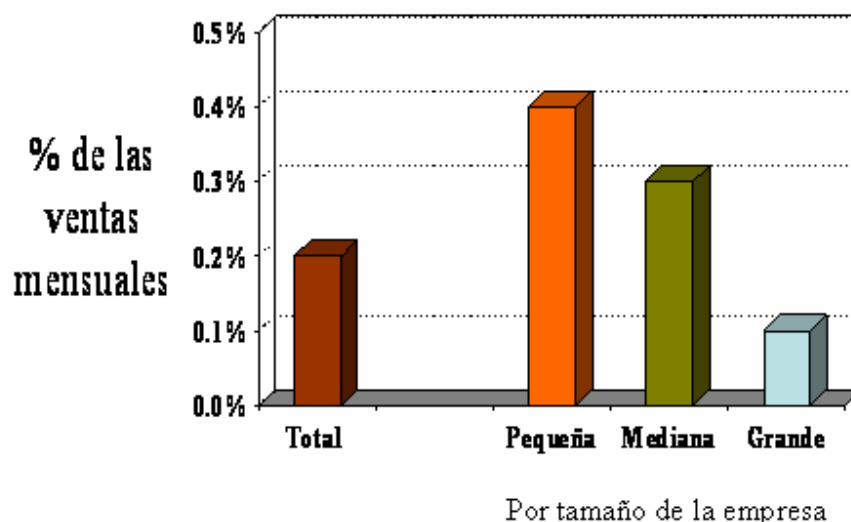
- 6. La corrupción impone barreras al acceso de los hogares a los servicios públicos, afectando especialmente a los más pobres.** La gráfica 10 del apéndice 1 muestra el porcentaje de hogares que entre los años 2003 y 2004 necesitaron obtener un servicio de proveedores públicos, pero decidieron no buscar atención ahí debido a que el costo extraoficial –sobornos- era demasiado alto. De acuerdo con los reportes de los hogares entrevistados, la corrupción actuó como una barrera, particularmente cuando se buscaba atención de las autoridades de tránsito, juzgados, Registro Civil y centros educativos del Estado. Como habría de esperarse, los hogares más pobres fueron los más penalizados. En contraste, ninguno de los hogares de altos ingresos reportó haber sido desanimado a buscar atención de los 13 proveedores de los cuales hay información disponible, debido a que los sobornos fueran muy altos. Para los ciudadanos de bajos ingresos el problema fue más agudo en las autoridades de tránsito y en los juzgados, mientras que los de ingresos medios reportaron que era más serio en la Policía Nacional Civil y en los proveedores de agua potable.
- 7. De la misma manera, en términos relativos, las empresas pequeñas pagan más sobornos para obtener servicios que las más grandes.** Mientras que las firmas pequeñas<sup>5</sup> gastaron 0.4 por ciento de sus ventas mensuales en sobornos para

<sup>4</sup> Este porcentaje es ponderado con el nivel de ingreso.

<sup>5</sup> Las compañías se clasificaron por la tercera parte de los empleados, y el porcentaje se pondera con el valor de las ventas.

obtener servicios, las grandes compañías gastaron 0.1 por ciento. En promedio, las empresas gastaron 0.2 por ciento de sus ventas mensuales en sobornos (Gráfica 7).

**Gráfica 7. Porcentaje de las ventas mensuales gastado en sobornos para obtener servicios públicos (según fue reportado por gerentes en el 2004)**



Nota: Los porcentajes son calculados teniendo en cuenta solo aquellas firmas que solicitaron el servicio, y el valor está ponderado por el tamaño de la empresa. Las empresas están divididas por terciles de empleados.

- 8. Servidores públicos perciben deficiencias en varias áreas.** Al preguntárseles sobre el nepotismo y la práctica de compra de plazas en la administración pública, más de un tercio reportó que esto ocurre frecuentemente en su propia agencia, entre sus colegas. Algunas agencias, tal como los juzgados civiles, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Superintendencia de Administración Tributaria, se ven especialmente afectadas por este último fenómeno. Comparando el manejo de personal y de presupuesto, se observa que las decisiones relativas al personal son más dadas a ser influenciadas por conexiones personales y por influencia política, que las puramente presupuestarias (Gráfica 16 y 17 del Apéndice 1).
- 9. Las empresas y la arena política.** Once por ciento de las compañías entrevistadas reportaron que contribuyeron con la campaña política pasada, especialmente las medianas y grandes (15 y 12 por ciento respectivamente)<sup>6</sup>. Por otro lado, los cuatro grupos entrevistados –hogares, empresas, funcionarios públicos y organizaciones de la sociedad civil–, consideran que los sobornos de los conglomerados económicos tienen un efecto adverso en el ambiente empresarial de Guatemala. Noventa por ciento de las empresas, 88 por ciento de los funcionarios públicos, 85 por ciento de los

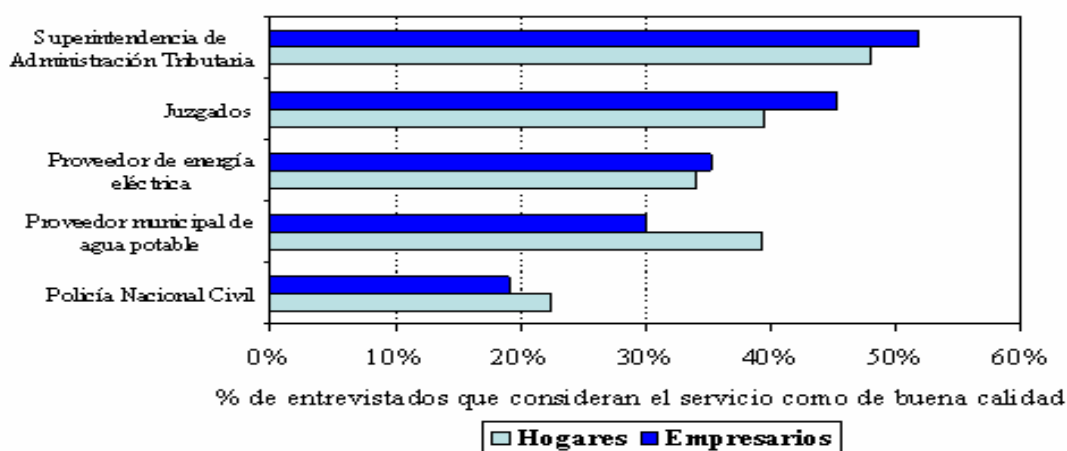
<sup>6</sup> Ocho por ciento de las compañías pequeñas reportaron hacer contribuciones a la campaña política pasada.

hogares y 93 por ciento de las organizaciones de la sociedad civil, consideran que los sobornos de los grupos económicamente poderosos tienen una influencia directa y considerable en las decisiones que toma el Gobierno. (Gráfica 15 del Apéndice 1)

## Provisión de Servicios Públicos

**1. Calidad de los servicios públicos se ve afectada.** La Gráfica 8 muestra el porcentaje de los hogares y empresas, que consideran que el servicio provisto por diferentes agencias públicas es de buena calidad.<sup>7</sup> Aunque ambos grupos concuerdan en el orden en el cual clasifican a los proveedores, los empresarios parecen estar más satisfechos con la calidad del servicio que reciben. Únicamente la Superintendencia de Administración Tributaria, fue percibida con una satisfacción superior al 50 por ciento de los encuestados.

**Gráfica 8. Calidad de los servicios públicos, reportado por hogares y empresas en el 2004.**



Nota: Las cifras son calculadas con base en respuestas de entrevistados que contactaron la agencia buscando atención entre julio 2003 y julio 2004. Proveedores para los cuales hay información de hogares y empresas. (A cada grupo se le preguntó sobre 12 diferentes proveedores de servicios)

**2. Para los empresarios la menor percepción de calidad en el servicio prestado corresponde a la Policía Nacional Civil, los proveedores locales de agua y electricidad, así como a las aduanas (Gráfica 5 del Apéndice 1).** Por otra parte, la “aprobación de estudio de impacto ambiental”, así como los servicios provistos por el Banco de Guatemala y por puertos marítimos, son considerados de buena calidad. Sin embargo, no todas las empresas que estaban insatisfechas con la calidad del servicio recibido de estas agencias se quejaron formalmente al respecto. El mayor porcentaje de quejas fue de las compañías de electricidad (47 por ciento), seguidas por las

<sup>7</sup> La Gráfica muestra sólo los proveedores de servicio, con respecto a los que los dos grupos fueron interrogados. A las empresas se les preguntó sobre la calidad de 16 proveedores, mientras que a los hogares se les preguntó sobre 12.

compañías de teléfono (25 por ciento), los proveedores de agua (22 por ciento), las aduanas (18 por ciento) y la PNC (6.3 por ciento)<sup>8</sup>. La razón principal para no quejarse de la baja calidad fue la impresión de que las quejas no tienen efecto.

3. Los hogares están satisfechos con la oferta de servicios de la Superintendencia de Administración Tributaria, su municipalidad y por el Ministerio Público, aunque con variaciones en las diferentes áreas geográficas. Por el contrario, califican los servicios provistos por la Policía Nacional Civil, así como los proveedores de electricidad y de agua, como de baja calidad (Gráfica 6 del Apéndice 1). Como en el caso de las empresas, el mayor porcentaje de jefes de hogar que se quejan de la calidad del servicio recibido formalmente, lo hicieron de los proveedores de electricidad (28 por ciento), seguido por la PNC (22 por ciento), el Seguro Social (20 por ciento) y las compañías de agua (18 por ciento). De nuevo, los clientes insatisfechos no se quejaron, porque creían que no resultaría en ninguna acción de parte del proveedor.
4. **Variaciones en la percepción de la calidad de los servicios públicos por área geográfica.** Los reportes sobre la calidad de los servicios, varían de acuerdo a dónde están localizados los usuarios (Gráfica 8 del Apéndice 1). Para el caso de los hogares, las diferencias son particularmente fuertes en los servicios provistos por su municipalidad, el Registro Civil, las compañías de agua y la Superintendencia de Administración Tributaria. Mientras que los hogares urbanos están más satisfechos con las primeras dos agencias, los hogares rurales están más satisfechos con los servicios de las dos últimas.
5. **Para entender las diferencias regionales** en el caso de las empresas que operan, se separaron las empresas que funcionan en el departamento de Guatemala de aquellas operando en cualquier otro departamento, y se encontró que las diferencias no son menos significativas que las registradas en los reportes de los hogares (Gráfica 7 del Apéndice 1). El caso es especialmente marcado para el servicio provisto por la PNC, el cual es calificado como de buena calidad por un 32 por ciento de las empresas que operan fuera del departamento de Guatemala, contra sólo un 9 por ciento de las que operan dentro del mismo. Las empresas que operan en la jurisdicción departamental de Guatemala están más satisfechas que sus contrapartes con los servicios provistos por el Ministerio Público, los proveedores de teléfono, electricidad y agua, así como con la calidad de servicios tales como la inspección de vehículos, el registro de la propiedad y las licencias para la construcción. Por su parte, las empresas que operan fuera del departamento de Guatemala están más satisfechas con los servicios del Banco de Guatemala, la Superintendencia de Administración Tributaria y las aduanas<sup>9</sup>.

## Captura del Estado

1. Este punto se cubrió con dos temas complementarios entre sí. El primero, - ¿qué tan significativo es, para el ambiente de los negocios, el soborno en las altas esferas? -

<sup>8</sup> Estos porcentajes son calculados por aquellas empresas que calificaron como pobre la calidad del servicio, provisto por la agencia

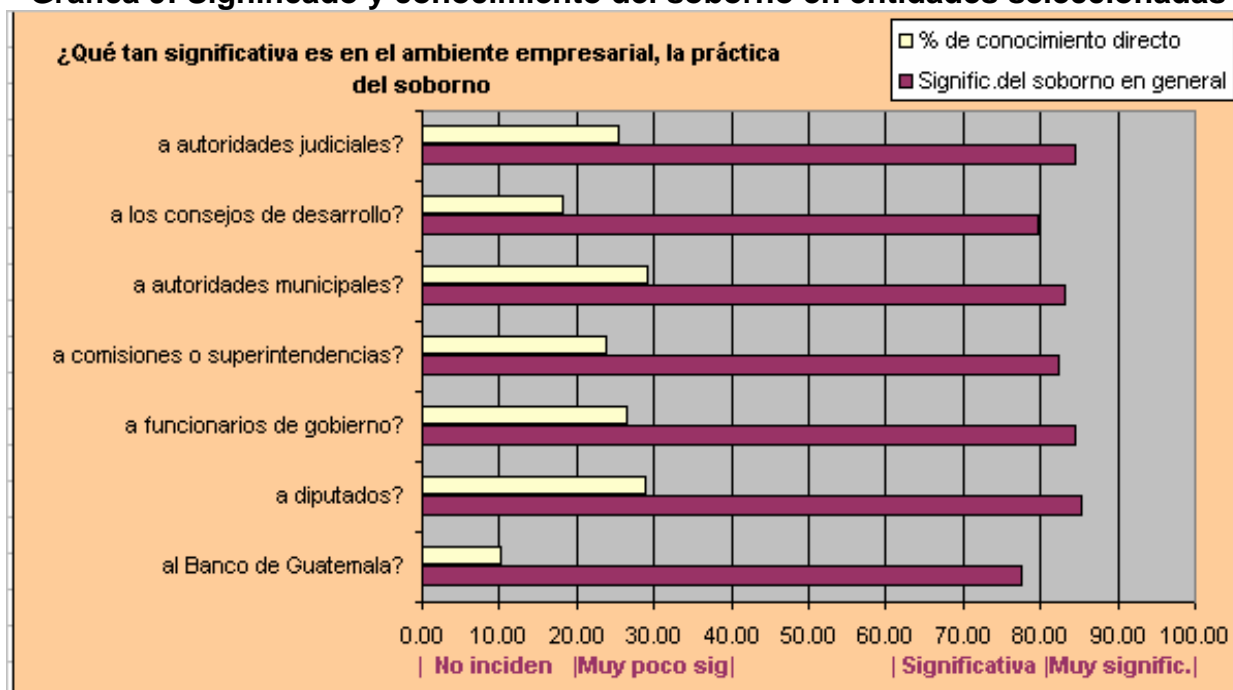
<sup>9</sup> Las diferencias no fueron significativas entre los reportes de los dos grupos, cuando se calificaban servicios del Sistema de Justicia, inspecciones sanitarias ni registro de nuevas compañías.

recoge la opinión sobre qué tanto impacto tiene en la actividad empresarial el soborno a servidores o entidades del más alto nivel. El segundo, es si el informante tiene conocimiento directo de algún caso de soborno en dichas esferas. En los cuadros siguientes se aprecian las respuestas:

La Gráfica 9 inserta a continuación, combina:

- la percepción de que el soborno, en cada una de las instancias donde significaría una virtual captura del Estado, y es altamente significativo para el ambiente empresarial.
- el conocimiento real sobre casos de soborno en cada una, el cual pareciera por las respuestas de los entrevistados que no es muy extendido.

**Gráfica 9: Significado y conocimiento del soborno en entidades seleccionadas**



## El Sistema Judicial

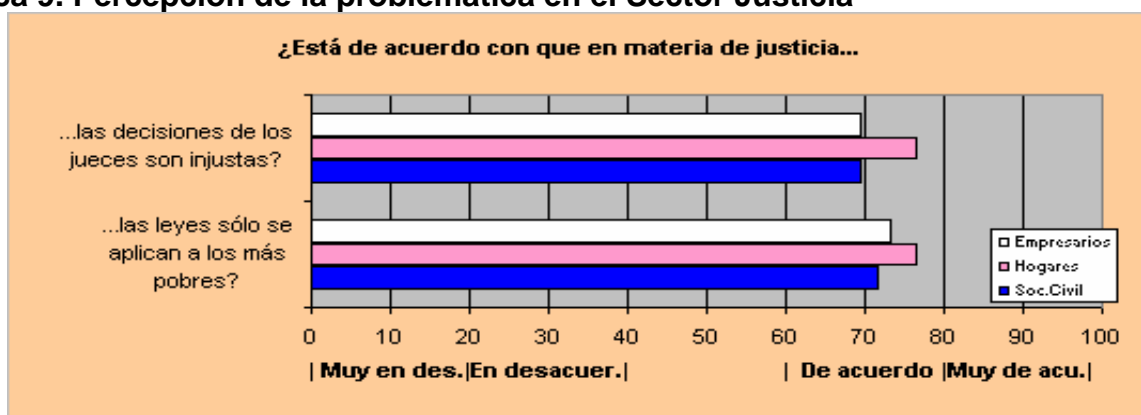
El Organismo Judicial funciona en forma descentralizada, pero lógicamente concentra la mayor parte de sus operaciones en el área metropolitana. Se presentó a empresarios, jefes de hogar y ONGs una serie de preguntas que evalúan la percepción sobre credibilidad, calidad y problemas del sector justicia.

1. La gran mayoría de los tres grupos de entrevistados están “de acuerdo” en que la justicia en Guatemala responde a influencias del Gobierno Central o a manipulaciones de grupos de poder –Gráficas 10 a 11–. Están igualmente de acuerdo en que hay obstáculos de orden ético, técnico y administrativo que entorpecen la aplicación de la justicia y en que las decisiones de los jueces y la aplicación de las leyes no se apegan a la justicia. En cuanto a la manipulación del sistema, es casi unánime que ello deriva

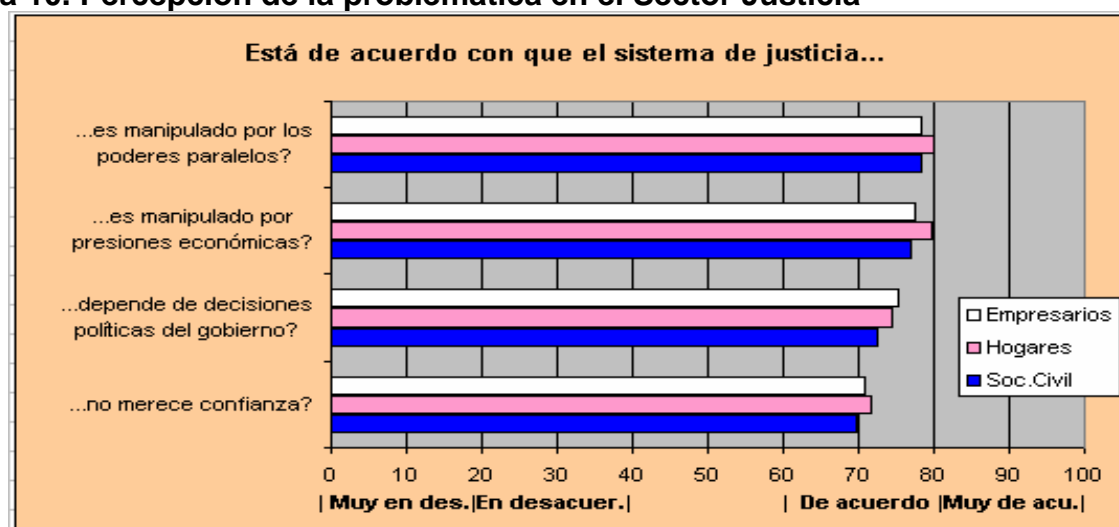
de acciones de “poderes paralelos” y presiones económicas, entre las que se podría incluir el soborno.

2. A los hogares y a las empresas se les preguntó sobre que tan frecuentes es el uso de mecanismos alternativos al sistema Judicial para resolver disputas como una aproximación de que tanto dejan influen los obstáculos mencionados en su uso. Veintiún por ciento de las compañías entrevistadas reportaron que en el 2003 usaban un mecanismo alterno para resolver las disputas, en lugar de recurrir a los tribunales, y el mecanismo preferido es la negociación directa. No hay diferencias importantes en el uso de este mecanismo entre compañías pequeñas y grandes. Alrededor del 9 por ciento de los hogares reportaron el uso de mecanismos alternos, siendo los hogares de bajos ingresos los que reportaron el uso más frecuente de estos (Ver Gráfica 6 del Apéndice 1).

**Gráfica 9. Percepción de la problemática en el Sector Justicia**

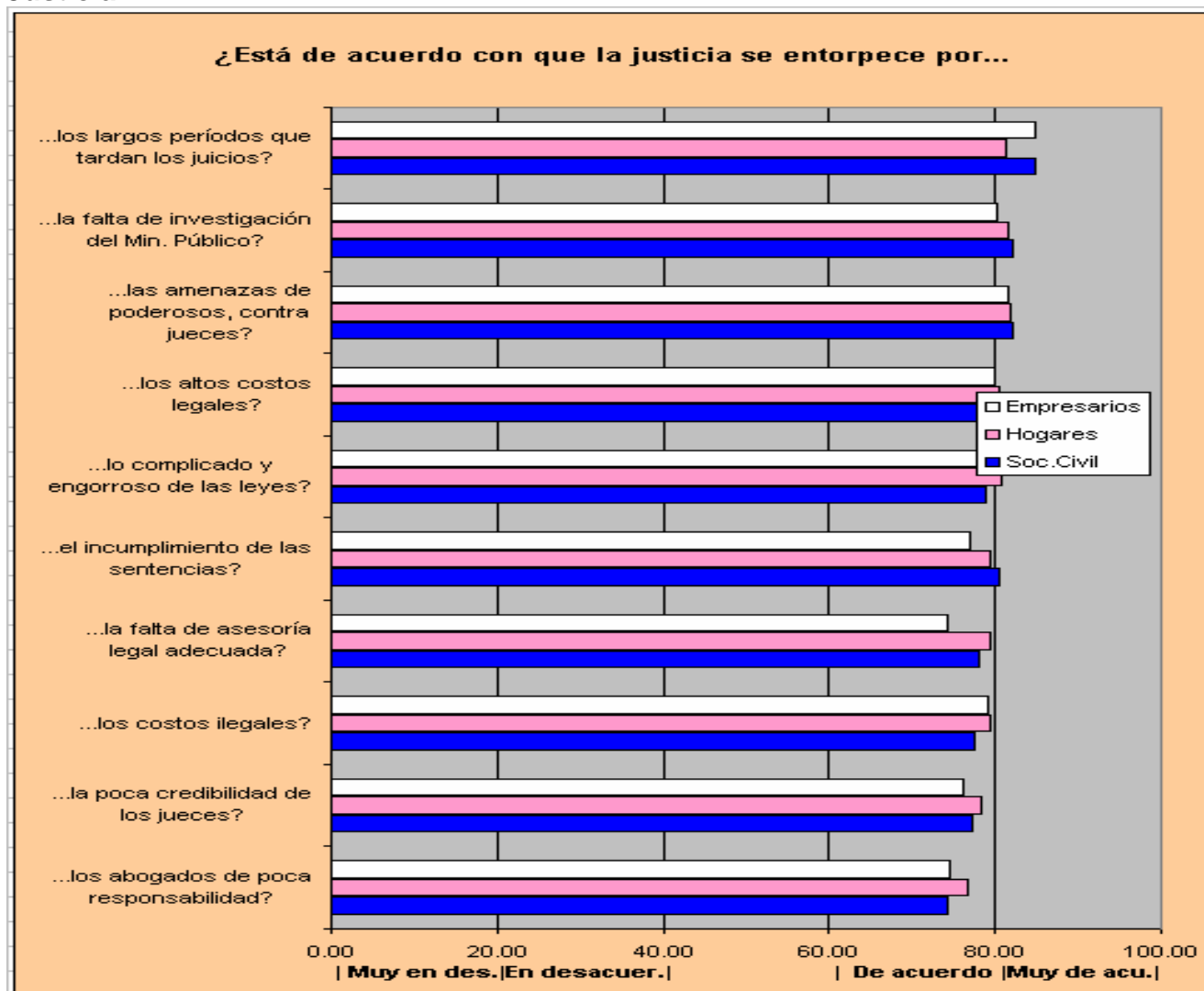


**Gráfica 10. Percepción de la problemática en el Sector Justicia**





**Gráfica 11. Percepción de la problemática en el Sector Justicia**



**Clima de inversión y regulaciones**

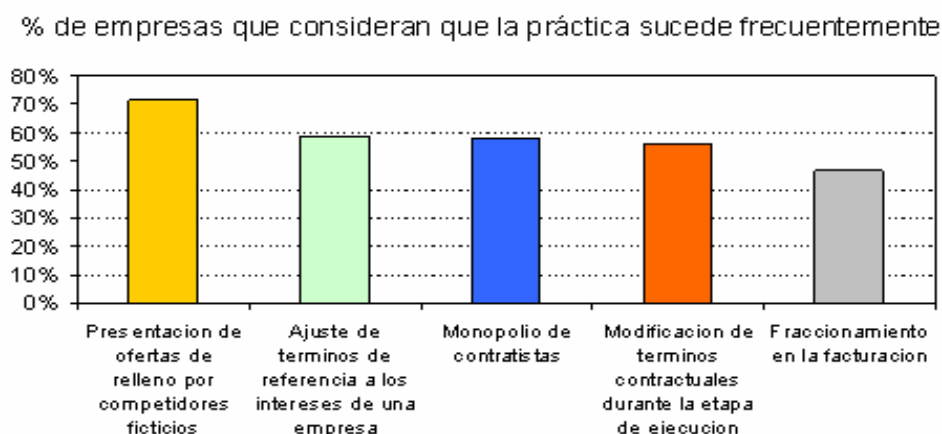
1. De acuerdo al Estudio sobre el Clima de Inversión (ICS, por siglas en inglés), llevado a cabo en Guatemala en el 2003, mientras que el gasto hecho por las empresas en actividades relacionadas con la seguridad ascendió a un 5.5 por ciento del total de sus egresos, los sobornos para “acelerar las cosas” con el gobierno ascendieron a un 8.5 por ciento. El ICS también corroboró los hallazgos de este Diagnóstico de Gobernabilidad, en el sentido que las compañías más pequeñas son las más penalizadas por la corrupción (Gráficas 11 del Apéndice 1).
2. Como en el caso de los hogares, para las compañías el monto de ingreso gastado en sobornos no es el único costo que les impone el sistema. Los requerimientos burocráticos, confusos y excesivos, también significan un costo para el sector privado. Los gerentes y el personal administrativo reportan que gastan alrededor de un 9 por ciento de su tiempo negociando con las oficinas públicas. Las tres instituciones en las

que los gerentes reportaron haber gastado la mayor cantidad de tiempo fueron, en su orden, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), las alcaldías o municipalidades y las aduanas. (Gráfica 12 del Apéndice 1).

## Las licitaciones públicas

1. **El proceso público de licitaciones se ve afectado negativamente por la corrupción.** De acuerdo con las compañías que participaron en procesos de licitaciones públicas en los años 2003 y 2004, el problema más serio con los procesos es la presentación de ofertas de relleno por competidores ficticios, seguido por el ajuste de términos de referencia a los intereses de una empresa, el monopolio de contratistas, la modificación de términos contractuales durante la etapa de ejecución y el fraccionamiento en la facturación, en ese preciso orden. (Gráfica 13)

**Gráfica 13. Irregularidades en los procesos de licitaciones públicas, (según fue reportado por gerentes en el 2004)**



Nota: Los porcentajes son calculados para aquellas empresas que participaron en procesos de licitación en los últimos dos años.

2. Al confrontarles con la importancia de las razones para no participar en estos procesos, las compañías que consideraron la posibilidad de entrar en la competencia pero decidieron no hacerlo, reportaron que la razón más importante fue la ausencia de marcos transparentes de competencia, seguida por la complejidad de los procesos y por el alto costo oficial de participar, en ese orden (Gráfica 13 del Apéndice 1). Una vez más, las respuestas de las empresas sostienen que la corrupción penaliza especialmente a las empresas pequeñas: mientras que un 71 por ciento de las compañías pequeñas y medianas que decidieron no participar en los procesos de licitaciones califican los sobornos como un obstáculo importante para no interesarse,

sólo el 43 por ciento de las compañías grandes decidieron abstenerse de participar por la misma causa. (Gráfica 14 del Apéndice 1)

3. Dieciséis por ciento de las empresas entrevistadas consideran que para una empresa como la de ellos, son frecuentes los sobornos para ganar contratos con el Gobierno. Por otra parte, mientras el 24 por ciento de las compañías más pequeñas reportan la práctica como frecuente, sólo el 8 por ciento de las más grandes lo hacen. La evaluación de las compañías, en relación a lo generalizados que están los sobornos para obtener contratos, concuerda con las respuestas de funcionarios públicos en la materia – 17 por ciento de ellos considera que este tipo de sobornos es frecuente-. El porcentaje promedio de las compañías contratadas que consideraban que se tenía que pagar soborno para obtener un contrato, en 2003, fue del 18 por ciento. El tamaño de la firma que reporta no hace una gran diferencia en este porcentaje, sin embargo, las compañías más grandes reportan una cifra ligeramente mayor.<sup>10</sup>
4. Los empresarios entrevistados, en su mayoría, manifestaron estar de acuerdo en que la información sobre licitaciones no se proporciona en forma transparente. Pero al mismo tiempo, consideraron que Guatecompras reduciría la corrupción en los procesos de licitación y de compras.

### **Denuncia, voz ciudadana y auditoria social**

1. Mecanismos para reportar la corrupción: al preguntar sobre los mecanismos para reportar la corrupción, sólo 15 por ciento de los hogares afirman conocer cómo hacerlo. De éstos, sólo 34 por ciento consideran los mecanismos como eficientes. Aunque es bajo, este porcentaje es más alto que el de las organizaciones de la sociedad civil que afirman lo mismo, el cual asciende a apenas 23 por ciento.
2. En general, los hogares perciben que los casos de corrupción no son investigados ni llevados a juicio por las autoridades guatemaltecas: todos los hogares entrevistados consideran que la no investigación de los casos, por parte de las autoridades, es una razón importante para no reportar los casos de corrupción. Noventa y cinco por ciento de los hogares consideran que la preocupación, derivada de un potencial acoso y de eventuales represalias, determina la decisión de no reportar los casos de corrupción en el país. (ver Gráfica 14).
3. Es importante destacar que, a pesar de los inconvenientes señalados en los procesos de denuncia, los entrevistados manifestaron como importante la disposición de mecanismos para denunciar anomalías, como buzones físicos, línea telefónica y uso del Internet. (Ver Gráfica 15)

---

<sup>10</sup> Los porcentajes son, respectivamente, 17.3%, 17.6% y 18.8%.

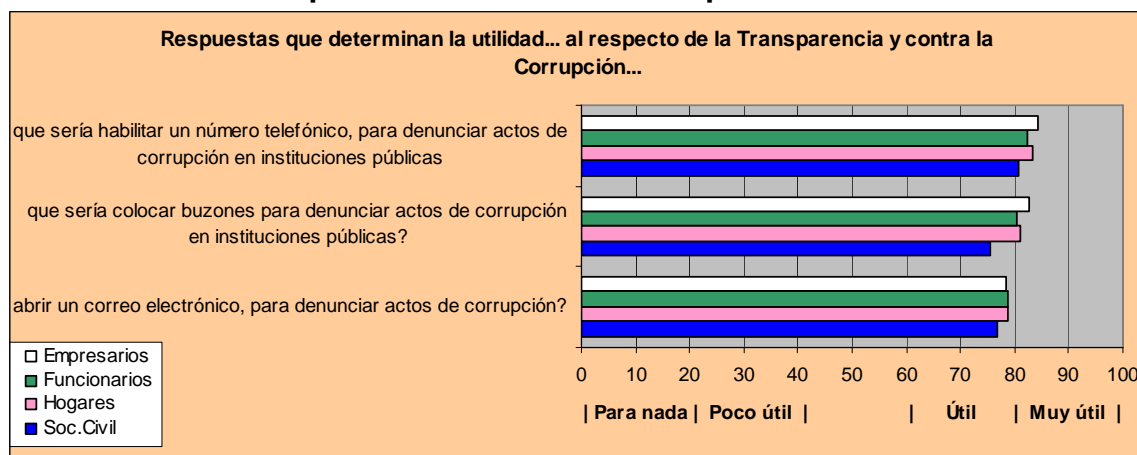
**Gráfica 14. Importancia de las diferentes razones para no reportar la corrupción, según fue reportado por hogares en el 2004.**



\* Lo que se preguntó exactamente es "lo que se considera corrupción en otros países en Guatemala no lo es."

- En relación con la auditoría social, las ONGs entrevistadas afirman en un 30% de los casos participar en al menos uno de dichos procesos, como lo ilustra la barra inferior de la Gráfica 31. Adicionalmente, un 90% acumulado considera que es muy importante el impacto de los procesos de control ciudadano en que han participado dichas organizaciones. Al mismo tiempo, es de cardinal importancia tomar en cuenta el amplio conocimiento sobre la auditoría social que parecen tener los diversos sectores entrevistados, especialmente en el caso de los servidores públicos. Asimismo, destaca la relación de lo anterior con la importancia que cada grupo da a dicha práctica y a su interrelación con el hecho de estar al tanto del tema (si han oído hablar o no del mismo), como lo muestran las gráficas 20 y 21 del Apéndice 1.

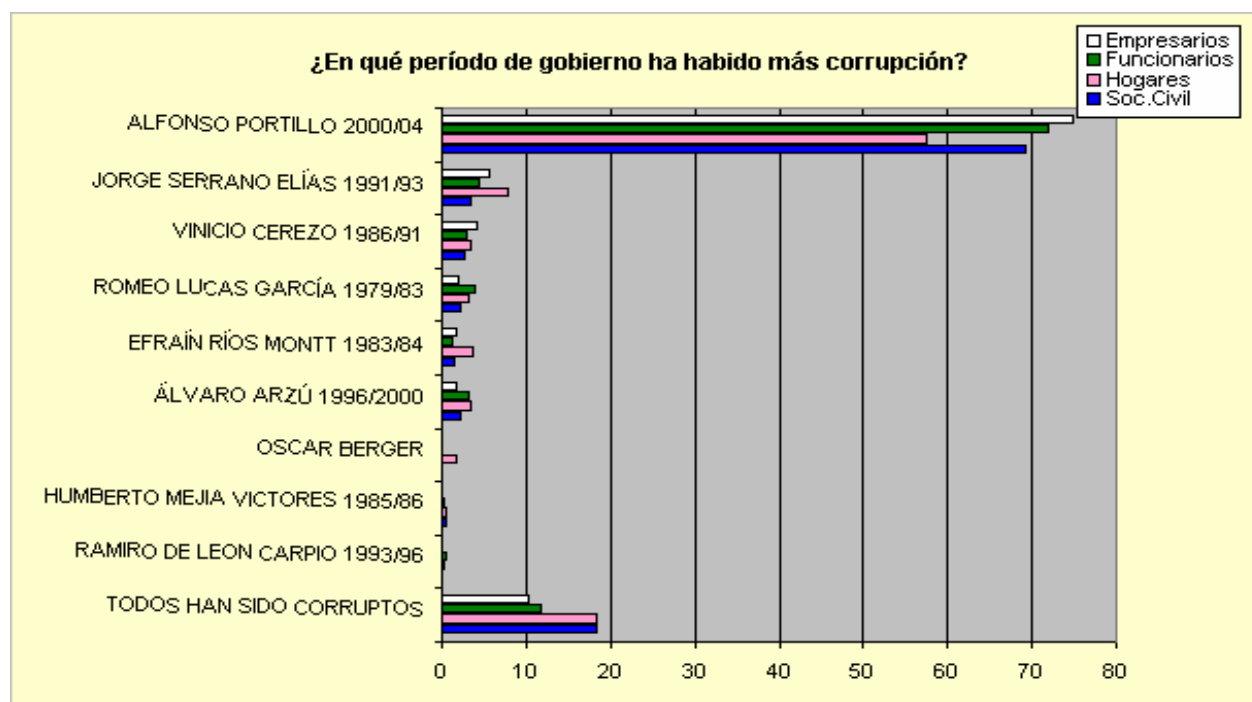
**Gráfica 15: Herramientas para el combate a la corrupción**



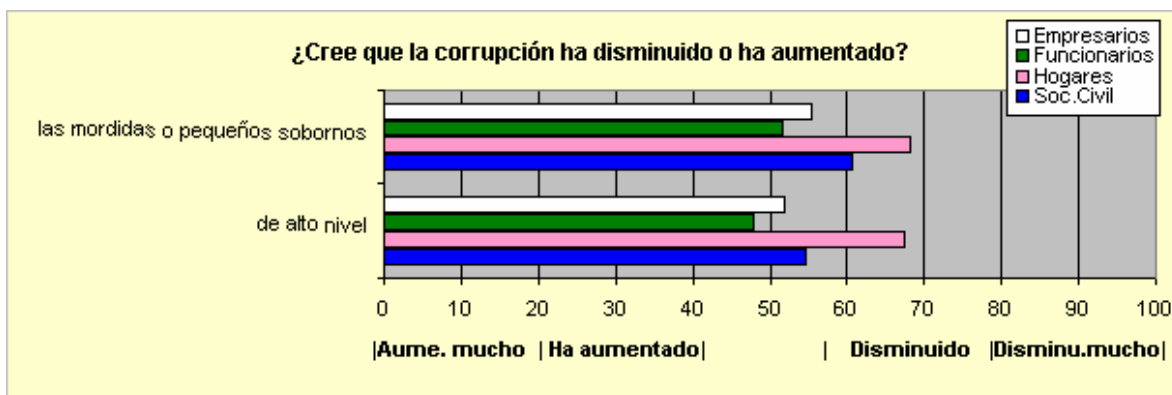
### Tendencias de la Corrupción

Las tendencias que perciben los grupos estudiados, pueden estar influenciadas por el hecho de que la investigación se llevó a cabo a sólo 4 meses de instalado el actual gobierno y del fin de un régimen que se considera como el más corrupto que ha tenido Guatemala, de 1979 a la fecha (Gráfica 16). En general, como puede verse en las Gráficas 17 y 18, las encuestas indican una percepción general de que la corrupción ha disminuido, y, a criterio de los jefes de hogar y las ONG, que seguirá disminuyendo.

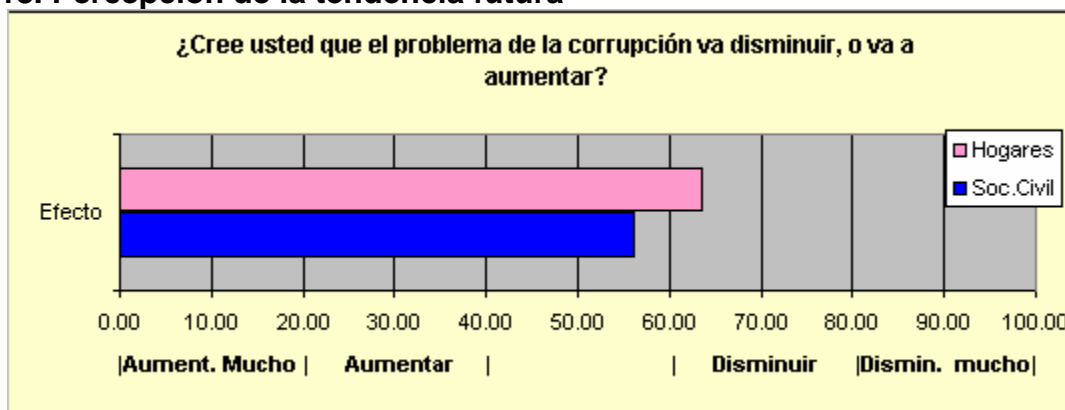
**Gráfica 16. Percepción histórica de la corrupción, desde 1979?**



**Gráfica 17. Percepciones de la tendencia actual**



**Gráfica 18. Percepción de la tendencia futura**



### Acciones del Gobierno contra la Corrupción

#### Establecimiento de Comisión

Una de las iniciativas más importantes del actual Gobierno en el combate a la corrupción, ha sido la creación suscripción de la Comisión Presidencial para la Transparencia y contra la Corrupción<sup>11</sup>, encabezada por un Comisionado de carácter temporal, cuyo mandato anual puede ser prorrogado.

Es importante destacar que la Comisión no hace investigaciones por sí misma, ya que su rol no es investigador sino facilitador e impulsor de políticas preventivas. En todo caso, la instancia en mención está llamada a constituir un instrumento de primer orden en el fortalecimiento del estado de derecho. El Comisionado Presidencial es apoyado por una política del Organismo Ejecutivo, en la que cada una de sus dependencias esta comprometida con el combate a la corrupción y la promoción de la transparencia. Cuenta con un Equipo Nacional de Seguimiento, integrado por profesionales en la materia, que

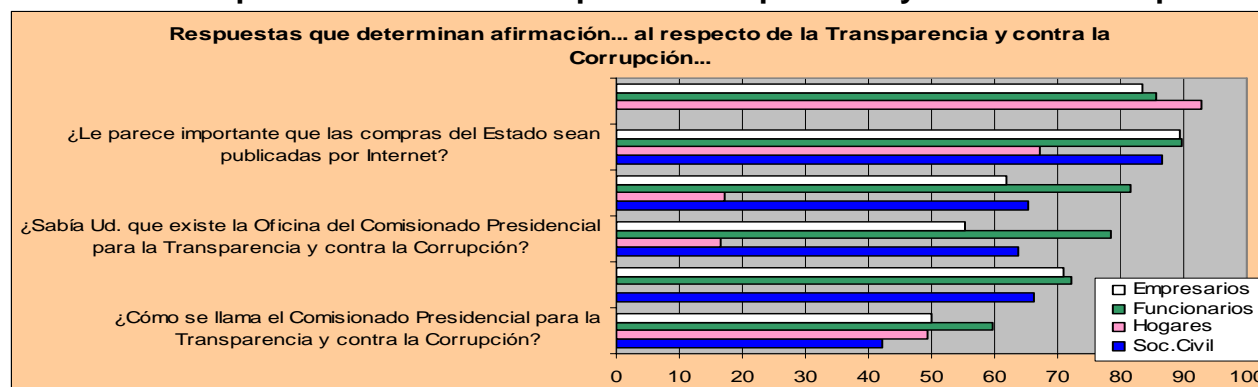
<sup>11</sup> Acuerdo Gubernativo No. 91-2004

aunque reducido, se encarga de llevar a la práctica las medidas que decide este dignatario, a través de enlaces institucionales y órdenes presidenciales.

Probablemente una de las principales políticas gubernamentales en materia de transparencia, es la apertura a la auditoría social y a la participación ciudadana, la cual se espera facilitar y promover a partir de las *Normas Generales de Acceso a la Información Pública en el Organismo Ejecutivo y sus Dependencias*, publicadas en diciembre del 2005. Con este Decreto Gubernativo aprobado en Consejo de Ministros, se concreta una de las principales demandas de la población y los medios de comunicación: conocer la información pública en poder del Estado, y hacer positivos los derechos garantizados por la Constitución de la República y otros instrumentos internacionales ratificados por el país. Aunque esta iniciativa tiene un alcance limitado en cuanto a su ámbito de acción, se espera que el Organismo Legislativo, retome esta política y legisle en forma generalizada en pro de la transparencia y la libertad de expresión, pudiendo así cubrir todas las dependencias públicas y Organismos del Estado.

Como puede observarse en la gráfica 19, esta pregunta fue incluida en el diagnóstico para conocer la aceptación y conocimiento de la acción gubernamental de crear la Comisión Presidencial, arrojando datos optimistas y favorables a dicha política. En iguales circunstancias se midió la percepción y aceptación del impulso de Guatecompras como un mecanismo para hacer transparentes las compras y adquisiciones del Estado.

**Gráfica 19. Percepción de las acciones por la Transparencia y contra la Corrupción.**



### Otros esfuerzos institucionales

Otras dependencias del Gobierno de la República han llevado a cabo importantes iniciativas, orientadas a establecer y consolidar la institucionalidad necesaria para optimizar el combate a la corrupción. De esta forma, se busca propiciar la transparencia en la gestión pública, en el mayor grado que sea posible.

Entre las entidades que han iniciado acciones concretas en la materia, figura la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), que ha orientado sus acciones a través de una política integral, en la que destacan diversos componentes.

El proceso de depuración del personal que dirigía el sistema nacional aduanero, se inició con la asistencia de una empresa privada especializada, que aseguró que la convocatoria, evaluación y selección del nuevo personal fuera transparente, competitiva y desvinculada de

cualquier conflicto de interés. Con la inserción de este nuevo personal, se inician una serie de medidas de combate a la corrupción, que incluirán la creación de *Comités de Transparencia* e implementación de *Pactos de Integridad* con representantes de los usuarios del Sistema Aduanero, herramientas que han demostrado a nivel internacional, ser altamente eficientes en el combate a la corrupción y la promoción de integridad en todos los actores involucrados.

Asimismo, destaca la pronta implementación de un Centro Independiente de Recepción de Denuncias, supervisado por organizaciones de la sociedad civil, y la implementación de un sistema de Vigilancia Remota, que permitirá que a partir del año 2006, cualquier ciudadano pueda acceder y supervisar el desempeño de las principales dependencias del sistema aduanero, iniciando con la Aduana de Santo Tomás de Castilla.

Finalmente, se ha llevado a cabo importantes mejoras en gobierno electrónico y facilidades en la página web de la SAT, a efecto de que los usuarios puedan dar seguimiento, evaluar y conocer toda la información acerca de los trámites a cargo de dicha dependencia. La implementación de estas medidas contribuirá a reducir la carga burocrática que de acuerdo con los empresarios entrevistados en el Diagnóstico entorpece el funcionamiento de sus negocios.

Por su parte, el Ministerio de Educación ha realizado esfuerzos similares a los de la SAT, en términos de eliminar plazas concedidas por compadrazgo, nepotismo y clientelismo a personas que no llenaban los requisitos. Ambas instituciones han iniciado su estrategia a partir de la depuración de plazas, siendo el gremio magisterial fundamental para la implementación de mejoras en el sistema nacional educativo.

Otra dependencia que también ha realizado esfuerzos para combatir la corrupción y garantizar el máximo posible de transparencia en su accionar, es el Ministerio de Gobernación. Esta institución ha realizado una de las acciones más trascendentales en el último año, verdaderamente pionera en el país: la rendición de cuentas en forma pública.

En efecto, el titular de esta cartera hizo un inventario altamente detallado de los gastos del Ministerio, incluidos los salarios de todos sus empleados desde el Ministro hasta los operativos menores, procesos de contratación y ejecución presupuestaria. La transparencia demostrada por esta dependencia fue tal, que motivó al Presidente de la República a solicitar al Comisionado de Transparencia el diseño de un mecanismo para que en el futuro se haga la misma rendición de cuentas en todas las instituciones y dependencias del Estado, o al menos del Organismo Ejecutivo.

Adicionalmente, este Ministerio ha procedido a la depuración integral de sus principales dependencias, entre ellas la Policía Nacional Civil (PNC), el Departamento de Tránsito, Secretaría de Información y Análisis (SAIA) y la Oficina de Responsabilidad Profesional. En estas dependencias ha realizado una depuración masiva, asegurándose el cumplimiento de la carrera policial. Además de destituir a los agentes que ostentaban cargos en los cuales no se cumplían los requisitos académicos, inició el proceso de denuncia ante los órganos correspondientes. Cabe resaltar que de acuerdo con el Diagnóstico de Gobernabilidad, la PNC y el Departamento de Tránsito son dos de las instituciones públicas donde de acuerdo a usuarios y empresarios los sobornos para ser atendidos son muy frecuentes. Estas acciones son acompañadas por todo un esfuerzo por fortalecer la institucionalidad y mejorar la calidad



de los nuevos agentes, incluyendo cursos de transparencia y anticorrupción en los cursos de ascenso para los oficiales y docentes, y un cambio en el sistema de selección de aspirantes a policías. Actualmente, se trabaja en la reestructuración de dependencias claves como el Departamento de Tránsito, la ORP, y la SAIA. No menos importante, en materia de rediseño a lo interno de este Ministerio, es el proceso de reconstrucción del Sistema Penitenciario del país, el cual está virtualmente colapsado y también ha constituido un campo fértil para la corrupción y para el accionar del crimen organizado, lo que obliga a una depuración y a una reforma profunda dentro del mismo.

Para finalizar, vale agregar el componente de transparencia dentro del Plan de Reconstrucción Nacional del Gobierno de la República, derivado de los daños provocados por la tormenta tropical Stan, ocurrida en el mes de octubre recién pasado. La coordinación de este plan en su etapa de ejecución, a cargo de la Gerencia de la Presidencia, incluyó una licitación general por parte de todas las entidades a cargo de la reconstrucción. Estas se vieron obligadas a realizar los procesos de recepción de ofertas y selección de las más convenientes para el país, de la manera más transparente posible, en el marco de un procedimiento que se realizó por primera vez en la historia de Guatemala.

En este contexto destaca el papel del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, a cargo de 300 millones de quetzales, equivalentes al 75 % de los 400 millones de quetzales asignados para afrontar la emergencia durante el período comprendido hasta el 31 de diciembre de este año. Dicha cartera licitó absolutamente todos los fondos que se le asignaron, al extremo de que la misma Unidad Ejecutora de Conservación Vial (COVIAL), que por su naturaleza no estaría obligada, procedió a licitar para distribuir los recursos que le fueron asignados.

Vale agregar que la ejecución del Plan de Reconstrucción de acuerdo con se hará basada en una evaluación rigurosa de los daños y de los recursos que se necesitarán para repararlos, en cada rubro y por cada institución específica. Esta evaluación, que en sí misma constituye una garantía de transparencia, fue realizada por un organismo internacional serio y confiable, como es la Comisión Económica para América Latina del sistema de Naciones Unidas (CEPAL).

Para complementar todos estos esfuerzos, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) lleva y seguirá llevando a cabo una capacitación a los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), en materia de auditoría social para supervisar la reconstrucción en sus localidades. También es importante recalcar, en el marco de la absoluta transparencia que el Gobierno impulsa en este proceso de reconstrucción, la adopción de un formato internacional para hacer contrataciones, basado en las Normas Mínimas de Contrataciones en Procesos de Emergencia, del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

### **Diagnósticos y políticas contra la corrupción**

Con el apoyo del Banco Mundial, se elaboró el presente diagnóstico legal, institucional, de experiencias y percepciones sobre la problemática de la gobernabilidad y la corrupción, incluyendo su impacto económico, político y social. Este documento será un insumo fundamental para la Política Gubernamental de Transparencia y Combate a la Corrupción, prevista en el Acuerdo 91-2004, cuya elaboración se impulsará a partir del próximo año.

Vale añadir que, en un término de dos años, se repetirá el mismo diagnóstico con la finalidad de medir los avances experimentados por la actual administración entre mediados y finales de su mandato, es decir, en el trienio 2005-2007. La coordinación de este proceso estará a cargo de SEGEPLAN, y las comisiones presidenciales de Transparencia y contra la Corrupción y de Seguimiento al Plan de Gobierno.

Es necesario igualmente poner el mayor énfasis en la cooperación entre las diversas dependencias del Organismo Ejecutivo, en la implementación de políticas de transparencia y en la presentación oportuna de denuncias, evitando conflictos de interés. En esta misma línea de compromiso interinstitucional, el presidente Óscar Berger y su equipo de funcionarios firmaron un Código de Ética<sup>12</sup>.

### **Presentación de iniciativas de ley**

Se ha elaborado un inventario de las leyes que habrán de crearse o modificarse, con la finalidad de acoplarlas al espíritu y a los estándares internacionales, de conformidad con la Convención Interamericana contra la Corrupción. En este contexto destacan avances, como las propuestas de anteproyectos de ley encaminadas a lograr reformas el Código Penal, la Ley de Probidad, y la Ley de Servicio Civil, el Acceso a la Información, y las contrataciones del Estado, entre otras.

En primer lugar, el Organismo Ejecutivo envió al Congreso de la República varias iniciativas de ley, que únicamente penden de su aprobación en el Pleno para entrar en vigencia. Una de ellas incluye las reformas al Código Penal, orientadas a tipificar como delitos punibles los siguientes ilícitos: soborno transnacional, tráfico de influencias, enriquecimiento ilícito y omisión de presentación de declaración judicial. De lograrse estos cambios, se habrá avanzado significativamente en la homologación de Guatemala con los estándares internacionales en las normativas anti-corrupción.

En segundo término, fue enviada al Legislativo la solicitud de ratificación de la Convención contra la Corrupción de las Naciones Unidas. De esta forma se pretende que, adicionalmente a la incorporación de Guatemala al sistema interamericano de transparencia (por medio de su adhesión a la Convención Interamericana contra la Corrupción), el país se incorpore al sistema mundial en este campo.

Una tercera iniciativa de ley de suma importancia, enviada al Congreso, es la reforma a la Ley de Servicio Civil que establecerá la carrera administrativa dentro del Organismo Ejecutivo y todas sus dependencias. La renovación de esta ley implica dar cumplimiento a compromisos asumidos por esta administración en el Plan de Gobierno 2004-2008, así como a los Acuerdos de Paz, particularmente al de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática.

Aspecto esencial de esta ley será la proscripción de la venta de plazas y el clientelismo, así como la generación de mecanismos que garanticen la meritocracia y el debido cumplimiento de todos los requisitos, en la contratación de los servidores públicos. Es previsible que uno

---

<sup>12</sup> Acuerdo Gubernativo 197-2004

de los aspectos clave sea la eliminación de contratos como los del renglón 0-29, susceptibles a convertirse en fuente de privilegios y corrupción, lo que implicaría que todos los burócratas pertenecientes a este tipo de relación pasarían a ser trabajadores fijos, presupuestados. Por lo tanto, tendrían prestaciones pero también obligaciones y horarios bien delimitados legalmente y, ante todo, la prohibición de percibir ingresos de procedencia estatal, adicionales a los de su único puesto fijo.

Para finalizar, una cuarta iniciativa de ley que se ha presentado por diversos actores al Legislativo, es la de Acceso a la Información. En relación a este aspecto, se han presentado varias propuestas, incluida una presentada por el Gobierno de la República a través de su grupo parlamentario en el Congreso, así como otra presentada por la diputada Nineth Montenegro, entre otras.

### **Mecanismos de transparencia financiera**

Otra de las iniciativas que vale la pena destacar es la instalación de mecanismos para prevenir, detectar y erradicar eficazmente la corrupción, como el Sistema de Información de Adquisiciones y Contrataciones del Estado, más conocido como Guatecompras. Regido por la Dirección Normativa de Compras y Adquisiciones del Estado (DNCAE) del Ministerio de Finanzas Públicas, Guatecompras forma parte del Sistema Integrado de Administración Financiera y del Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG).

Si bien la propuesta original de este sistema electrónico data del año 2003, no fue sino hasta la actual administración que la misma se viabilizó en términos efectivos, gracias a la suscripción del Acuerdo Gubernativo No. 80-2004, por el cual el Presidente de la República le confirió un carácter obligatorio para todas las instituciones y dependencias del Estado, sin excepción alguna. Fue precisamente esta obligatoriedad lo que llevó a Guatecompras a constituirse en un mecanismo que ha empezado a funcionar.

El impulso de esta política de transparencia en una de las áreas más importantes y que enfrenta uno de los mayores retos en términos de gobernabilidad, el área de compras y contrataciones estatales, ha permitido que en dos años el 100% de las entidades de gobierno nacional (centralizado, descentralizado y autónomo) y el 78% de las municipalidades (259 de 332), utilizaran el sistema. Como resultado, se incorporaron 395 diferentes usuarios, que han abierto y transparentado 11,382 oportunidades de negocios, y más que triplicado el monto adjudicado a través de este sistema, ascendiendo en noviembre del 2005 a Q 4,305 millones, frente Q 1,255 millones del año anterior.

Vale agregar que la implementación de Guatecompras ha permitido detectar y revertir un número creciente de casos contrarios a lo dispuesto en la Ley de Contrataciones, gracias a la oportuna denuncia de actores gubernamentales o de la sociedad civil. De igual forma, la funcionalidad y credibilidad del sistema han coadyuvado a un incremento sustancial del número de oferentes en las licitaciones y cotizaciones, y a una reducción igualmente considerable de las impugnaciones por procedimientos en sus adquisiciones. La adopción del sistema Guatecompras podría estar asociada con la reducción en la frecuencia de

sobornos en el área de contratación y adquisiciones reportada por los empresarios en recientes encuestas<sup>13</sup>.

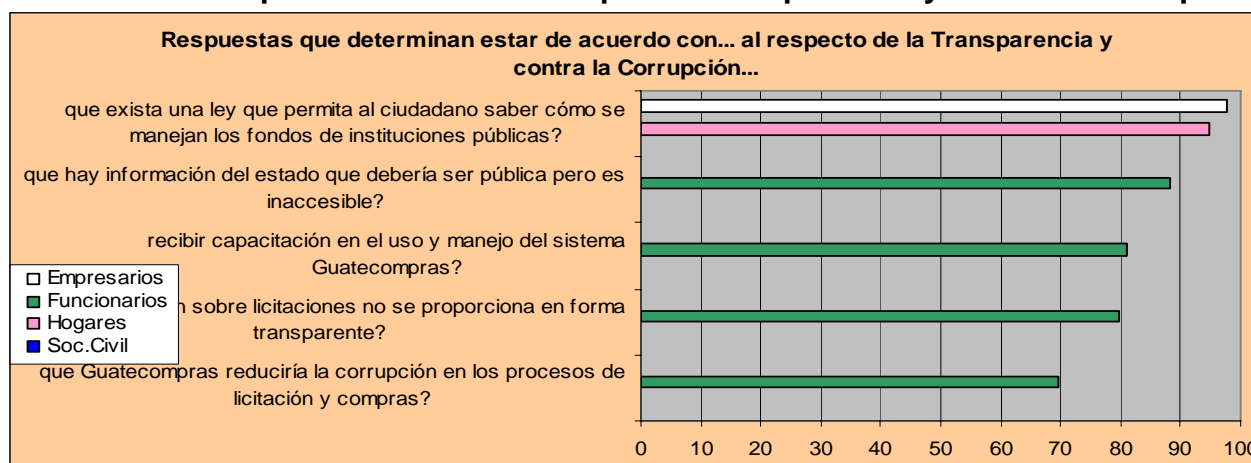
También se ha impulsado el fortalecimiento del SIAF-SAG, como mecanismo de planificación y control del gasto público, a lo cual ha venido a sumarse la recientemente instalada Red para la Transparencia y Calidad del Gasto Público, a cargo de la Dirección de Inversión Pública de SEGEPLAN. Paralelamente se está trabajando para mejorar los instrumentos necesarios para ejercer control sobre las organizaciones no-lucrativas que manejan fondos estatales, a fin de evitar que se repitan los saqueos que a través de éstas se realizaron durante la administración anterior.

No menos importantes son otros avances logrados por SEGEPLAN. Esta entidad ha seguido con sus esfuerzos orientados a fortalecer el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema de Metas de Gobierno (SIGOB), como mecanismos para garantizar la transparencia en la gestión pública. El SNIP permite dar seguimiento a los plazos en que se están llevando a cabo las obras y proyectos, así como a los montos asignados en cada caso y a los lapsos en que se están ejecutando. Por su parte, el SIGOB constituye un sistema informático de acceso a toda la ciudadanía, que permite verificar el grado de cumplimiento de las metas físicas y financieras del Gobierno.

El hecho de que ambos sistemas den seguimiento a la ejecución de obras, al logro de metas y a la ejecución financiera, y que al mismo tiempo la información sea del dominio público, son aspectos que contribuyen directamente a mejorar la transparencia, precisamente porque mejoran la capacidad de auditoría social.

Muchas de las políticas que hoy se impulsan desde las diferentes dependencias públicas fueron ampliamente validadas, principalmente por funcionarios públicos, como lo indica la gráfica 20 a continuación.

**Gráfica 20. Percepción de las acciones por la Transparencia y contra la Corrupción.**



## Participación social

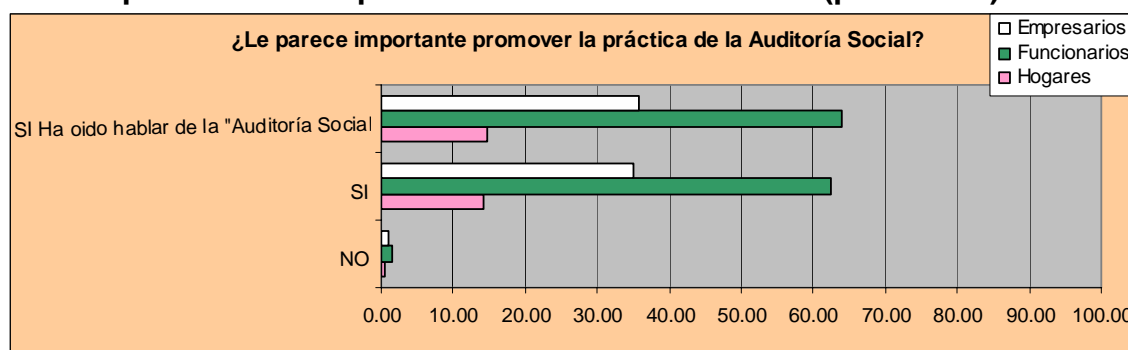
<sup>13</sup> Ver sección “Guatemala: perspectiva internacional comparativa y tendencias recientes de gobernabilidad y corrupción” de este documento.

El Gobierno de la República mantendrá una posición de apertura a las sugerencias de otras instancias de la sociedad civil, con las que tratará de mantener la interacción necesaria. Tal es el caso de la Coalición por la Transparencia, la Mesa de Justicia, conformada por más de quince organizaciones entre las que figuran la Fundación Myrna Mack, Madres Angustiadas, Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro (FADS), entre otras, así como personalidades que han mantenido una larga trayectoria en su labor en pro de la justicia y la transparencia. Otras instancias, igualmente incorporadas a este esfuerzo, son las cámaras y entidades empresariales, como la Cámara de la Construcción, así como los Consejos de Desarrollo.

De hecho, una de las principales aspiraciones de la Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción y otras dependencias del Organismo Ejecutivo como SEGEPLAN y la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia –SEP-, es la conformación del tejido social necesario, que asuma la tareas de control democrático o auditoría social que complemente los esfuerzos del Gobierno en la lucha contra la corrupción. Al mismo tiempo se espera que este conglomerado de organizaciones sociales asuma la corresponsabilidad y apoye al sector gubernamental, en este esfuerzo común en pro de la transparencia en la administración pública.

La importancia de la Auditoría Social como herramienta de la sociedad civil, así como el conocimiento del término son bastante altos, así como el apoyo a normas que faciliten el acceso a la información, facilitando de esta manera la ejecución de dicha acción colectiva sobre el poder público. (Ver Gráfica 21 a continuación y las gráficas 20 y 21 del Apéndice 1).

### Gráfica 21. Importancia de la práctica de la Auditoría Social (por sector)



### Coordinación con las instituciones de seguridad y justicia

La Comisión ha realizado las acciones de coordinación interinstitucional, encaminadas a optimizar sus esfuerzos en la lucha contra la corrupción y a favor de la transparencia. Tales iniciativas se han realizado conjuntamente con diversas entidades estatales, entre ellas el Ministerio de Gobernación y sus dependencias básicas, encargadas de garantizar la seguridad ciudadana (PNC, Sistema Penitenciario y Migración), el Instituto Nacional de Administración Pública –INAP- y la SAT.

Más allá del Organismo Ejecutivo, se han llevado a cabo actividades con las entidades encargadas de la investigación y persecución penal y la administración de justicia, es decir, el Ministerio Público (MP) y el Organismo Judicial, así como con la Contraloría General de

Cuentas. En este contexto, destaca la suscripción de una carta de apoyo con la Comisión de Probidad del Congreso de la República, la Contraloría y algunas organizaciones de la sociedad civil, para el desarrollo de una agenda legislativa contra la corrupción y para el fortalecimiento de los órganos contralores del Estado.

### **Acciones de cooperación internacional: la Convención Interamericana**

Una de las iniciativas más importantes llevadas a cabo por la Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción, y que en forma permanente seguirá siendo uno de los ejes de su accionar, es lo relativo a la Convención Interamericana contra la Corrupción y a su Mecanismo de Seguimiento, el cual se hace efectivo mediante el cumplimiento de todos los compromisos asumidos por los estados miembros, entre ellos Guatemala.

Esta instancia continental, creada en 1996 en Caracas, Venezuela, en el marco de la OEA y ratificada por la casi totalidad de naciones que integran el organismo hemisférico (Guatemala en 2001), es el producto de una serie de iniciativas previas, como la Cumbre de las Américas de 1994. Su objetivo fundamental es el combate permanente y la erradicación de la corrupción, mediante el establecimiento de los mecanismos legales e institucionales y la adopción de las acciones necesarias para lograr este propósito, con base en la cooperación entre todos los estados signatarios para lograrlo.

A finales de septiembre del presente año, Guatemala fue evaluada en el seno de la OEA, en Washington, Estados Unidos, por la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, específicamente por el Comité Evaluador del Seguimiento de dicha convención, integrado por los expertos titulares de todos los países del hemisferio. La delegación guatemalteca fue encabezada por Hugo Maúl, Comisionado Presidencial para la Transparencia y contra la Corrupción, y por Violeta Mazariegos, Experta Titular.

El Comité de Expertos, con base en la evaluación del artículo III, párrafos 1, 2, 4, 9 y 11; y de los artículos 14 y 18 de la Convención, evaluó a cada país en materia de normas de conducta en el Estado, así como en lo relativo a mecanismos para facilitar denuncias de corrupción de funcionarios públicos. También supervisó los sistemas para declaraciones de probidad, el funcionamiento de los órganos de control superior, los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y otros relacionados con asistencia y cooperación.

El hecho de participar y colaborar con este mecanismo de seguimiento de la Convención, constituye un avance en sí mismo si se considera que la administración anterior virtualmente se había abstenido de involucrarse en esta actividad. En este contexto, el gobierno actual retomó la agenda de compromisos, a efecto de darles el debido seguimiento. En términos más concretos, se elaboraron cuatro informes parciales, se actualizó el cuestionario y se participó en la elaboración del Informe de País de otras naciones y de Guatemala. En el caso de esta última, el Organismo Ejecutivo ha solicitado la difusión del reporte, el cual puede ser consultado electrónicamente en la siguiente dirección: [http://www.oas.org/juridico/spanish/mec\\_ron1\\_inf.htm](http://www.oas.org/juridico/spanish/mec_ron1_inf.htm) .

En el Informe se hicieron recomendaciones, entre las cuales figura la pronta discusión y aprobación de un paquete de leyes estratégicas que ya fueron presentadas al Congreso de la República, antes mencionadas, como la Ley para el Acceso a la Información, las reformas a la Ley de Probidad, la tipificación del delito de enriquecimiento ilícito y la implementación de mecanismos de consulta a la sociedad civil.

Paralelamente, en el Informe se hacen reconocimientos a los avances experimentados por el Estado de Guatemala. Entre ellos, los esfuerzos para la modernización y actualización de los registros de declaración de probidad de la Contraloría General de Cuentas, si bien también se solicita seguir mejorando el sistema, a fin de hacerlo más ágil y más eficaz para detectar acciones de corrupción y otras anomalías.

También se reconocen los avances en la legislación y en el desarrollo de otros mecanismos que favorecen la participación de la sociedad civil. Al mismo tiempo, se recomienda fortalecer y ampliar dichos mecanismos de consulta y participación social, en aspectos como elaboración de políticas de combate a la corrupción y garantías de acceso a la información pública.

En lo que respecta al Organismo Ejecutivo, se reconocen los avances en los sistemas de acceso a la información, control del uso de los recursos públicos y otros mecanismos de transparencia, como el SIAF, el SNIP y Guatecompras, entre otros. Se recomienda su amplia divulgación y su implementación en todos los ámbitos de competencia.

La Comisión para la Transparencia y contra la Corrupción seguirá desarrollando su plan de apoyo y de coordinación con las diversas dependencias públicas y entidades privadas, a fin de lograr las mejoras necesarias, de cara a la próxima evaluación del país por parte de la Convención, previstas para realizarse dentro de los próximos seis meses.

### **Otros avances**

Se han realizado acciones concretas ante Transparencia Internacional, directamente en su sede mundial en Berlín, gracias a las cuales se logró la designación de Guatemala como la sede de la XII Conferencia Internacional contra la Corrupción (CIAC) en noviembre de 2006.

El importante recalcar, asimismo, que el Ministerio de Finanzas Públicas ha contribuido a la incorporación de varias instituciones a los mecanismos anticorrupción. En este contexto figura el Ministerio de la Defensa, que ya está capacitando personal para el manejo de Guatecompras y el SIAF-SAG, dada su incorporación a estos mecanismos, actualmente en proceso.

De igual forma, con acompañamiento de instancias de la sociedad civil involucradas en la lucha contra la corrupción, se lograron avances sustanciales en los ministerios de Salud y de Gobernación, al modificar las normas para la adquisición de medicamentos y comida para los pacientes en los centros de salud y para los reclusos en los centros penitenciarios, así como para la compra de radiopatrullas destinadas a la PNC y de material y equipo diverso para ambas carteras ministeriales. De esta forma, se está logrando una mayor transparencia que, con el correr de los años, será extensiva a todo el Organismo Ejecutivo y podrá coadyuvar a

que éste tenga mayor credibilidad ante la ciudadanía en sus procesos de compras y adquisiciones.

## **ANÁLISIS INTEGRAL DE LAS DIFERENTES DIMENSIONES DE LA GOBERNABILIDAD**

La información sobre el desempeño de varias agencias estatales, recolectada de funcionarios públicos, permite explorar aspectos institucionales claves y explorar su relación con diferentes tipos de corrupción en la administración pública. En particular, es posible analizar dimensiones de la gobernabilidad tales como la existencia de mecanismos de auditoría, grado de cumplimiento y calidad de las reglas, disponibilidad y calidad de los recursos, transparencia, voz de los ciudadanos, desempeño del servicio y, por último, politización del sector público y relación de este fenómeno con la corrupción.

Las respuestas de los funcionarios públicos recogidas en Guatemala, permiten explorar estas dimensiones para el sector público como un todo, a nivel regional e institucional, a fin de establecer si hay disparidades regionales o si las características institucionales se determinan centralmente. Este análisis es llevado a cabo, usando indicadores que miden la gobernabilidad y la corrupción.<sup>14</sup> Los indicadores toman valores entre 0 y 100, y para interpretarlos hay que tener presente que entre más alto sea el valor en el índice, más severo es el problema. A la inversa, entre más alto sea el valor del indicador de la gobernabilidad, mejor será la calidad de esa dimensión.

### **Análisis de los hallazgos principales**

1. Los principales retos para la administración pública en Guatemala, en materia de gobernabilidad, están relacionados con la transparencia y apertura de las decisiones relativas a personal y presupuesto, así como con el límite hasta donde las decisiones de personal están basadas en la meritocracia (Ver Cuadro A1 del Apéndice 1).
2. Para analizar la corrupción, ésta ha sido desagregada en cinco tipos: en el personal, en el presupuesto, para obtener contratos con el Gobierno, administrativa<sup>15</sup>, y captura del Estado<sup>16</sup>. La evidencia recogida sugiere que los principales retos de Guatemala están relacionados con corrupción en presupuesto y personal, así como con la captura del Estado por intereses privados. (Ver Cuadro A1 del Apéndice 1)
3. Manejo de Personal: las respuestas de los funcionarios públicos sugieren que los retos más serios que enfrenta el manejo de personal, están relacionados con la ausencia de apertura y de transparencia en las decisiones. Sólo 52 por ciento de los funcionarios considera que las decisiones relacionadas con el personal están expuestas al escrutinio, tanto del interior como del exterior de la institución. Asimismo, 54 por ciento de quienes respondieron consideran que hay transparencia en la forma como se toman las decisiones.

---

<sup>14</sup> Ver el Apéndice A2 para la metodología seguida para calcular los indicadores de gobierno y de corrupción, y la definición exacta de cada indicador.

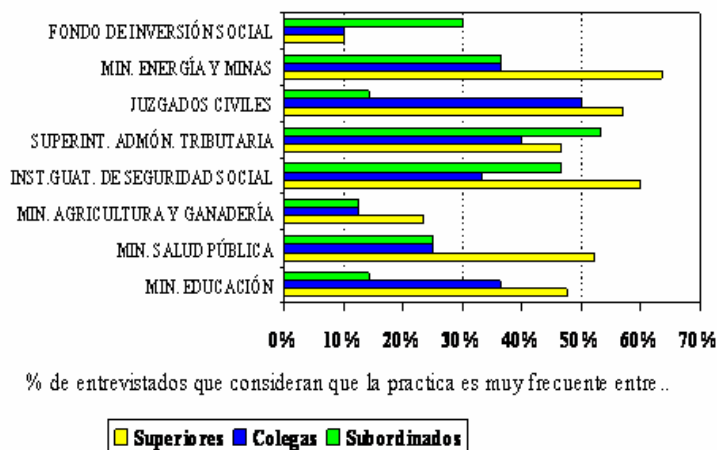
<sup>15</sup> La corrupción administrativa se define como la generalización de los sobornos para obtener servicios públicos.

<sup>16</sup> Captura del Estado se define como la influencia excesiva de intereses privados, sobre los responsables de formular políticas, a fin de reformar leyes/regulaciones/políticas para su beneficio privado.



4. Hay diferencias importantes en la manera en que cada agencia se desempeña en estas dimensiones: por ejemplo, para la Secretaría de Planificación y la Corte Suprema de Justicia, ambas áreas son un verdadero reto. Por el contrario, agencias como el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola y el Banco de Guatemala, se desempeñan muy bien en la dimensión de apertura, mientras que la Superintendencia de Bancos y la Procuraduría General de la Nación se desenvuelven mejor en el área de transparencia en decisiones de personal.
5. La meritocracia juega un rol importante en las decisiones de personal, en agencias tales como la Superintendencia de Bancos y el Instituto de Recreación de los Trabajadores, mientras que parece ser un reto más difícil en el Fondo de Inversión Social, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social y la Empresa Portuaria Santo Tomás.
6. Compra de plazas en el sector público guatemalteco: al preguntárseles con respecto a la generalización de esta práctica, las respuestas de los funcionarios públicos sugieren que entre más alto es el nivel del puesto, más frecuente será la compra. De hecho, mientras 41 por ciento de los funcionarios entrevistados considera que la práctica es frecuente entre sus superiores, 29 por ciento opina que es común entre subalternos, y 31 por ciento, que es frecuente entre funcionarios de su mismo rango. (Gráfica 16 del apéndice 1).
7. Sin embargo, al analizar cuán frecuente es la práctica por agencia, se encuentra que hay diferencias significativas entre las instituciones. Mientras que en el Fondo de Inversión Social y en la Superintendencia de Administración Tributaria el problema parece estar concentrado en funcionarios de bajos niveles jerárquicos, en los Ministerios de Energía y Salud es más frecuente entre funcionarios de rangos más altos que el entrevistado. (Gráfica 22)

**Gráfica 22 – La práctica de comprar plazas entre funcionarios públicos, por agencia** (según fue reportado por funcionarios públicos en el 2003)



Nota: Solo instituciones con más de 30 entrevistados son incluidas.

8. Manejo presupuestal: al analizar el manejo de los recursos presupuestarios en la administración pública de Guatemala, se encuentra que los funcionarios consideran que la calidad de las reglas que gobiernan el proceso presupuestario están escritas formalmente, son simples, claras y fáciles de entender, por lo que el reto más grande está en la ausencia de mecanismos de auditoria, y en menor grado, en el hecho de que las decisiones no están abiertas al escrutinio público. Una mirada más de cerca, revela que la falta de mecanismos de auditoria en decisiones presupuestarias representa un reto importante para el Ministerio de la Economía y la Superintendencia de Administración Tributaria, mientras que no lo es tanto para el Banco de Guatemala, la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos y el Fondo de Tierras.
9. Sería útil entender cómo se diseñan las reglas que gobiernan las decisiones presupuestarias en el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, la Superintendencia de Bancos y la Contraloría General de Cuentas, porque de acuerdo a los reportes de los funcionarios públicos, estas instituciones se desempeñan muy bien en dicha área.
10. Cuando se les preguntó a los funcionarios sobre la generalización de prácticas tales como la malversación de fondos y los sobornos para influenciar decisiones presupuestarias, se encontró que eran un reto importante en el Crédito Hipotecario Nacional y en la Superintendencia de Administración Tributaria.
11. Provisión de servicios y voz del ciudadano, según es visto por el funcionario público: En general, los funcionarios públicos en Guatemala consideran que su institución provee un servicio de buena calidad, el cual es totalmente satisfactorio para el usuario y se provee a un costo relativamente bajo. Esto es particularmente cierto en el Instituto de Recreación de Trabajadores, de acuerdo a funcionarios entrevistados ahí, mientras que para funcionarios de los juzgados civiles, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público, hay problemas en la manera en que los servicios son prestados.
12. La corrupción administrativa, definida según el grado de frecuencia de los sobornos para obtener servicios públicos, es un reto importante para el Ministerio de Trabajo y Previsión Social, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos y el Crédito Hipotecario Nacional.
13. Al preguntar sobre la existencia de mecanismos para que los usuarios expresen sus preferencias y para que sus necesidades sean tomadas en cuenta, los funcionarios indicaron que sí existen<sup>17</sup>. Los reportes de estos empleados públicos indican que dichos mecanismos están bien desarrollados en instituciones, como la Secretaría de Obras de la Presidencia, el Cuerpo de Bomberos y la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos.
14. Disponibilidad de recursos de capital humano, físicos y financieros en el sector público de Guatemala: el indicador que mide el porcentaje de casos en los que estos recursos son adecuados, es 67, lo que sugiere que aun cuando los recursos no están en nivel óptimo, en promedio no imponen una limitación severa al funcionamiento apropiado de

---

<sup>17</sup> El indicador tiene el valor 67.

la administración pública. Sin embargo, algunas agencias parecen estar relativamente mejor dotadas que otras, y este es el caso del Fondo Nacional de Ciencia y Tecnología y de la Superintendencia de Bancos. Por el contrario, los reportes de los funcionarios del Instituto Nacional de Cooperativas y de la Corte Suprema de Justicia, sugieren que la falta de recursos adecuados impone una restricción importante para su funcionamiento.

15. El desempeño de la administración pública es desigual a lo largo de las regiones<sup>18</sup>: La Tabla 1 muestra el valor de los indicadores calculados de las respuestas de los funcionarios públicos para cada región en Guatemala, evidenciando que existen diferencias regionales en los niveles de corrupción y gobernabilidad. Las diferencias son más marcadas en dimensiones tales como la existencia de mecanismos para que los ciudadanos expresen sus preferencias y necesidades, la calidad del servicio provisto (según fue calificado por funcionarios públicos), el acceso de los pobres a servicios provistos por sus instituciones y la transparencia. Los funcionarios públicos en toda Guatemala, parecen compartir su valoración positiva del cumplimiento y de las supervisiones de las reglas en la administración pública, así como de la existencia de un mecanismo de auditoría en su institución, como es revelado por la pequeña variación de estos indicadores.
16. Los desafíos varían por región, según los servidores públicos: en términos de corrupción, para las regiones Central, Noreste, Noroeste y Sur, el manejo de personal es el área en la que parecen encontrar el mayor reto. Por otro lado, de acuerdo a reportes de funcionarios públicos de la región Norte, la corrupción en el presupuesto es el problema más serio. Las áreas Suroeste y Oeste se ven afectadas principalmente por la corrupción administrativa, mientras que prácticas relacionadas con la corrupción en contratos y la captura del Estado son más comunes en el Sureste. La corrupción en contratos es el reto más grande en la región Nor-Central (Tabla 1 a continuación).

**Tabla 1. Indicadores de Gobernabilidad y Corrupción por Región, basado en respuestas de funcionarios públicos.**

| Indicador de Gobernabilidad          | Central | Norte-Central | Noreste | Sureste | Sur | Oeste | Noroeste | Norte | Suroeste | TOTAL NACIONAL |
|--------------------------------------|---------|---------------|---------|---------|-----|-------|----------|-------|----------|----------------|
| <b>Indicadores de Gobernabilidad</b> |         |               |         |         |     |       |          |       |          |                |
| Acceso de los pobres a los servicios | 74      | 81            | 58      | 83      | 79  | 77    | 72       | 94    | 85       | <b>74</b>      |
| Mecanismos de Auditoría              | 67      | 70            | 59      | 66      | 71  | 69    | 69       | 66    | 72       | <b>68</b>      |
| Calidad de las Reglas                | 71      | 80            | 65      | 70      | 76  | 76    | 77       | 91    | 79       | <b>73</b>      |
| Apertura de las decisiones           | 52      | 64            | 39      | 47      | 62  | 58    | 45       | 52    | 57       | <b>52</b>      |
| Transparencia                        | 64      | 69            | 52      | 54      | 71  | 74    | 57       | 75    | 73       | <b>64</b>      |
| Politización                         | 46      | 50            | 51      | 50      | 40  | 31    | 34       | 30    | 32       | <b>47</b>      |
| Voz Ciudadana                        | 69      | 39            | 54      | 61      | 74  | 82    | 70       | 90    | 76       | <b>67</b>      |
| Meritocracia                         | 55      | 56            | 44      | 54      | 67  | 61    | 66       | 71    | 63       | <b>56</b>      |

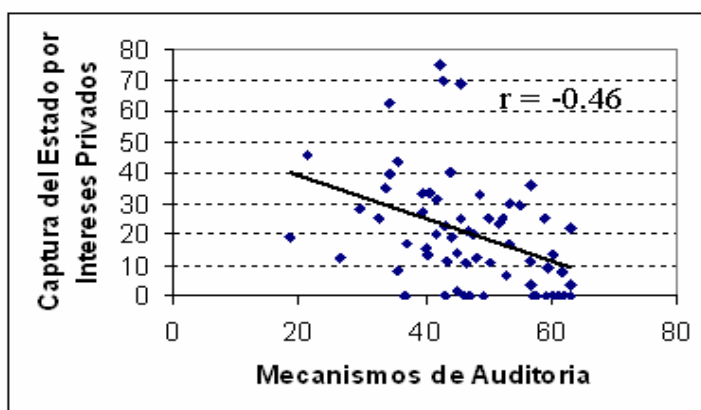
<sup>18</sup> Funcionarios públicos entrevistados por Departamentos fueron agrupados en nueve regiones. Para ver los Departamentos comprendidos por cada región vaya al Apéndice A3.

| Indicadores de Corrupción    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |    |
|------------------------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|----|
| Corrupción General           | 29 | 47 | 22 | 48 | 27 | 23 | 27 | 13 | 27 | 26 |
| Corrupción en personal       | 35 | 25 | 45 | 36 | 39 | 25 | 29 | 38 | 33 | 35 |
| Corrupción en personal (2)   | 39 | 55 | 33 | 45 | 42 | 36 | 27 | 33 | 33 | 46 |
| Corrupción en el Presupuesto | 28 | 40 | 30 | 40 | 29 | 20 | 26 | 39 | 28 | 25 |
| Captura del Estado           | 21 | 28 | 14 | 55 | 17 | 16 | 28 | 0  | 34 | 22 |
| Corrupción en Contratos      | 22 | 67 | 17 | 60 | 22 | 10 | 25 | 0  | 24 | 23 |
| Corrupción Administrativa    | 23 | 50 | 21 | 57 | 19 | 39 | 9  | 0  | 36 | 24 |

17. Vulnerabilidades institucionales: además de facilitar la tarea de detectar heterogeneidades por agencia y por región, la información recolectada permite identificar relaciones entre vulnerabilidades institucionales y corrupción.

18. La existencia de mecanismos de auditoria apropiados, está relacionada con menores niveles de corrupción: las instituciones públicas en Guatemala en las que se toman mejores decisiones sobre manejo de personal y presupuesto, y están sujetas a auditorias regulares –externas y/o internas-, exhiben menores niveles de corrupción y, ante todo, parecen menos propensas a ser capturadas por intereses privados. (Gráfica 23)

**Gráfica 23. Captura del Estado y Mecanismos de Auditoria, basado en respuestas de funcionarios públicos**



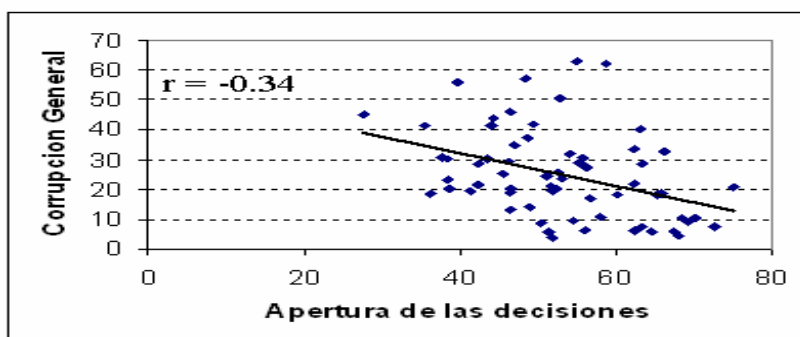
Nota. Cada punto representa una institución. El coeficiente de correlación es significativo a  $p < 0.001$ . Calculado con base en respuestas de los funcionarios públicos

19. La satisfacción con el salario no se traduce en menores niveles de corrupción: **Contrario** a lo que se ha creído usualmente, no hay relación entre el grado de

satisfacción de los funcionarios con su salario y niveles menores de corrupción de personal, administrativa o presupuestaria.<sup>19</sup>

20. La corrupción está asociada con una menor calidad del servicio ofrecido y con un menor acceso de los pobres a los servicios del Estado: los servicios ofrecidos por las agencias que registran niveles menores de corrupción administrativa, son considerados como de mejor calidad y más accesibles a los pobres que los servicios ofrecidos por agencias con niveles mayores de corrupción.
21. La politización está asociada con mayores niveles de corrupción en el presupuesto: la interferencia dispareja en el proceso de toma de decisiones de las instituciones guatemaltecas, podría incrementar la probabilidad de irregularidades y de malversación de fondos o cualquier otro tipo de abuso presupuestario.
22. Menores niveles de corrupción administrativa están relacionados con la disponibilidad de mecanismos para que los ciudadanos expresen sus opiniones: el grado hasta el cual los ciudadanos se ven forzados a pagar sobornos para obtener servicios públicos en instituciones guatemaltecas, es sustancialmente inferior cuando en tales instituciones existen mecanismos para que los ciudadanos los hagan responsables por la calidad del servicios que proveen. Esto podría estar relacionado con el hecho de que, incrementando la presión de los ciudadanos, se incrementan los incentivos para que los funcionarios públicos provean un mejor servicio, al mismo tiempo que los expone más cuando reciben sobornos.
23. La transparencia y apertura de las decisiones están asociadas con niveles inferiores de corrupción: en las entidades donde las decisiones de personal y presupuestarias pueden ser examinadas abiertamente, tanto dentro como fuera de la institución, y donde las decisiones son tomadas transparentemente, se evidencian niveles más bajos de corrupción. (Gráfica 24 y 25)

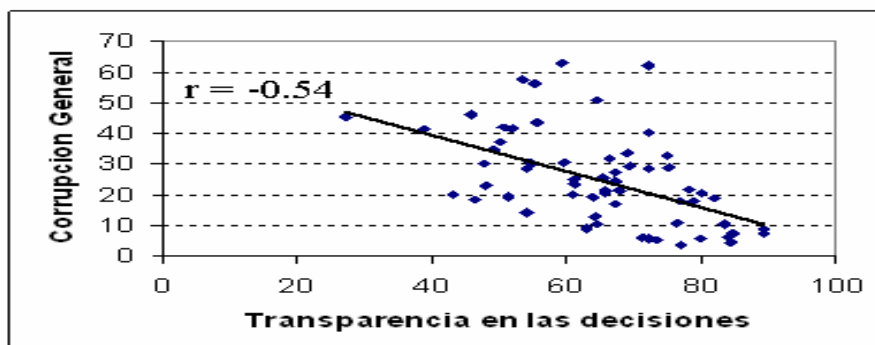
#### Gráfica 24. Transparencia y Corrupción General, basado en respuestas de Funcionarios Públicos



Nota. Cada punto representa una institución. El coeficiente de correlación es significativo a  $p < 0.01$ .

<sup>19</sup> Los coeficientes de correlación entre los indicadores que miden la satisfacción salarial y los 5 indicadores que lo miden no son estadísticamente significativos.

### Gráfica 25. Transparencia en las Decisiones, basado en respuestas de Funcionarios Públicos



Nota. Cada punto representa una institución. El coeficiente de correlación es significativo a  $p < 0.001$

## GUATEMALA: PERSPECTIVA INTERNACIONAL COMPARATIVA Y TENDENCIAS RECIENTES DE GOBERNABILIDAD Y CORRUPCIÓN

El propósito de esta sección, es suministrar una breve reseña de la tendencia reciente en el área de gobernabilidad para Guatemala. Para empezar, hay evidencia mixta sobre el progreso obtenido en la lucha contra la corrupción. Dicha evidencia muestra que el país ha progresado en áreas tales como estabilidad política, voz y responsabilidad ciudadana y en frenar la corrupción, especialmente en procesos de adjudicación de contratos. Sin embargo, se necesita hacer más en otras áreas, tales como calidad del marco regulatorio y corrupción administrativa.

Esta sección se divide en cuatro sub-secciones: la primera presenta la tendencia mostrada por los indicadores de gobernabilidad agregados para Guatemala, entre 1996 y 2004; la segunda presenta tendencias más recientes, usando encuestas en diferentes países a empresas y a ciudadanos; la tercera presenta evidencia que existe relación entre gobernabilidad y competitividad; y la sección final discute algunas implicaciones preliminares.

### El Pasado: Indicadores agregados de gobernabilidad, 1996-2004

Una mirada a los indicadores agregados de gobernabilidad entre 1996 y 2004, muestra progreso en algunas áreas pero revela una imagen un poco menos alentadora en otras. Durante los últimos ocho años, el país ha tenido mejoras en voz y responsabilidad ciudadana, estabilidad política y control de la corrupción. Sin embargo, paralelamente ha sufrido un leve deterioro en efectividad del gobierno, calidad del marco regulatorio y estado de derecho (Gráfica 26).

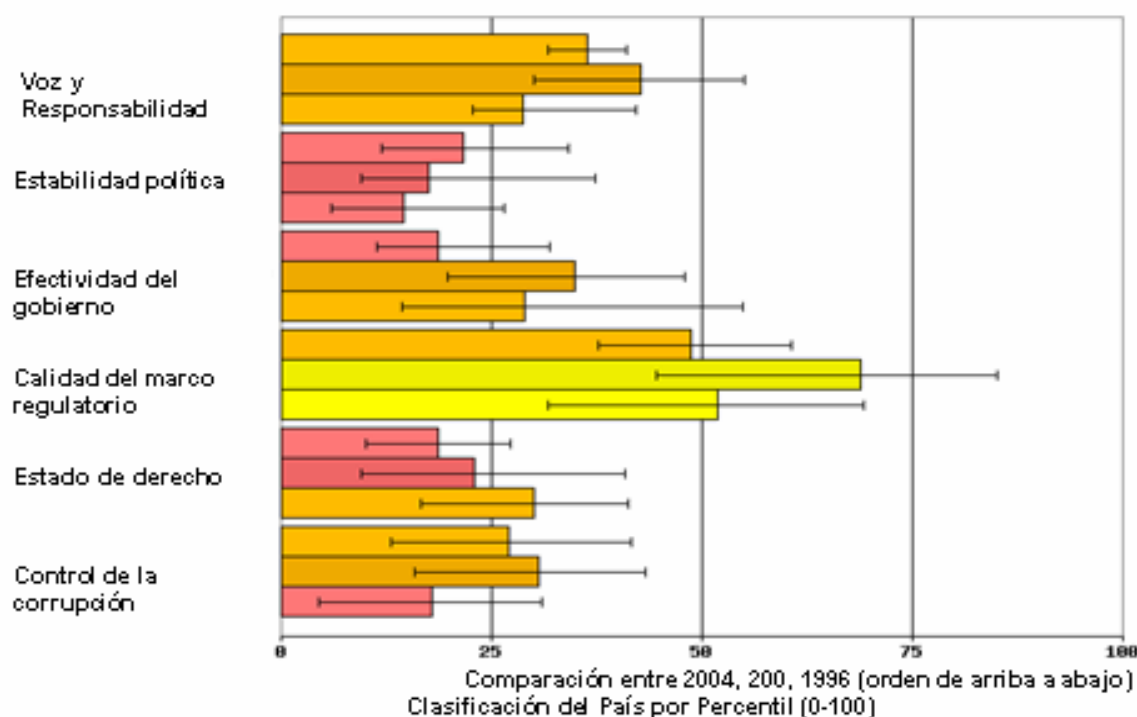
Lamentablemente, las calificaciones del país en todas las dimensiones menos una (estabilidad política) se deterioraron recientemente a partir de sus niveles del año 2000, particularmente en efectividad del gobierno y calidad del marco regulatorio. Es necesario

puntualizar la necesidad de ser precavidos al hacer inferencias sobre este deterioro, dada la presencia de márgenes de error, lo cual significa que estos cambios en general no son estadísticamente significativos. Aún así, la imagen que emerge, en términos de tendencia general en materia de gobernabilidad, sugiere una trayectoria ascendente hasta el 2000, con un estancamiento –incluso deterioro– entre ese año y el 2004.

Aunque estos indicadores de gobernabilidad muestran el desempeño del país a un nivel agregado, no proveen información sobre las manifestaciones detalladas y factores subyacentes a tal desempeño, ni tampoco ofrecen información sobre si se ha progresado después del 2004. Por esa razón, se complementan estos datos con hallazgos de encuestas recientes, realizadas a empresas y ciudadanos en Guatemala.

### Gráfica 26. Indicadores de Gobernabilidad entre 1996, 2000 y 2004

#### Indicadores de Gobernabilidad entre 1996, 2000, 2004: Tendencias Mixtas



Fuente para los datos: "Governance Matters IV: Indicadores de gobernabilidad para 1996-2004" D. Kaufmann, A. Kraay and M. Mastruzzi. <http://www.worldbank.org/indicators/govdata/>. Los colores de asignan de acuerdo al siguiente criterio: Rojo Oscuro, 10° percentil inferior; Rojo Oscuro, entre 10° y 26°; Naranja, entre 26° y 60°; Amarillo, entre 60° y 76°; Verde Claro, entre 76° y 80°; Verde Oscuro por encima del 80°.

### Tendencias más recientes: 2002-2005

Una mirada a varias encuestas de empresas y ciudadanos, ofrece una imagen mixta del progreso en la gobernabilidad del país durante los últimos dos años: mejorías en algunas áreas, contrastantes con ciertas tendencias negativas en otras. En general, Guatemala enfrenta retos importantes en la materia, lo que hace necesario y urgente lograr avances

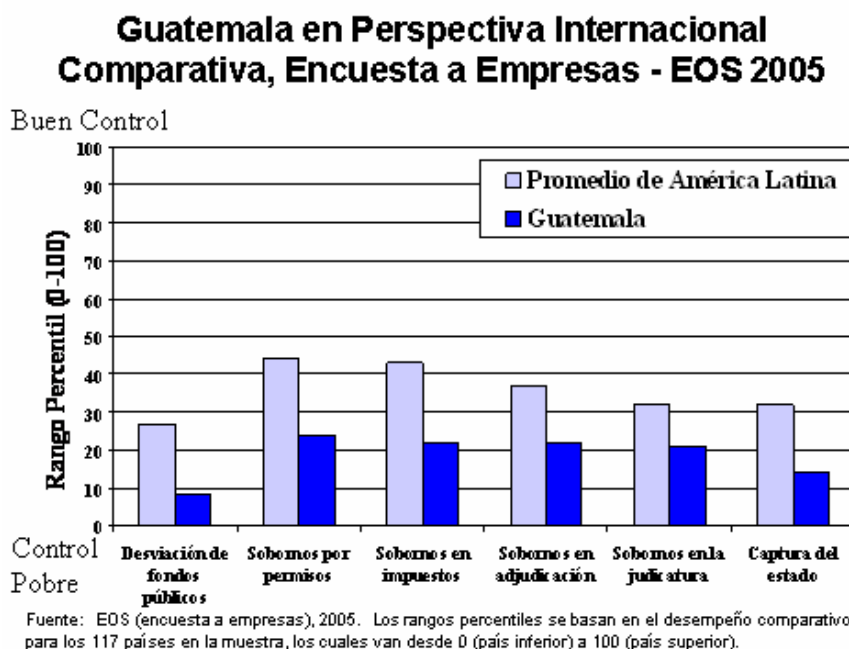
significativos en los años venideros, a fin de consolidar e institucionalizar las reformas y el progreso en materia de gobernabilidad.

### Encuesta de empresas, Foro Económico Mundial

Una revisión de las respuestas dadas por empresas guatemaltecas en la Encuesta de Competitividad Global 2005,<sup>20</sup> revela determinados puntos críticos, simultáneamente con algunas señales alentadoras. En todo caso, el desempeño de Guatemala en el control de ciertas formas de corrupción continúa siendo un reto, ya que se siguen obteniendo calificaciones sustancialmente por debajo del promedio de América Latina. En todas las categorías, la nación guatemalteca se clasifica consistentemente en el cuartil inferior del mundo, a menudo 20 rangos percentiles por debajo del promedio de Latinoamérica (Gráfica 27). Cuando se trata de fugas presupuestales y favoritismo del gobierno en la adjudicación de contratos, el país se clasifica entre los peores.

La evidencia sobre el progreso logrado en la lucha contra la corrupción, es mixta. Por un lado, la misma encuesta del 2005 muestra que el porcentaje de personas que reportan una alta frecuencia de sobornos, en sectores tales como servicios públicos, impuestos y permisos comerciales, de hecho ha aumentado durante los últimos dos años. Sin embargo, gracias a los esfuerzos del Gobierno para aumentar la transparencia en la judicatura y en la adjudicación de contratos, la frecuencia de sobornos en estos sectores muestra signos claros de reducción (Gráfica 28).

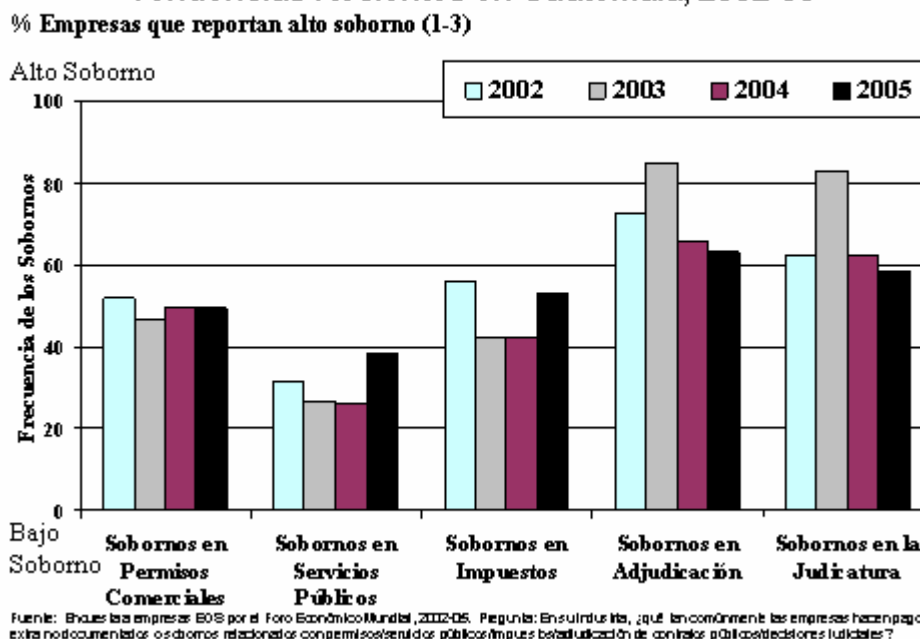
### Gráfica 27. Perspectiva Internacional



<sup>20</sup> La Encuesta de Competitividad Global es administrada anualmente por el Foro Económico Mundial, capturando las opiniones expertas de más de 10,000 líderes de negocios y empresarios en 117 países sobre temas tales como macroeconomía, tecnología, gobernabilidad, medio ambiente, infraestructura y competencia. Dada su amplia cobertura de países, el instrumento es una excelente herramienta para comparaciones entre naciones, así como entre períodos de tiempo.



**Gráfica 28. Tendencias recientes de soborno en Guatemala**  
**'Desagregando' Diferentes Manifestaciones del Soborno**  
**Tendencias Recientes en Guatemala, 2002-05**



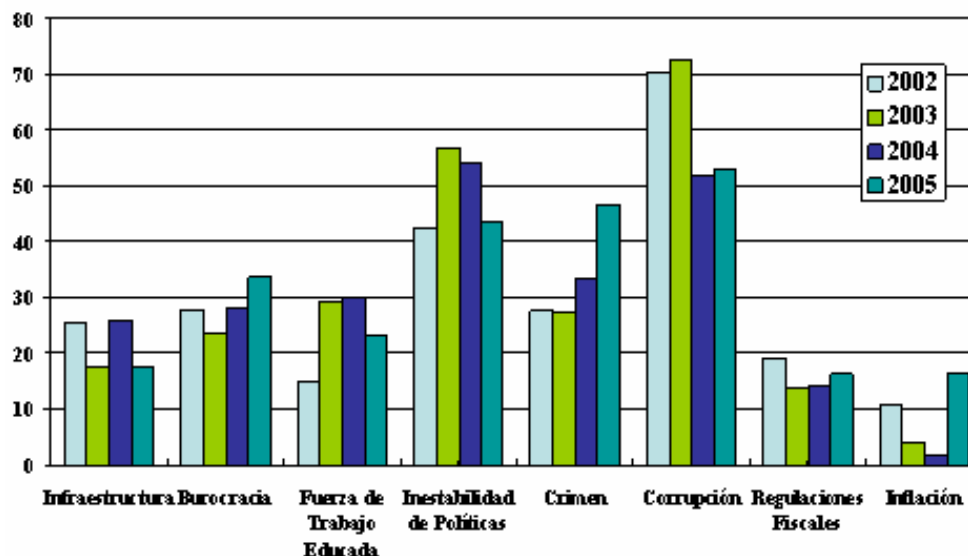
Cuando se trata del éxito del Gobierno en implementar un marco regulador favorable para los negocios, las señales son igualmente mixtas. De acuerdo con las empresas en Guatemala, los trámites burocráticos –medidos como el porcentaje de tiempo que la gerencia empresarial debe pasar tratando y negociando con oficiales gubernamentales–, son más engorrosos y lentos en el año 2005 de lo que eran en 2003. De hecho, un estimado de un 15% del tiempo fue reportado por las empresas en el último de los años mencionados, superior al 8% registrado dos años antes. De manera similar, el porcentaje de empresas que afirman que la burocracia es una restricción importante al crecimiento en el país, aumentó del 23% en 2003 al 34% en 2005. A pesar de estos reportes sombríos, el porcentaje de empresas que reportaron una gran carga de regulaciones administrativas, decayó del 92% al 79% en el mismo período.

A pesar de estas cifras, hay señales alentadoras que emergen de estos reportes. Durante los últimos dos años, por ejemplo, el porcentaje de empresas que consideran la corrupción como la principal restricción para los negocios, ha disminuido claramente de más del 70% en 2003 al 50% en los dos años siguientes. Sin embargo, a los ojos de las empresas la corrupción continúa siendo el obstáculo número uno al crecimiento. Por otro lado, se observa desde el 2003 un aumento en la preocupación de las empresas por la inflación y la burocracia, entre otros aspectos negativos (Gráfica 29).

## Gráfica 29

## Restricciones a los Negocios, Guatemala, 2002-05

% empresas que reportan la restricción entre las 3 primeras:



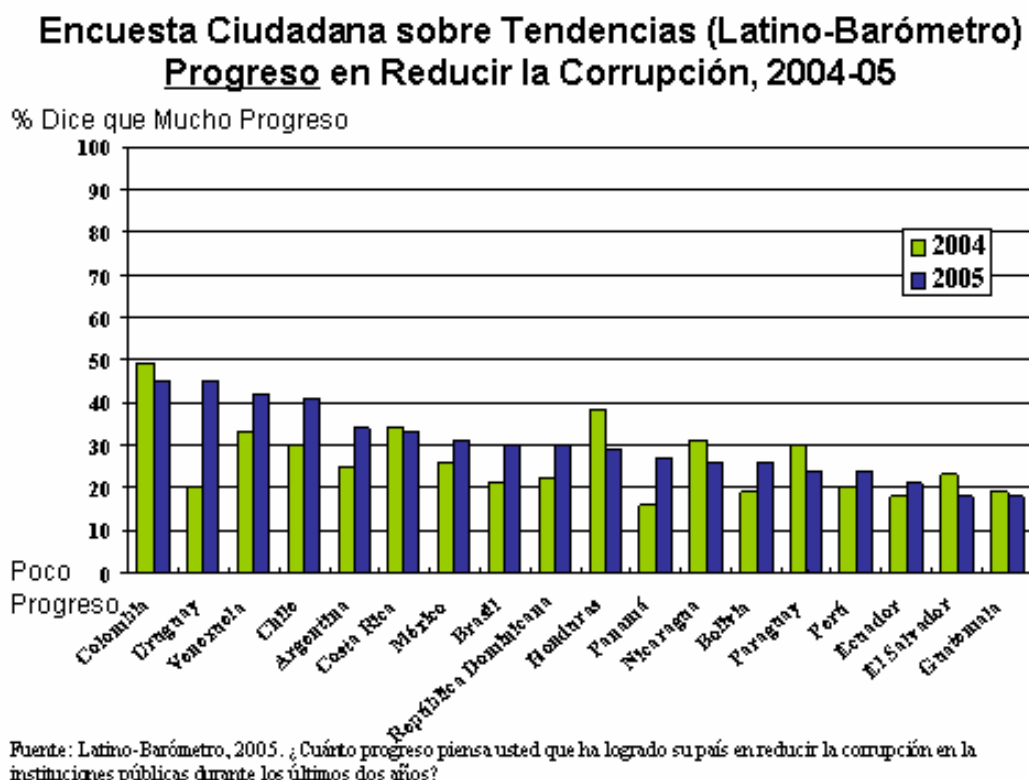
Fuente: EOS 2002-05. Pregunta: Escoga entre las 14 restricciones anteriores los cinco factores más problemáticos para hacer negocios en su país. Note que algunas restricciones no se muestran.

En otras áreas, el país parece estar avanzando en la dirección correcta. Por ejemplo, durante los últimos dos años, el porcentaje de empresas que reportan altas fugas presupuestarias pasó de un asombroso 100% en 2003 al 88% en 2004. De manera similar, el porcentaje de empresas que reportan un alto lavado de dinero decayó del 74% en 2003 al 56% en 2004, mientras que el de personas que reportaron altos sobornos en la adjudicación de contratos, descendió del 85% en 2003 al 63% en 2005 y, cuando se trató de sobornos en la judicatura, del 83% en 2003 al 58% en 2005.

### Encuestas de Ciudadanos, Latino-Barómetro

Los resultados de las encuestas del Latino-Barómetro<sup>21</sup> en los dos últimos años (2004 y 2005), son aleccionadores para Guatemala. Efectivamente, mientras países como Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela registraron una mejoría en la lucha contra la corrupción en el período estudiado, los encuestados de Guatemala no fueron tan optimistas. De hecho, el país se clasificó en el último lugar entre 18 países evaluados en la región, en cuanto al progreso logrado en reducir la corrupción durante los últimos dos años (Ver gráfica 30).

<sup>21</sup> El Latino-barómetro es una encuesta de opinión pública que representa las opiniones, actitudes, comportamiento y valores de ciudadanos de los países en los cuales se lleva a cabo. La encuesta empezó siendo aplicada regularmente en 8 países de la región en 1995, y en 17 países a partir de 1996. Latino-barómetro lleva a cabo una encuesta anual, usando muestras representativas y un cuestionario idéntico en cada país en las siguientes áreas: Economía y Comercio Internacional, Integración y Bloques Regionales de Comercio, Democracia, Política e Instituciones, Políticas Sociales, Cultura Cívica, Capital Social y Fraude Social, Medio Ambiente, Temas de Actualidad.

**Gráfica 30. Latinobarómetro, comparación internacional****Gobernabilidad y competitividad**

A pesar del progreso en algunas áreas, el país todavía está retrasado con respecto a la región latinoamericana en general. Los altos niveles de corrupción, de trámites burocráticos y de carga reguladora pueden tener una influencia perjudicial en el crecimiento económico y en los ingresos per cápita en el largo plazo, por lo que son considerados por las empresas locales como fuerzas disuasorias para hacer negocios.

Claramente, la gobernabilidad afecta significativamente la competitividad de un país (Gráfica 31). No es sorprendente, por lo tanto, que el bajo desempeño actual de Guatemala en materia de corrupción también esté asociado con un bajo Índice de competitividad (GCI), medido por la misma Encuesta, donde se clasificó en el puesto 97 de 117 en el año 2005 y en el 83 de 104 en el 2004<sup>22</sup>. Estimaciones del Instituto del Banco Mundial<sup>23</sup> muestran estimó que en promedio una mejora en el control de la corrupción de sólo una desviación estándar (la cual es realista), está asociada con un salto en el GCI para un país de hasta 30 posiciones en la clasificación.

Por consiguiente, es imperativo que los éxitos recientes en frenar la corrupción en áreas como la adjudicación de contratos y la judicatura, sean vistas como el punto de inicio para un

<sup>22</sup> Entre los 18 países de la región latinoamericana, Guatemala se clasificó en el puesto 13 en el 2005 y en el 12 en el 2004.

<sup>23</sup> Mayor información sobre los trabajos de investigación realizados por el Instituto del Banco Mundial esta disponible en la página Web <http://www.worldbank.org/wbi/governance/pubs.html>



comprendido, que reduzca la corrupción en todos los ámbitos y promueva un mejor ambiente de negocios para el país.

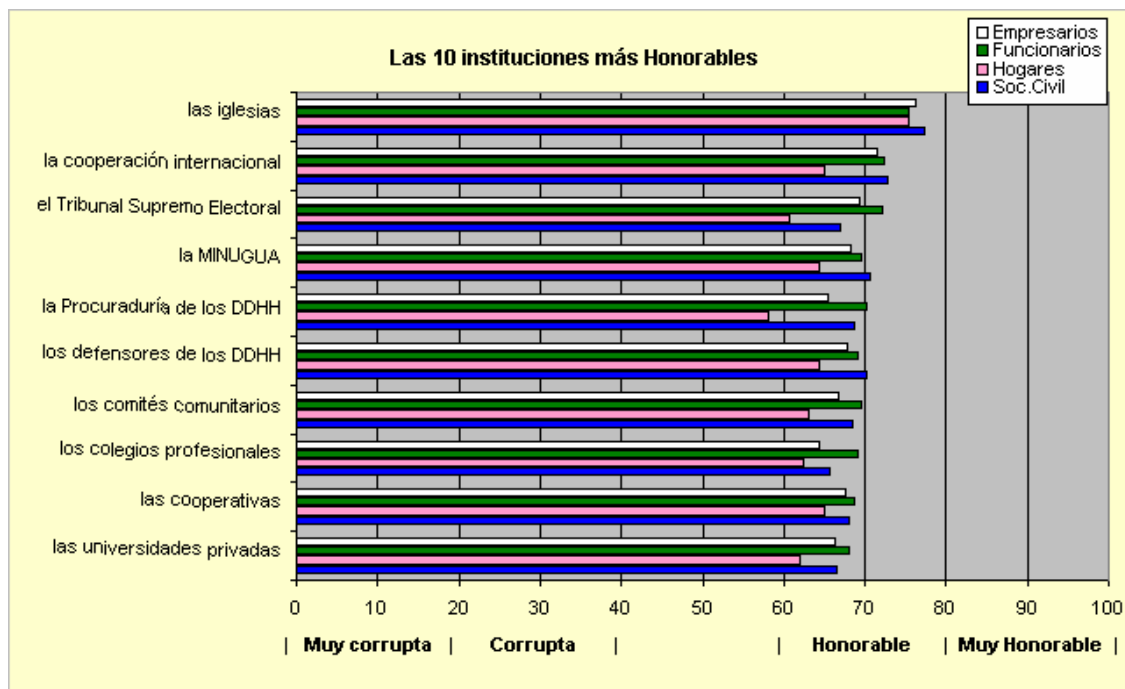
## CONCLUSIONES

- 1. *Pesimismo y fuertes retos para la gobernabilidad.*** Guatemala enfrenta importantes desafíos en las diferentes dimensiones de la gobernabilidad, en medio de un pesimismo generalizado en cuanto a la situación del país en diferentes aspectos. El 73 % del total de entrevistados calificó la situación nacional como mala o muy mala. El dato se distribuye así: 75 % de los jefes de hogar, 74 % de los empresarios, 67 % de los representantes de ONGs, y 66 % de los servidores públicos. De los quince problemas sondeados como los que más afectan a la población, cinco fueron señalados como los de mayor incidencia e impacto negativo: inseguridad, falta de empleo, delincuencia, alto costo de la vida y corrupción.
- 2. *Percepción de una provisión de servicios inadecuados y desiguales.*** Los hogares y los empresarios reportaron que la calidad de muchos servicios públicos es deficiente, aunque esta percepción varía según la institución que los provee y el área geográfica encuestada. Adicionalmente, más del 10 por ciento de los hogares reportan que necesitan pagar sobornos para obtener un servicio. El problema es particularmente serio en el sistema judicial, donde alrededor del 80 por ciento de los hogares encuestados, consideraron los sobornos como un obstáculo serio para el funcionamiento del mismo.
- 3. *Prácticas ilegales afectan el ambiente empresarial.*** Alrededor del 12 por ciento de los gerentes reportaron que necesitan pagar un soborno para obtener una licencia o un permiso, mientras que alrededor del 16 por ciento reportó que pagan sobornos para asegurar contratos públicos.
- 4. *La gobernabilidad deficiente contribuye a la desigualdad del ingreso e impone barreras de acceso a los servicios públicos.*** Los ciudadanos de bajos ingresos, gastan una proporción mayor de su sueldo en sobornos para obtener servicios públicos, en comparación con los ciudadanos más adinerados. Por lo tanto, son más propensos a no solicitar un servicio cuando lo necesitan, debido al elevado costo de la corrupción.
- 5. *Debilidad en controles e inadecuadas políticas de personal en el sector público.*** Más de un tercio de los funcionarios públicos, reportaron que la compra de plazas es una práctica común en la administración pública. Los funcionarios también manifestaron que la falta de mecanismos de auditoría y la falta de apertura con que se toman decisiones, siguen constituyendo un reto importante para la gerencia del presupuesto.
- 6. *La existencia de mecanismos de auditoría apropiados está relacionada con menores niveles de corrupción.*** Las instituciones en Guatemala en las que se toman decisiones sobre manejo de personal y presupuesto en forma más participativa, y están sujetas a auditorías regulares –externas y/o internas-, exhiben menores niveles de corrupción y parecen menos propensas a ser capturadas por intereses privados.

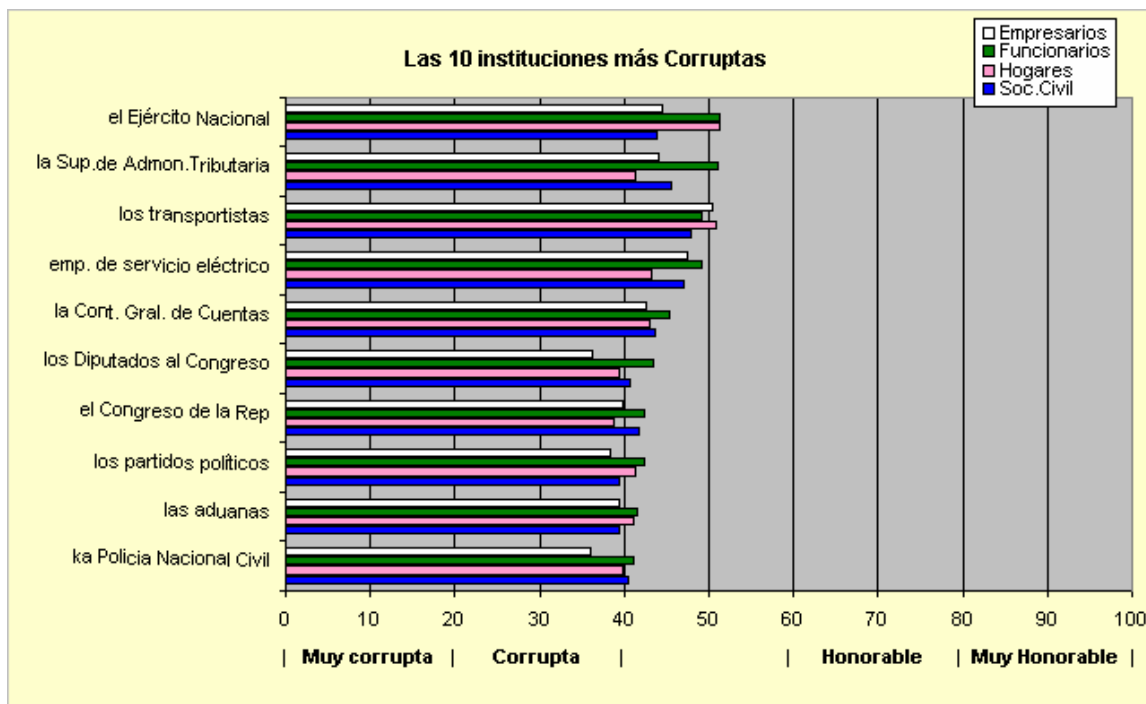
- 7. La corrupción está asociada con una menor calidad del servicio ofrecido y con un menor acceso de los pobres a los servicios del Estado.** Los servicios ofrecidos por las agencias que registran niveles menores de corrupción administrativa, son considerados como de mejor calidad y más accesibles a los pobres que los servicios ofrecidos por agencias con niveles mayores de corrupción.
- 8. Menores niveles de corrupción administrativa:** éstos están relacionados con la disponibilidad de mecanismos para que los ciudadanos expresen sus opiniones. El grado hasta el cual los habitantes se ven forzados a pagar sobornos para obtener servicios públicos en instituciones guatemaltecas, es sustancialmente inferior cuando en tales entidades existen mecanismos para que los ciudadanos los hagan responsables por la calidad de los servicios que proveen. Esto podría estar relacionado con el hecho de que, incrementando la presión ciudadana, se incrementan los incentivos para que los funcionarios públicos provean un mejor servicio, al mismo tiempo que los expone más cuando reciben sobornos, inhibiéndolos de hacerlo.
- 9. De acuerdo con la Encuesta de Competitividad Global, la evidencia sobre el progreso logrado en la lucha contra la corrupción es mixta:** por un lado, la misma encuesta del 2005, muestra que el porcentaje de personas que reportan una alta frecuencia de sobornos en sectores como servicios públicos, impuestos y permisos comerciales, de hecho ha aumentado durante los últimos dos años. Sin embargo, gracias a los esfuerzos del Gobierno para aumentar la transparencia en la judicatura y en la adjudicación de contratos, la frecuencia de sobornos en estos sectores muestra signos claros de reducción.
- 10. Cuando se trata del éxito del Gobierno en implementar un marco regulador favorable para los negocios, las señales son igualmente mixtas:** de acuerdo con las empresas guatemaltecas, los trámites burocráticos, medidos como el porcentaje de tiempo que la gerencia debe pasar tratando y negociando con oficiales del Gobierno, son mayores en 2005 de lo que eran en 2003. De hecho, un estimado de un 15% del tiempo fue reportado por las empresas en el presente año, superior al 8% registrado dos años atrás. De manera similar, el porcentaje de empresas que afirman que la burocracia representa una restricción importante al crecimiento en el país, aumentó del 23% en 2003 al 34% en 2005. A pesar de estos reportes sombríos, el porcentaje de empresas que reportaron una gran carga de regulaciones administrativas, decayó del 92% al 79% en el mismo período.
- 11. Datos del 2005, indican que el porcentaje de personas que reportaron altos sobornos en la adjudicación de contratos, descendió:** del 85% en 2003 al 63% en 2005 y del 83% en 2003 al 58% en 2005, cuando se trató de sobornos en la judicatura. Asimismo, indican que durante los últimos dos años el porcentaje de empresas que consideran la corrupción como la principal restricción para los negocios, ha disminuido claramente de más del 70% en 2003 al 50% dos años después.

Apéndice 1. Gráficas Adicionales

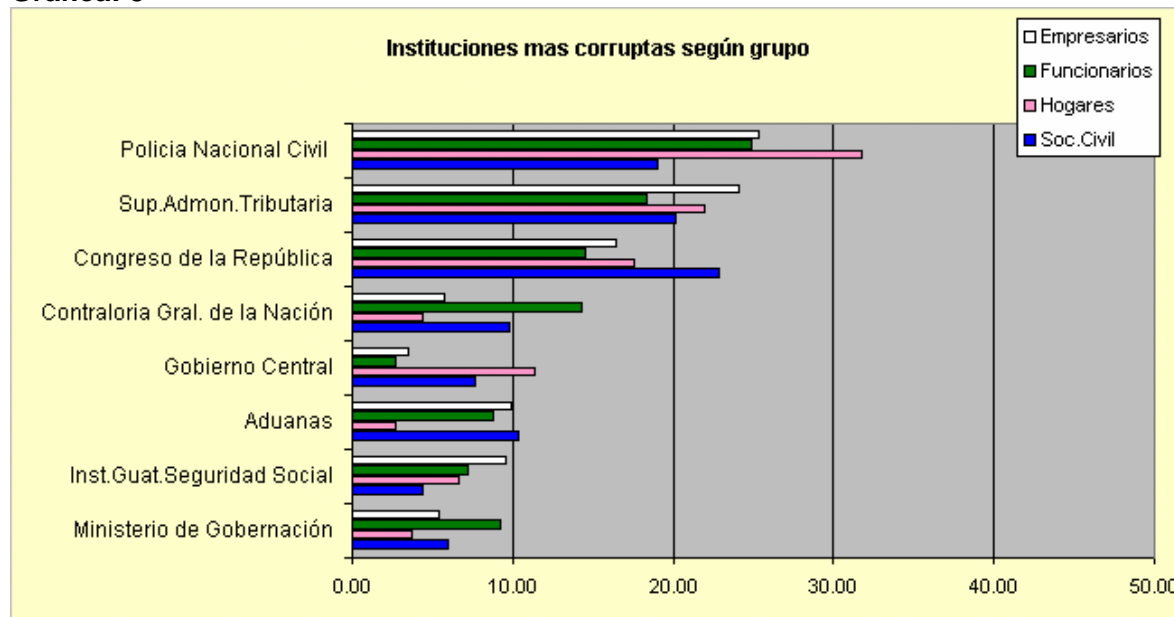
Gráfica 1. Instituciones más honorables (calificación sobre listado).



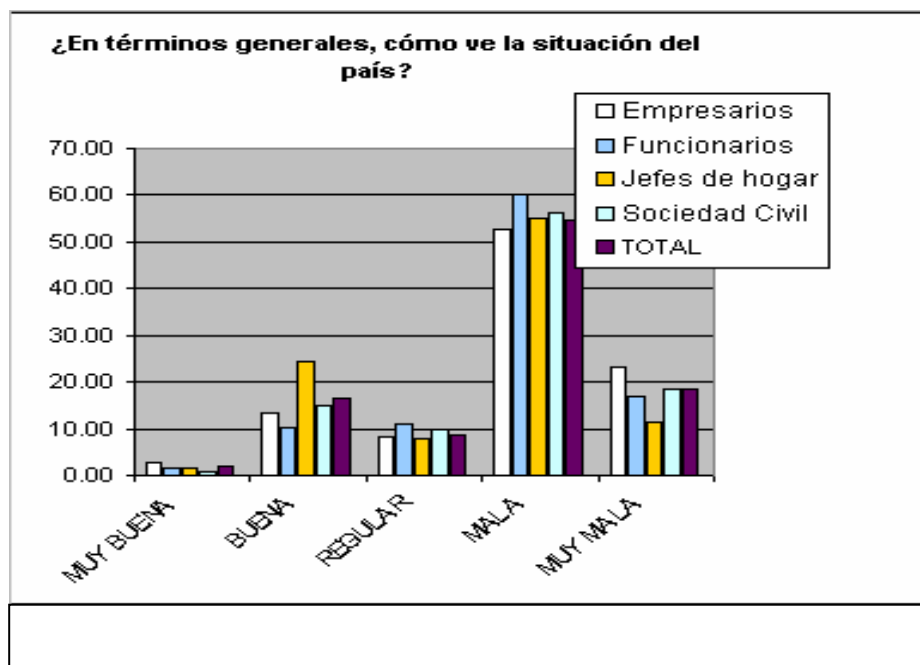
Gráfica 2. Instituciones más corruptas (calificación sobre listado).



Gráfica: 3

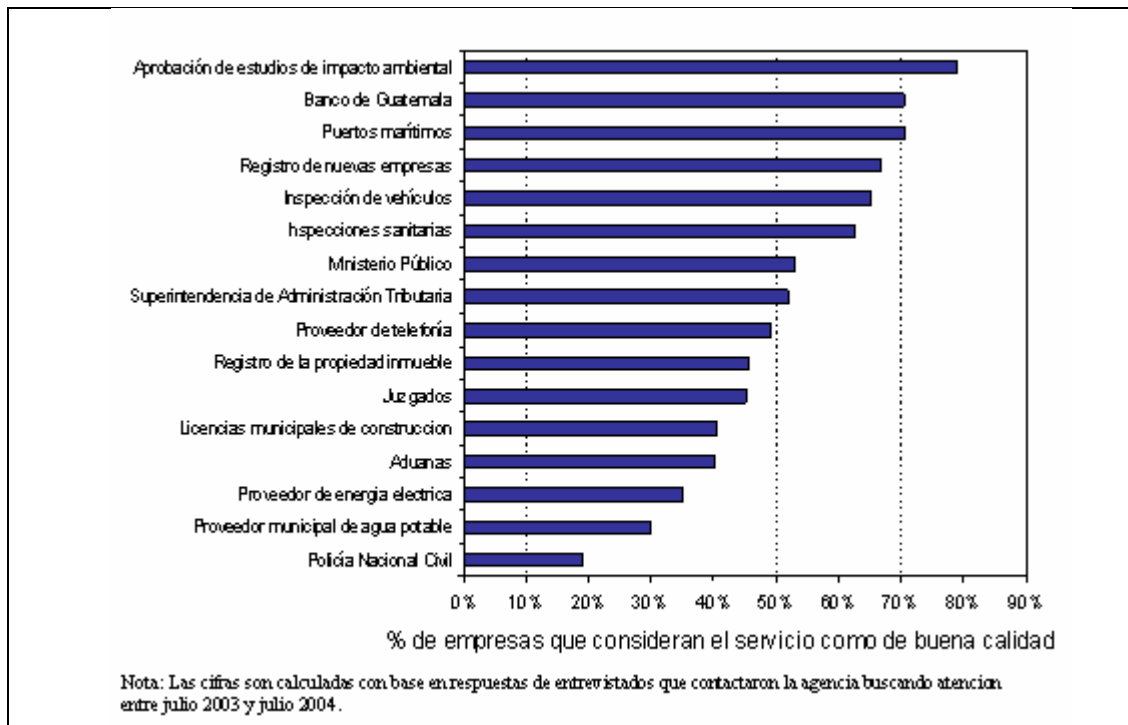


Gráfica 4. Percepciones de la situación general del país

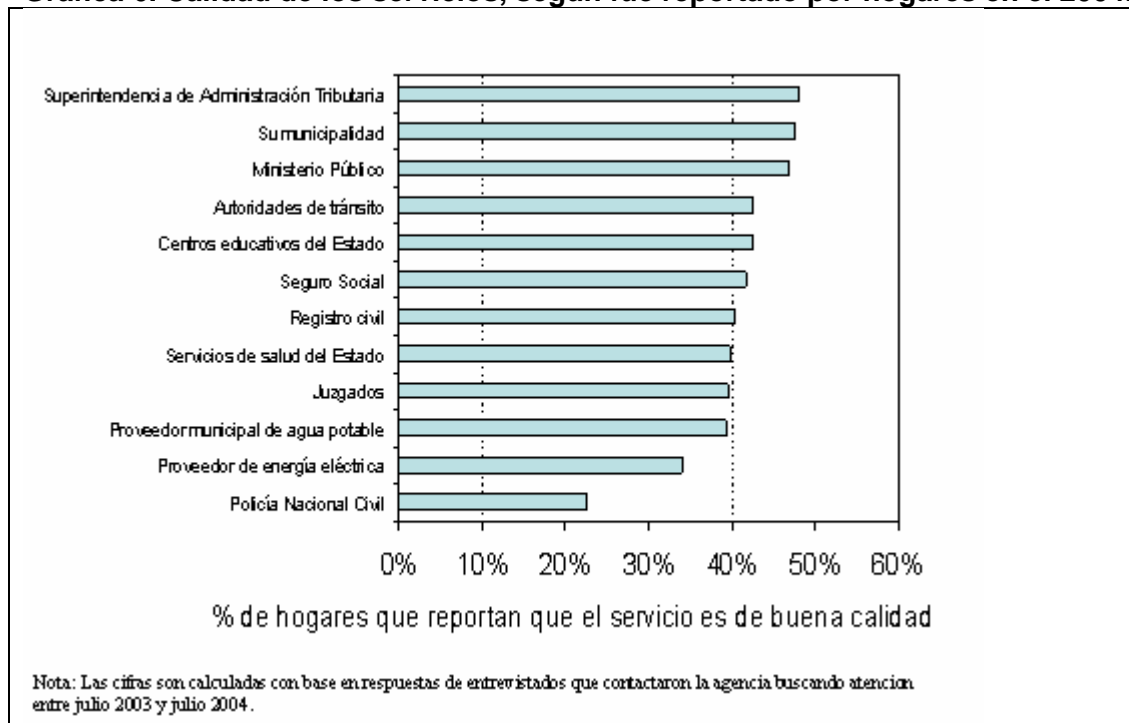




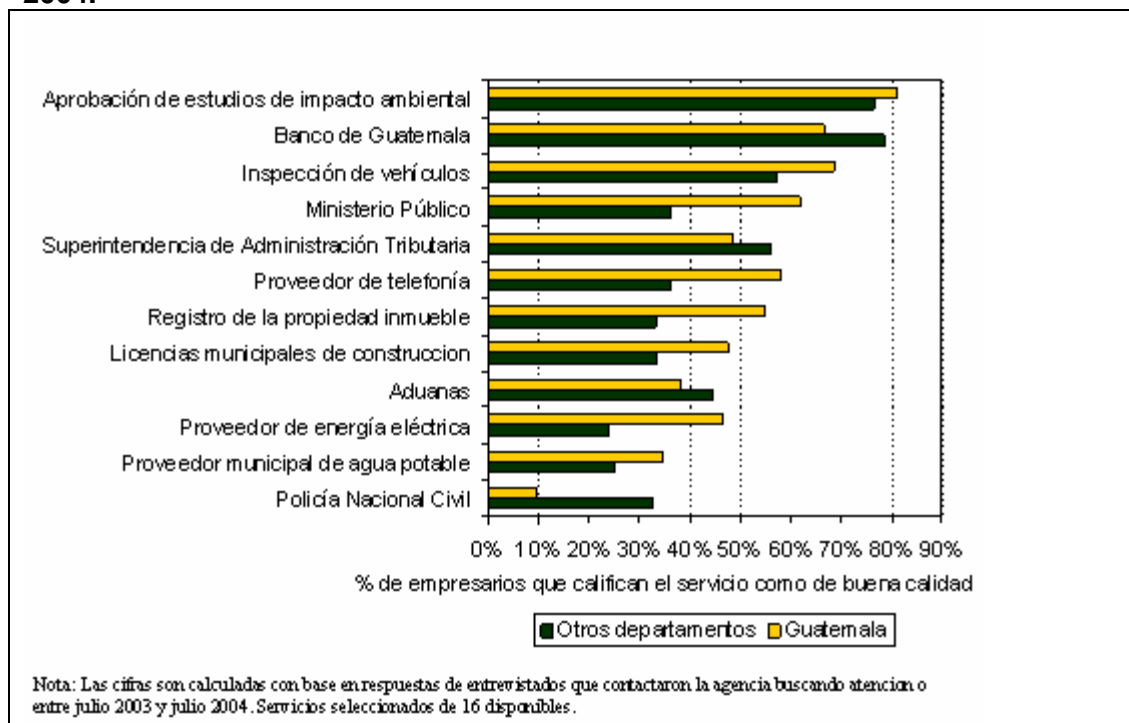
**Gráfica 5. Calidad de los servicios según fue reportado por empresas en el 2004.**



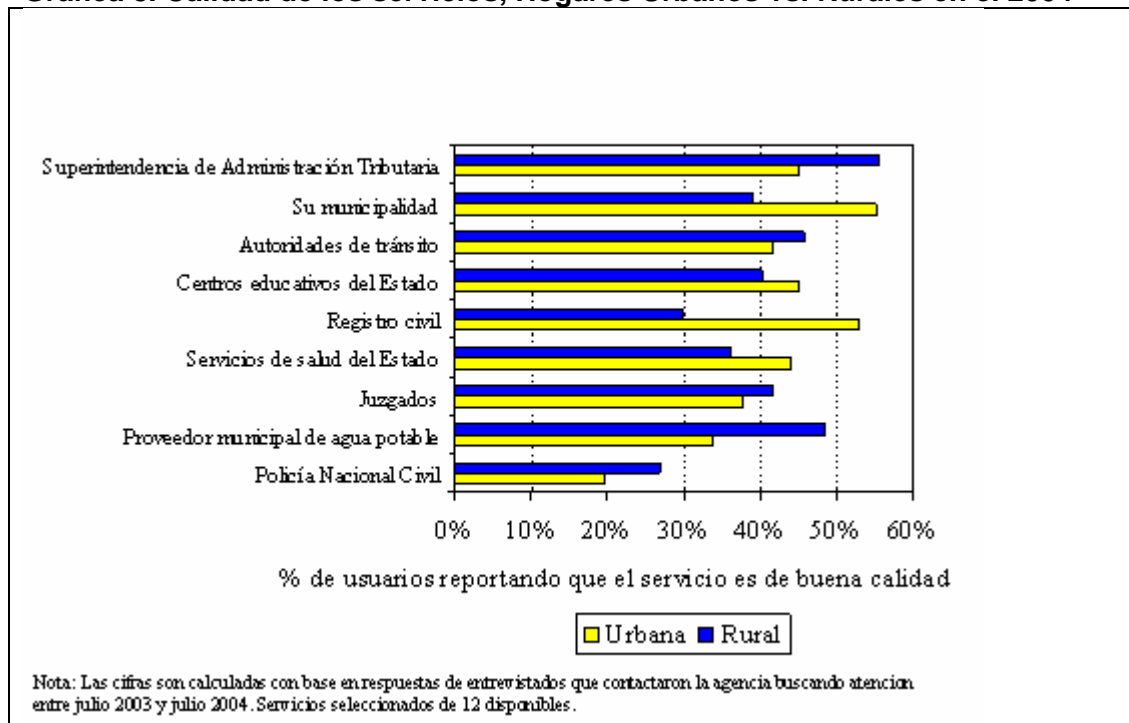
**Gráfica 6. Calidad de los servicios, según fue reportado por hogares en el 2004.**



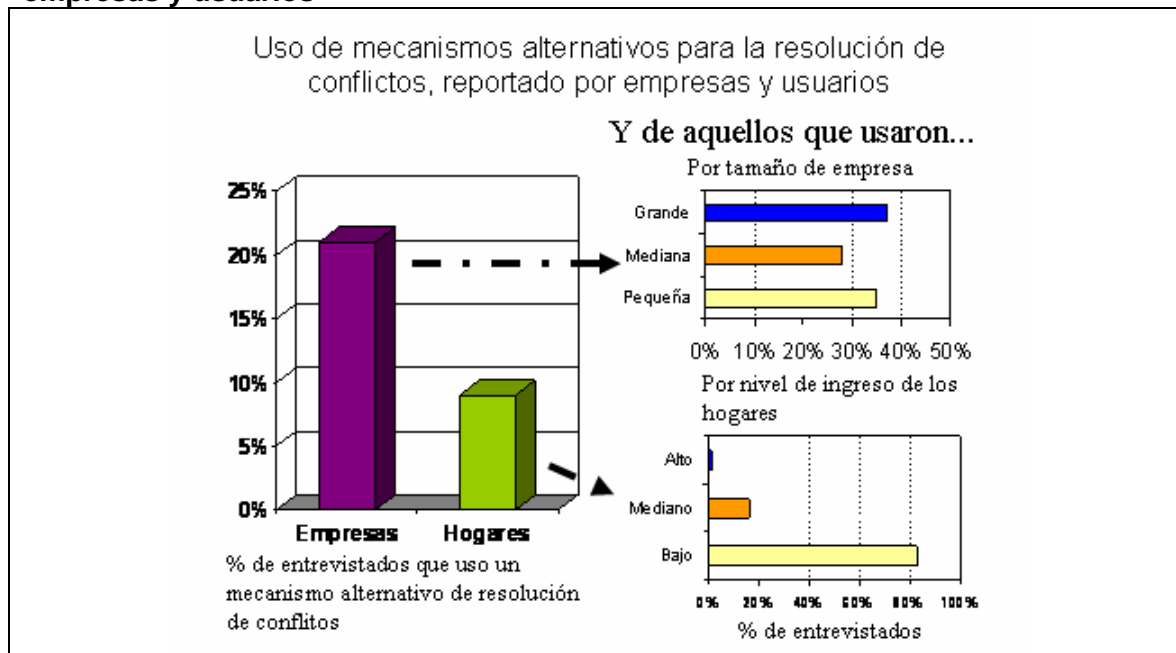
**Gráfica 7. Calidad de los servicios, según fue reportado por compañías operantes en el Departamento de Guatemala vs. Compañías operantes fuera del Departamento de Guatemala, 2004.**



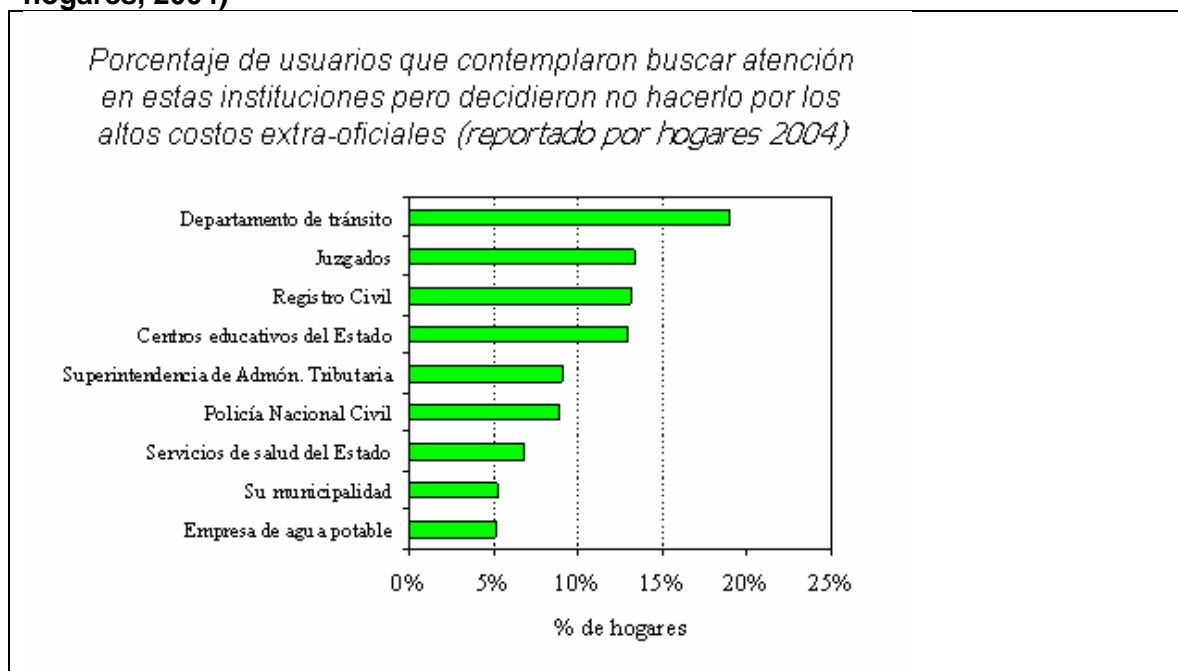
**Gráfica 8. Calidad de los servicios, Hogares Urbanos vs. Rurales en el 2004**



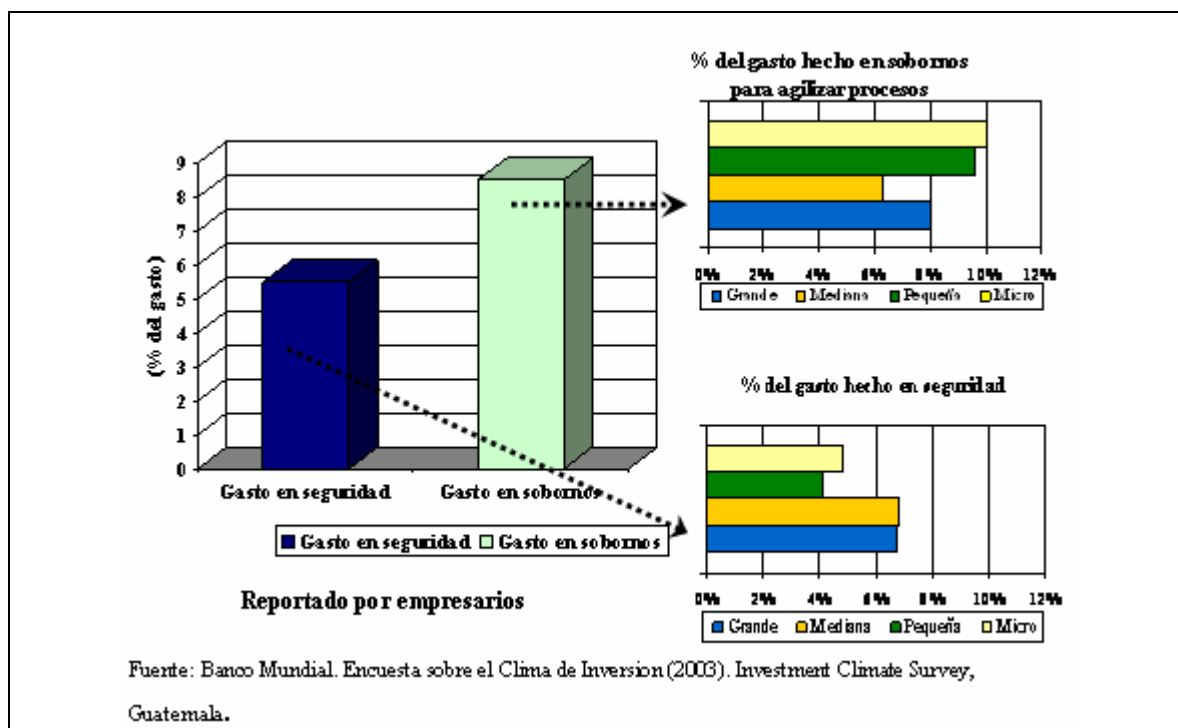
**Gráfica 9. Uso de los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, reportado por empresas y usuarios**



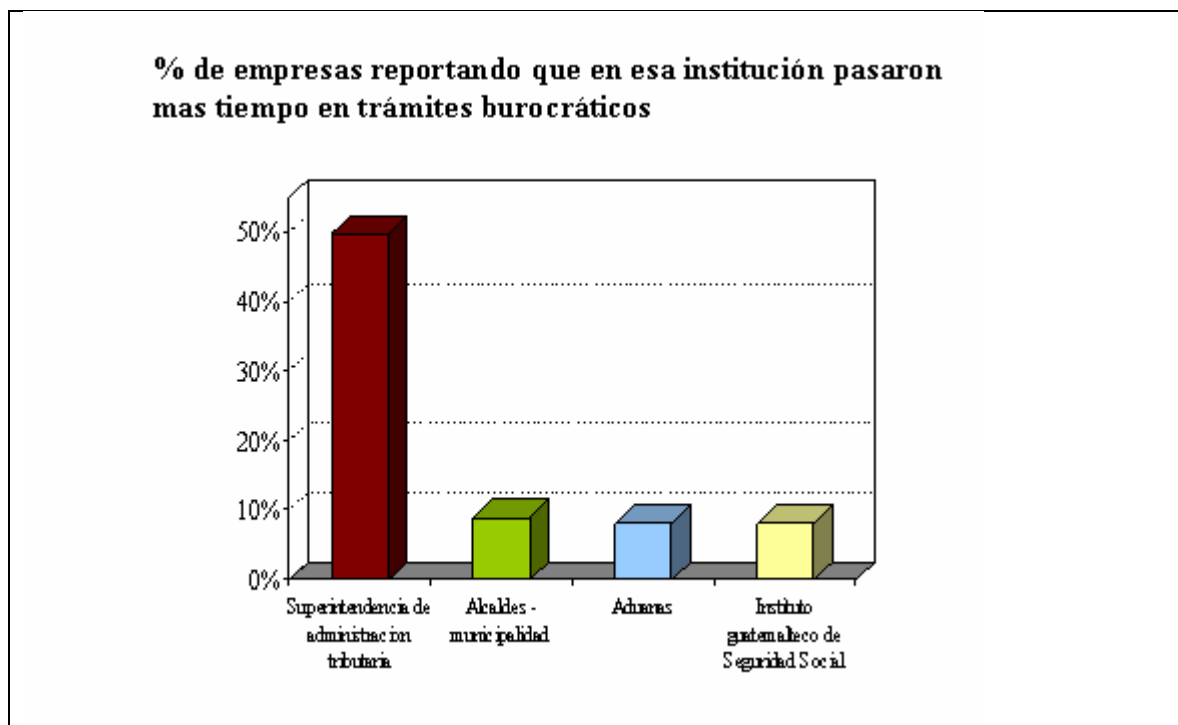
**Gráfica 10. Porcentaje de los usuarios que contemplaron buscar atención en estas instituciones pero decidieron no hacerlo por los altos costos extra-oficiales (reportado por hogares, 2004)**



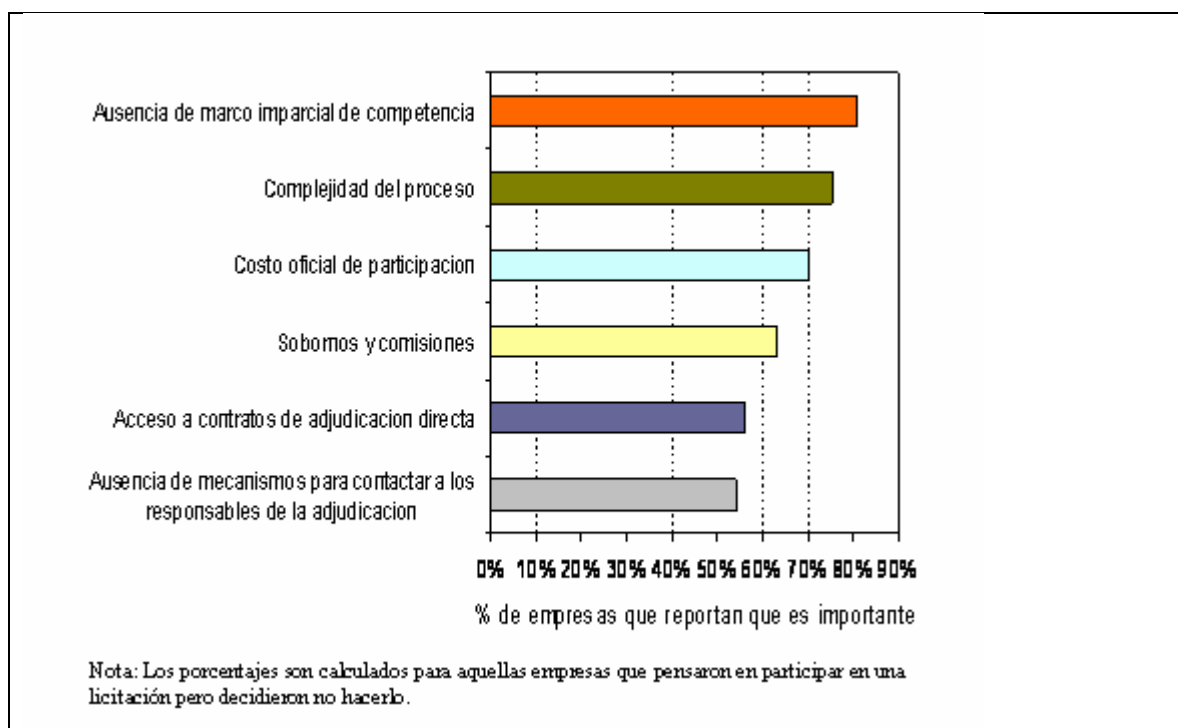
**Gráfica 11. Sobornos para acelerar las cosas y gasto en seguridad como porcentaje del gasto total, por tamaño. (según fue reportado por gerentes en el 2003)**



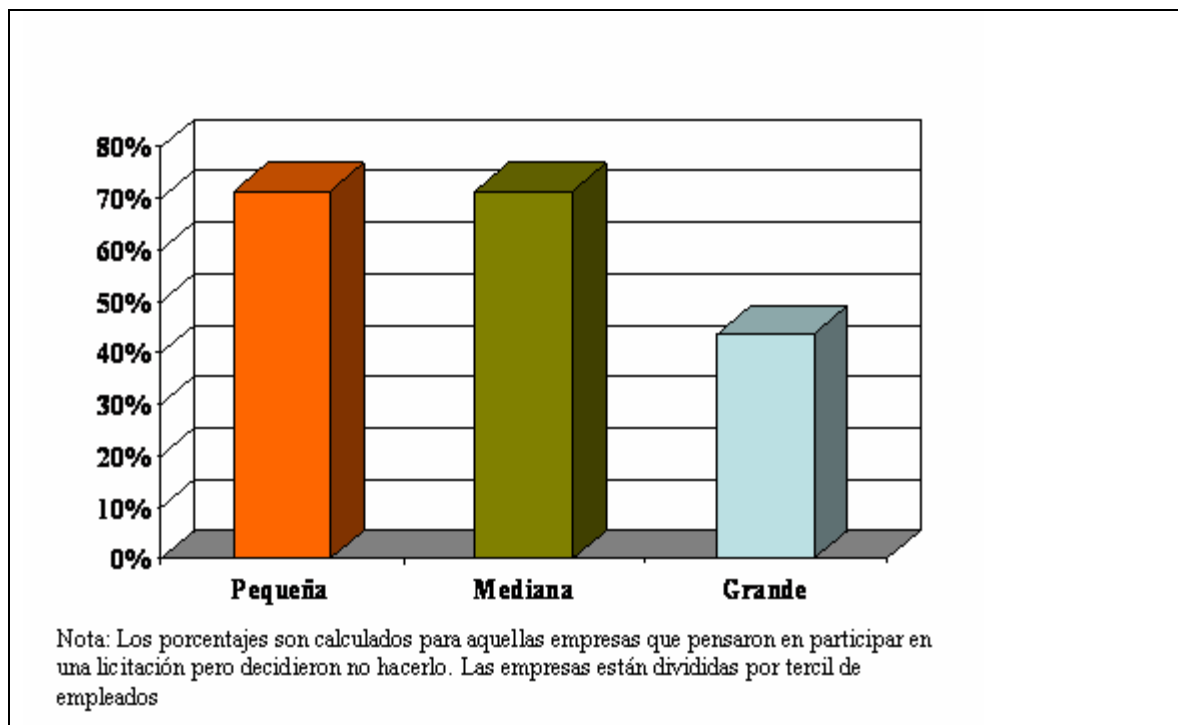
**Gráfica 12. Agencias donde los gerentes gastaron más tiempo lidiando con la burocracia, (según fue reportado por empresas, 2004)**



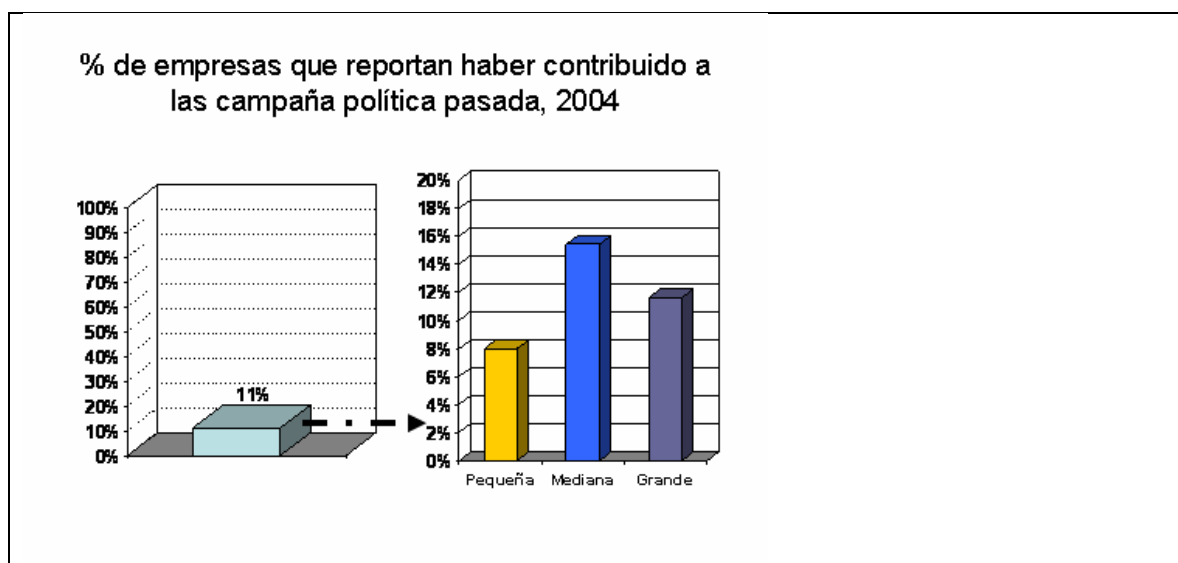
**Gráfica 13. Razones para no participar en procesos de licitaciones públicas, (según fue reportado por gerentes en el 2004)**



**Gráfica 14. Porcentaje de empresas que consideran los sobornos como una razón importante para no participar en procesos de licitaciones públicas, por tamaño de compañía (según fue reportado por gerentes, 2004)**

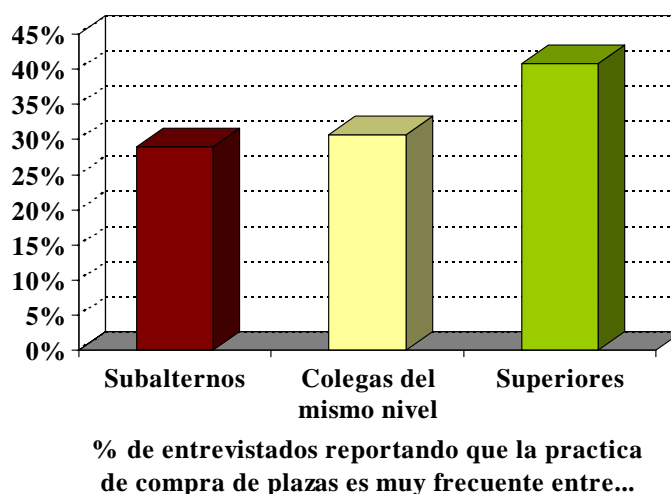


**Gráfica 15. Porcentaje de empresas que reportaron que contribuyeron con la última campaña política, por tamaño de compañía (según fue reportado por gerentes en el 2004)**



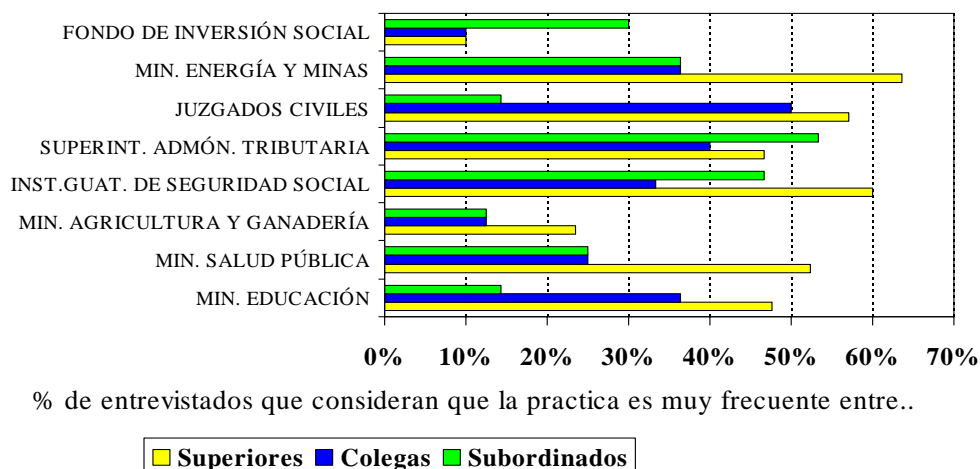
Gráfica 16: Práctica de compra de plazas en el sector público

### La práctica de compra de plazas en el sector público Guatemalteco (reportado por funcionarios 2004)



Gráfica 17: Compra de plazas en el sector público

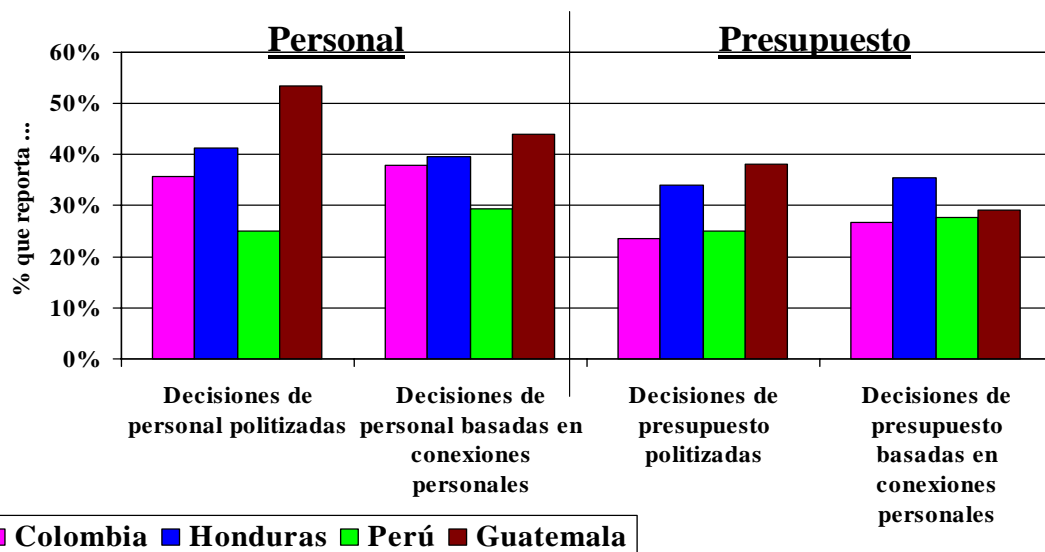
### La compra de plazas en el sector público, por institución (reportado por funcionarios 2004)



Nota: Solo instituciones con mas de 30 entrevistados son incluidas.

Gráfica 18: Decisiones de personal y presupuesto

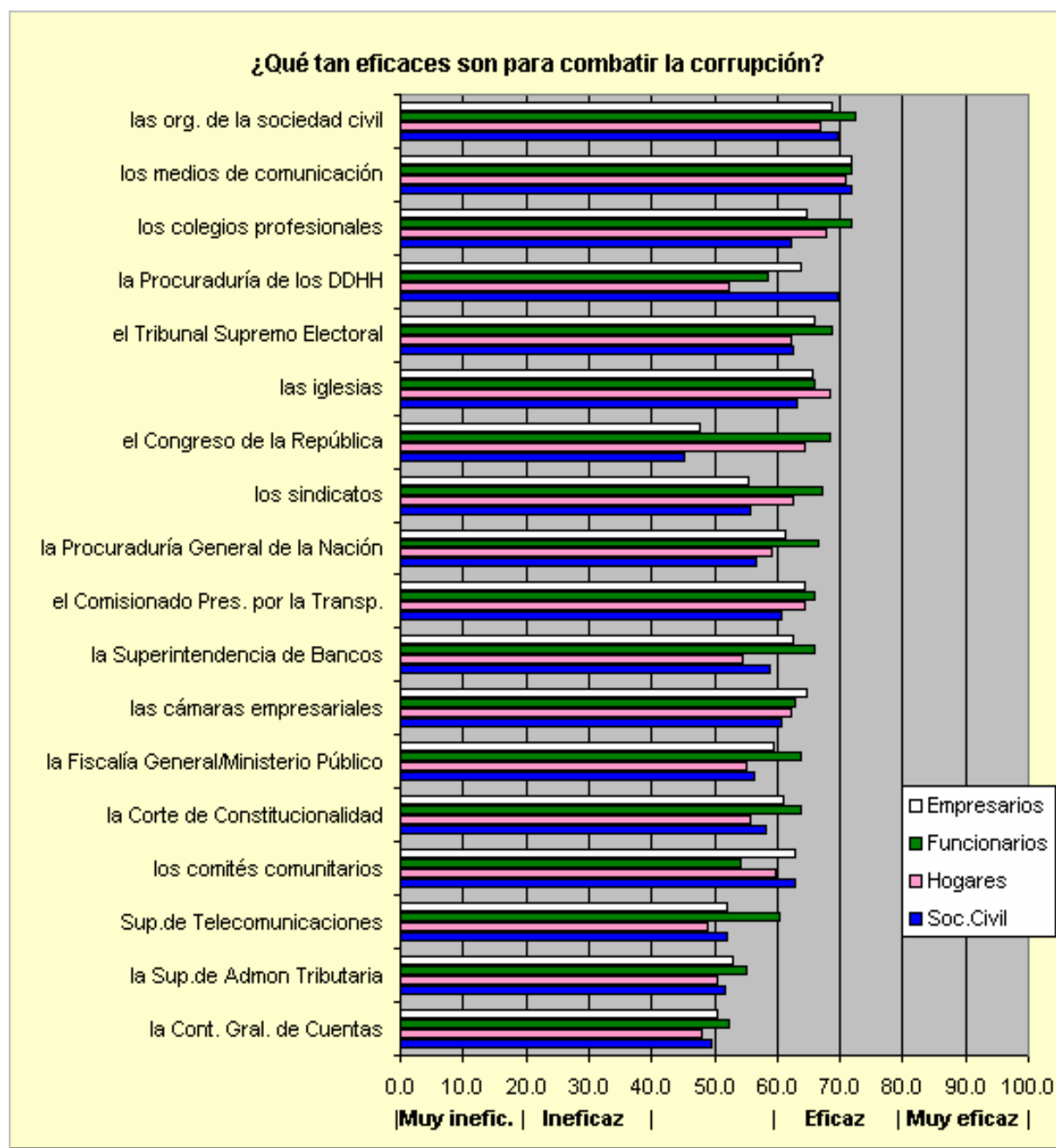
## Decisiones de personal y presupuesto en instituciones públicas (reportado por funcionarios públicos, 2001-2004)



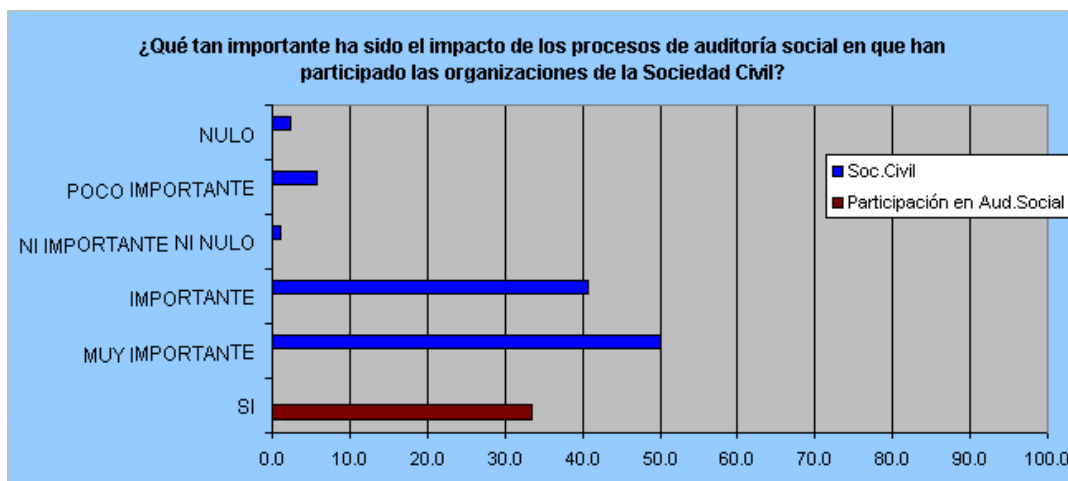
Nota: En Guatemala la pregunta de si las decisiones de presupuesto fueron basadas en conexiones personales se refiere a las relaciones familiares o de paisanos.



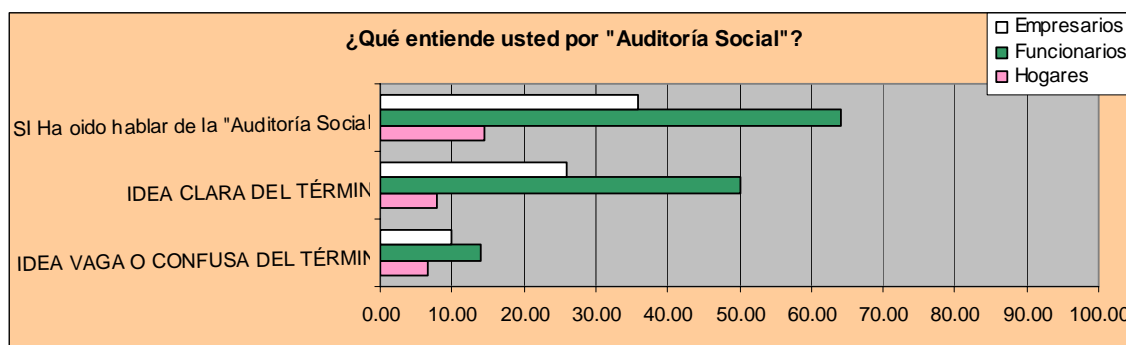
**Gráfica 19. Efectividad en la lucha contra la corrupción (Instituciones seleccionadas)**



**Gráfica 20. El impacto de los procesos de Auditoría Social (Según participación efectiva)**



**Gráfica 21. Entendimiento del término "Auditoría Social" (Por sector)**



**Cuadro A1. Indicadores de la gobernabilidad por agencia.**

| Institución                        | Acceso de los pobres al servicio | Mecanismos de auditoria | Calidad de las reglas | Apertura de las decisiones | Transparencia | Politización | Voz ciudadana | Meritocracia |
|------------------------------------|----------------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| Min. Comunicaciones y Vivienda     | 64                               | 58                      | 64                    | 47                         | 49            | 60           | 63            | 50           |
| Min. Defensa Nacional              | 83                               | 73                      | 79                    | 46                         | 69            | 44           | 74            | 74           |
| Min. Educación                     | 69                               | 60                      | 71                    | 47                         | 61            | 49           | 57            | 44           |
| Min. Salud Pública                 | 67                               | 62                      | 72                    | 44                         | 55            | 56           | 64            | 43           |
| Universidad de San Carlos          | 72                               | 66                      | 71                    | 57                         | 67            | 39           | 70            | 71           |
| Min. Finanzas Públicas             | 73                               | 69                      | 72                    | 62                         | 69            | 54           | 69            | 48           |
| Min. Gobernación                   | 57                               | 60                      | 62                    | 44                         | 56            | 60           | 65            | 52           |
| Min. Agricultura y Ganadería       | 80                               | 67                      | 77                    | 52                         | 64            | 47           | 75            | 55           |
| Superint. Admón. Tributaria        | 78                               | 59                      | 75                    | 44                         | 52            | 55           | 77            | 48           |
| Min. Energía y Minas               | 59                               | 63                      | 61                    | 38                         | 55            | 54           | 58            | 39           |
| Min. Relaciones Exteriores         | 76                               | 65                      | 67                    | 49                         | 54            | 62           | 60            | 38           |
| Banco de Guatemala                 | 94                               | 81                      | 85                    | 70                         | 83            | 23           | 79            | 81           |
| Min. Trabajo y Previsión Social    | 74                               | 63                      | 69                    | 40                         | 55            | 59           | 60            | 39           |
| Min. Cultura y Deportes            | 69                               | 76                      | 78                    | 62                         | 78            | 35           | 79            | 71           |
| Min. Medio Ambiente                | 74                               | 66                      | 65                    | 52                         | 66            | 51           | 59            | 55           |
| Inst. Guat. de Seguridad Social    | 66                               | 54                      | 67                    | 46                         | 46            | 61           | 67            | 34           |
| Empresa Portuaria Sto. Tomás       | 23                               | 57                      | 61                    | 36                         | 46            | 60           | 46            | 34           |
| Com. Nac. Para Reduc. Desastres    | 75                               | 68                      | 79                    | 51                         | 67            | 35           | 63            | 50           |
| Fondo Nacional para la Paz         | 75                               | 65                      | 69                    | 38                         | 48            | 54           | 71            | 48           |
| Fondo de Inversión Social          | 85                               | 64                      | 74                    | 39                         | 43            | 59           | 66            | 32           |
| Sría. de Análisis Estratégico      | 0                                | 72                      | 74                    | 54                         | 63            | 39           | 70            | 51           |
| Sec. de Asuntos Admvs. y Seguridad | 88                               | 70                      | 77                    | 51                         | 72            | 25           | 65            | 72           |
| Instituto de Fomento Municipal     | 80                               | 70                      | 72                    | 53                         | 61            | 47           | 71            | 52           |
| Fondo de Tierras                   | 84                               | 75                      | 79                    | 60                         | 79            | 36           | 77            | 62           |
| Instituto de Ciencias Agrícolas    | 83                               | 72                      | 68                    | 46                         | 64            | 39           | 50            | 44           |
| Sría. de Planificación             | 75                               |                         | 58                    | 35                         | 35            | 66           |               | 62           |

| Institución  | Acceso de los pobres al servicio | Mecanismos de auditoría | Calidad de las reglas | Apertura de las decisiones | Transparencia | Politización | Voz ciudadana | Meritocracia |
|--|----------------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| Inst. Nac. de Electrificación                                | 73                               | 71                      | 79                    | 63                         | 72            | 46           | 71            | 69           |
| Crédito Hipotecario Nacional                                 | 73                               | 65                      | 71                    | 55                         | 59            | 60           | 64            | 64           |
| Superint. de Bancos  | 86                               | 84                      | 87                    | 68                         | 84            | 21           | 83            | 82           |
| Sría. de Bienestar Social                                    | 71                               | 70                      | 70                    | 42                         | 66            | 58           | 75            | 62           |
| Sría. de Obras Sociales de la Presidencia                    | 100                              | 66                      | 75                    | 50                         | 63            | 52           | 88            | 45           |
| Inst. Recreación de los Trabajadores                         | 83                               | 85                      | 87                    | 69                         | 89            | 15           | 88            | 91           |
| Inst. Técnico de Capacitación                                | 92                               | 80                      | 77                    | 68                         | 80            | 29           | 85            | 73           |
| Inst. Nacional de Cooperativas                               | 79                               | 66                      | 72                    | 52                         | 77            | 34           | 72            | 78           |
| Pleno de Diputados   | 81                               | 74                      | 77                    | 66                         | 75            | 58           | 84            | 64           |
| Corte Suprema de Justicia                                    | 65                               | 50                      | 46                    | 36                         | 39            | 40           | 52            | 39           |
| Juzgados Civiles   | 43                               | 57                      | 60                    | 38                         | 48            | 57           | 53            | 45           |
| Procurador de Derechos Humanos                               | 88                               | 80                      | 71                    | 65                         | 74            | 28           | 86            | 65           |
| Contraloría de Cuentas                                       | 68                               | 68                      | 80                    | 45                         | 61            | 46           | 69            | 62           |
| Ministerio Público   | 69                               | 63                      | 69                    | 56                         | 60            | 48           | 60            | 53           |
| Comisión Presid. de Derechos Humanos                         | 57                               | 61                      | 69                    | 59                         | 72            | 56           | 68            | 59           |
| Fondo Nac. de Ciencia y Tecnología                           | 69                               | 79                      | 81                    | 56                         | 71            | 29           | 77            | 65           |
| Empresa Portuaria Champerico                                 | 86                               | 74                      | 77                    | 55                         | 75            | 33           | 76            | 61           |
| Superint. de Telecomunicaciones                              | 61                               | 54                      | 69                    | 42                         | 54            | 58           | 69            | 38           |
| Inst. Nacional de Admón. Pública                             | 63                               | 63                      | 62                    | 46                         | 51            | 47           | 68            | 35           |
| Comisión Anti-Drogas   | 89                               | 85                      | 87                    | 73                         | 89            | 25           | 85            | 88           |
| Cuerpo Voluntario de Bomberos                                | 100                              | 81                      | 80                    | 75                         | 80            | 34           | 88            | 81           |
| Procesadora de Lácteos                                       | 83                               | 62                      | 67                    | 48                         | 54            | 40           | 63            | 54           |
| Inst. Nac. de Comercialización Agrícola.                     | 69                               | 72                      | 75                    | 69                         | 64            | 50           | 69            | 56           |
| Instituto Nacional de Bosques (Por: Junta de Servicio Civil) | 89                               | 83                      | 90                    | 62                         | 84            | 35           | 83            | 86           |

| Institución  | Acceso de los pobres al servicio | Mecanismos de auditoria | Calidad de las reglas | Apertura de las decisiones | Transparencia | Politización | Voz ciudadana | Meritocracia |
|--|----------------------------------|-------------------------|-----------------------|----------------------------|---------------|--------------|---------------|--------------|
| Ministerio de Economía                                       | 64                               | 56                      | 63                    | 49                         | 50            | 49           | 64            | 49           |
| Srta. Presidencial de la Mujer                               | 66                               | 62                      | 72                    | 41                         | 51            | 50           | 71            | 49           |
| Consejo Nac. de la Juventud                                  | 82                               | 76                      | 80                    | 58                         | 76            | 23           | 77            | 64           |
| Tesorería Nacional (Por Fondo Conservación de la Naturaleza) | 69                               | 62                      | 78                    | 50                         | 51            | 66           | 64            | 50           |
| Consejo de Antigua Guatemala                                 | 79                               | 73                      | 77                    | 65                         | 77            | 26           | 66            | 72           |
| Corte de Constitucionalidad                                  | 68                               | 71                      | 71                    | 52                         | 68            | 30           | 68            | 64           |
| Procuraduría General de la Nación                            | 88                               | 74                      | 75                    | 63                         | 85            | 31           | 69            | 49           |
| Municipalidad de Guatemala                                   | 80                               | 65                      | 73                    | 54                         | 67            | 43           | 62            | 55           |
| Municipalidad de Cobán                                       | 69                               | 66                      | 79                    | 53                         | 65            | 48           | 46            | 50           |
| Municipalidad de Chiquimula                                  | 85                               | 45                      | 65                    | 28                         | 27            | 59           | 59            | 22           |
| Municipalidad de Escuintla                                   | 79                               | 76                      | 79                    | 63                         | 72            | 54           | 81            | 72           |
| Municipalidad de Quetzaltenango                              | 85                               | 76                      | 85                    | 66                         | 82            | 21           | 92            | 83           |
| Municipalidad Cabecera Departamental                         | 86                               | 69                      | 80                    | 56                         | 67            | 41           | 71            | 54           |
| Otras Municipalidades  | 76                               | 72                      | 77                    | 52                         | 66            | 40           | 69            | 65           |
| <b>Total Nacional</b>  | <b>74</b>                        | <b>68</b>               | <b>73</b>             | <b>52</b>                  | <b>64</b>     | <b>47</b>    | <b>67</b>     | <b>56</b>    |

## Notas

Los indicadores arriba tienen valores entre 0-100. Para interpretarlos por favor tenga presente que:

-Entre más alto sea el valor del indicador de la gobernabilidad, mejor será la calidad de esa dimensión.

-Los indicadores para la Secretaría Privada de la Presidencia y para la Confederación Deportiva no están incluidos porque fueron entrevistados menos de 5 personas. Sin embargo, las respuestas individuales de esas instituciones fueron incluidas, al calcularse los indicadores nacionales.

**Cuadro A1. Indicadores de corrupción, por agencia.**

| Institución                        | Corrupción General | Corrupción de personal | Corrupción en el presupuesto | Captura del Estado | Corrupción en contratos | Corrupción administrativa |
|------------------------------------|--------------------|------------------------|------------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|
| Min. Comunicaciones y Vivienda     | 35                 | 67                     | 38                           | 25                 | 22                      | 29                        |
| Min. Defensa Nacional              | 29                 | 20                     | 39                           | 25                 | 25                      | 25                        |
| Min. Educación                     | 20                 | 26                     | 17                           | 17                 | 21                      | 24                        |
| Min. Salud Pública                 | 30                 | 43                     | 31                           | 27                 | 17                      | 33                        |
| Universidad de San Carlos          | 17                 | 28                     | 17                           | 15                 | 15                      | 13                        |
| Min. Finanzas Públicas             | 34                 | 46                     | 31                           | 33                 | 29                      | 29                        |
| Min. Gobernación                   | 44                 | 59                     | 41                           | 40                 | 38                      | 42                        |
| Min. Agricultura y Ganadería       | 19                 | 25                     | 27                           | 14                 | 11                      | 14                        |
| Superint. Admón. Tributaria        | 41                 | 53                     | 48                           | 35                 | 25                      | 38                        |
| Min. Energía y Minas               | 31                 | 54                     | 27                           | 23                 | 33                      | 27                        |
| Min. Relaciones Exteriores         | 14                 | 40                     | 18                           | 1                  | 11                      | 5                         |
| Banco de Guatemala                 | 10                 | 17                     | 11                           | 8                  | 10                      | 8                         |
| Min. Trabajo y Bienestar Social    | 56                 | 36                     | 28                           | 70                 | 71                      | 73                        |
| Min. Cultura y Deportes            | 22                 | 22                     | 11                           | 25                 | 28                      | 28                        |
| Min. Medio Ambiente                | 20                 | 19                     | 31                           | 11                 | 12                      | 19                        |
| Inst. Guat. de Seguridad Social    | 46                 | 54                     | 36                           | 44                 | 50                      | 44                        |
| Empresa Portuaria Sto. Tomás       | 19                 | 43                     | 22                           | 8                  | 7                       | 17                        |
| Com. Nac. para Reduc. Desastres    | 24                 | 29                     | 25                           | 20                 | 20                      | 30                        |
| Fondo Nacional para la Paz         | 23                 | 36                     | 32                           | 11                 | 18                      | 13                        |
| Fondo de Inversión Social          | 20                 | 48                     | 35                           | 7                  | 5                       | 9                         |
| Sría. de Análisis Estratégico      | 9                  | 28                     | 15                           | 0                  | 8                       | 0                         |
| Sec. de Asuntos Admvs. y Seguridad | 6                  | 18                     | 13                           | 0                  | 0                       | 0                         |
| Instituto de Fomento Municipal     | 24                 | 44                     | 24                           | 17                 | 23                      | 18                        |
| Fondo de Tierras                   | 18                 | 27                     | 12                           | 13                 | 21                      | 27                        |
| Instituto de Ciencias Agrícolas    | 13                 | 12                     | 11                           | 12                 | 17                      | 15                        |
| Sría. de Planificación             |                    | 25                     |                              |                    |                         |                           |
| Inst. Nac. de Electrificación      | 29                 | 27                     | 20                           | 30                 | 30                      | 39                        |
| Crédito Hipotecario Nacional       | 63                 | 65                     | 45                           | 69                 | 66                      | 69                        |
| Superint. de Bancos                | 5                  | 13                     | 11                           | 0                  | 0                       | 0                         |
| Sría. de Bienestar Social          | 21                 | 56                     | 19                           | 14                 | 14                      | 14                        |

| Institución  | Corrupción General | Corrupción de personal | Corrupción en el presupuesto | Captura del Estado | Corrupción en contratos | Corrupción administrativa |
|--|--------------------|------------------------|------------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|
| Sría. de Obras Sociales de la Pres.                          | 9                  | 25                     | 21                           | 0                  | 0                       | 0                         |
| Inst. Recreación de Trabajadores                             | 9                  | 7                      | 9                            | 9                  | 9                       | 9                         |
| Inst. Técnico de Capacitación                                | 6                  | 19                     | 12                           | 0                  | 0                       | 0                         |
| Inst. Nacional de Cooperativas                               | 4                  | 4                      | 10                           | 0                  | 0                       | 0                         |
| Pleno de Diputados   | 33                 | 41                     | 27                           | 36                 | 38                      | 18                        |
| Corte Suprema de Justicia                                    | 42                 | 48                     | 30                           | 45                 | 48                      | 36                        |
| Juzgados Civiles   | 30                 | 37                     | 25                           | 31                 | 25                      | 33                        |
| Procurador de Derechos Humanos                               | 6                  | 17                     | 9                            | 0                  | 5                       | 0                         |
| Contraloría de Cuentas                                       | 25                 | 27                     | 34                           | 19                 | 16                      | 23                        |
| Ministerio Público   | 31                 | 33                     | 27                           | 33                 | 28                      | 29                        |
| Comisión Presid. de Derechos Humanos                         | 62                 | 71                     | 49                           | 63                 | 63                      | 67                        |
| Fondo Nac. de Ciencia y Tecnología                           | 6                  | 19                     | 14                           | 0                  | 0                       | 0                         |
| Empresa Portuaria Champerico                                 | 29                 | 46                     | 21                           | 25                 | 25                      | 38                        |
| Superint. de Telecomunicaciones                              | 28                 | 46                     | 43                           | 13                 | 25                      | 13                        |
| Inst. Nacional de Admón. Pública                             | 19                 | 58                     | 26                           | 0                  | 20                      | 0                         |
| Comisión Anti-Drogas   | 7                  | 8                      | 13                           | 4                  | 4                       | 4                         |
| Cuerpo Voluntario de Bomberos                                | 21                 | 36                     | 16                           | 22                 | 14                      | 19                        |
| Procesadora de Lácteos                                       | 57                 | 25                     | 22                           | 75                 | 85                      | 75                        |
| Inst. Nac. de Comercialización Agrícola.                     | 10                 | 55                     | 12                           | 0                  | 0                       | 0                         |
| Instituto Nacional de Bosques (Por:Junta de Servicio Civil)  | 6                  | 11                     | 18                           | 0                  | 0                       | 0                         |
| Ministerio de Economía                                       | 37                 | 56                     | 42                           | 28                 | 31                      | 28                        |
| Sría. Presidencial de la Mujer                               | 20                 | 22                     | 21                           | 13                 | 13                      | 34                        |
| Consejo Nac. de la Juventud                                  | 11                 | 13                     | 12                           | 4                  | 7                       | 21                        |
| Tesorería Nacional (Por Fondo Conservación de la Naturaleza) | 42                 | 75                     | 43                           | 33                 | 33                      | 33                        |
| Consejo de Antigua Guatemala                                 | 18                 | 25                     | 24                           | 11                 | 18                      | 11                        |
| Corte de Constitucionalidad                                  | 21                 | 39                     | 13                           | 25                 | 8                       | 25                        |
| Procuraduría General de la Nación                            | 7                  | 38                     | 9                            | 0                  | 0                       | 0                         |
| Municipalidad de Guatemala                                   | 32                 | 45                     | 21                           | 25                 | 50                      | 25                        |

| Institución                          | Corrupción General | Corrupción de personal | Corrupción en el presupuesto | Captura del Estado | Corrupción en contratos | Corrupción administrativa |
|--------------------------------------|--------------------|------------------------|------------------------------|--------------------|-------------------------|---------------------------|
| Municipalidad de Cobán               | 51                 | 38                     | 38                           | 40                 | 75                      | 60                        |
| Municipalidad de Chiquimula          | 45                 | 88                     | 68                           | 19                 | 25                      | 30                        |
| Municipalidad de Escuintla           | 40                 | 60                     | 42                           | 29                 | 38                      | 33                        |
| Municipalidad de Quetzaltenango      | 19                 | 15                     | 11                           | 20                 | 10                      | 45                        |
| Municipalidad Cabecera Departamental | 27                 | 27                     | 32                           | 21                 | 23                      | 28                        |
| Otras Municipalidades                | 26                 | 36                     | 24                           | 24                 | 25                      | 20                        |
| <b>Total Nacional</b>                | <b>26</b>          | <b>35</b>              | <b>25</b>                    | <b>22</b>          | <b>23</b>               | <b>24</b>                 |

## Notas

Los indicadores arriba tienen valores entre 0-100. Para interpretarlos por favor tenga presente que entre más alto sea el valor del indicador de corrupción, el problema será más severo.

Los indicadores para la Secretaría Privada de la Presidencia y para la Confederación Deportiva no están incluidos, porque fueron entrevistados menos de 5 personas. Sin embargo, las respuestas individuales de esas instituciones fueron incluidas, al calcularse los indicadores nacionales.



## Apéndice 2. Indicadores de Gobernabilidad y Corrupción<sup>24</sup>.

- El cuestionario aplicado a funcionarios públicos provee información sobre diferentes aspectos de la gobernabilidad. La información incluye opiniones de los encuestados en tópicos diversos, tales como la manera en que las decisiones con respecto al personal y el presupuesto son tomadas, en qué grado existen prácticas ilegales como sobornos o compra de plazas dentro de la institución, o cuán común es para los agentes privados ejercer influencia excesiva en el proceso de toma de decisiones, en la dependencia de que se trate. El agregar las opiniones individuales, permite corregir el hecho de que los funcionarios públicos podrían estar subestimando o sobreestimando sus reportes sobre la entidad en la que trabajan, debido a sus características personales como educación, edad o género, entre otras.
- Para construir cada indicador de gobernabilidad<sup>25</sup>, se sintetiza la información proveniente de grupos de preguntas con respecto al mismo aspecto de dicha gobernabilidad. Al usar grupos de preguntas para medir cada una de las dimensiones del fenómeno estudiado, en lugar de una sola, se espera por un lado evitar el problema de escoger arbitrariamente cuál interrogante es la que mide mejor la dimensión en la que se está interesado. Por otra parte, se intenta evitar errores de medición que se presentan, debido a que una pregunta en particular no está midiendo adecuadamente la dimensión que se quiere evaluar. El agregar preguntas se hace utilizando técnicas de análisis de factor. De esta forma se detecta la estructura común en el contenido de la información de las preguntas, y en lo sucesivo, cada indicador representa sólo la información que es común a todos los subcomponentes. El Cuadro A1.1 describe la información comprendida en cada indicador. Para explorar el hecho de que no todas las instituciones necesitan tratar las debilidades en la misma dimensión de la gobernabilidad, o que todas las regiones en Guatemala enfrentan los mismos retos, se agregan respuestas por institución y por departamentos usando las técnicas de análisis de factor mencionadas anteriormente; entonces se procede a comparar estos indicadores locales o específicos con los nacionales o generales, para identificar en qué institución o departamento se presentan los retos más importantes o, por el contrario, de cuál se puede aprender porque se desempeña muy bien.
- Los indicadores calculados toman valores entre 0 y 100. Para interpretarlos, debe tenerse presente que entre más alto sea el valor del índice de corrupción, el problema será más severo. A la inversa, entre más alto sea el valor del indicador de gobernabilidad, mejor será la calidad de esa dimensión.

<sup>24</sup> Para información adicional sobre todos los diagnósticos de Gobierno en el Instituto del Banco Mundial, por favor visite <http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/index/html>.

<sup>25</sup> La metodología sigue Kaufmann, D., G. Mehrez, y T. Gurgur. (2002). "Voice of Public Sector Management? An empirical investigation of Public Sector Performance based on a Survey of Public Officials."

## Apéndice 2

Cuadro A2.1. Definición de Índices.

| INDICADOR DE GOBERNABILIDAD              | DEFINICIÓN   |
|--|--|
| Acceso para los pobres                   | Índice de accesibilidad de los ciudadanos pobres a los servicios públicos ofrecidos por las instituciones.   |
| Mecanismos de auditoría                  | Porcentaje de casos en los que las decisiones en gerencia de personal y de presupuesto, están sujetas a auditorías externas y/o internas.  |
| Cumplimiento de las reglas               | Porcentaje de casos en los que las reglas/guías/regulaciones en la gerencia de personal y de presupuesto, están correcta y estrictamente supervisadas.   |
| Meritocracia                             | Porcentaje de casos en los que las decisiones en gerencia de personal, están basadas en experiencia/mérito/desempeño o en niveles educativos.  |
| Misión                                   | Porcentaje de casos en los que funcionarios reportan buen entendimiento de las metas y objetivos de la institución.  |
| Apertura                                 | Porcentaje de casos en los que las decisiones en gerencia de personal y/o presupuesto, están abiertas al escrutinio externo e interno.   |
| Politización                             | Porcentaje de casos en los que las decisiones en gerencia de personal y presupuesto están sujetas a lazos políticos, afiliaciones a partidos y presión política.   |
| Calidad de las reglas                    | Porcentaje de casos en los que las reglas/guías/regulaciones en la gerencia de personal y presupuesto están escritas formalmente, de un modo simple y claro, sin requerir un número excesivo de pasos administrativos. |
| Recursos                                 | Porcentaje de casos en los que los recursos físicos, financieros y de capital humano de la agencia son adecuados.  |
| Transparencia                            | Porcentaje de casos en los que las decisiones en gerencia de personal y de presupuesto, se hacen transparentemente.  |
| Voz del ciudadano                        | Índice que representa la existencia de retroalimentación del consumidor y de mecanismos de quejas.   |
| Satisfacción salarial                    | Porcentaje de funcionarios muy satisfechos con sus salarios  |
| Desempeño del servicio                   | Porcentaje de casos en los que el servicio ofrecido por la institución es proporcionado adecuadamente, a un costo relativamente bajo y en forma satisfactoria para los usuarios.                                       |
| Rotación de los sectores público/privado | Índice que mide la tendencia de los funcionarios públicos a cambiar trabajos, y a rotar del sector público al privado y viceversa.   |

|   | DEFINICIÓN  |
|---|---|
| Índice General de Corrupción              | Índice de corrupción que representa la generalización de los sobornos sobre las decisiones reguladoras/legales, y sobre los contratos públicos, así como corrupción en la gerencia de personal y en la gerencia de presupuesto. |
| Captura del Estado                        | Índice de corrupción que representa el porcentaje de casos en los que las leyes y regulaciones, han sido moldeadas por la influencia privada, a través de sobornos.   |
| Corrupción en contratos públicos          | Índice de corrupción que representa la generalización de los sobornos en el proceso de contratación.  |
| Corrupción en personal (1)                | Índice de corrupción que representa el porcentaje de casos en los que las decisiones en gerencia de personal, están basadas en pagos y no en la debida calificación para las funciones (compra de trabajos).                    |
| Corrupción en personal (2)                | Igual que (1), usando un conjunto de preguntas alternativas para la compra de trabajos.   |
| Corrupción en la gerencia del presupuesto | Índice de corrupción que representa la frecuencia de las irregularidades/malversación de fondos, dentro de la institución, o cualquier otro tipo de abuso del presupuesto.  |
| Corrupción administrativa                 | Índice de corrupción que representa la generalización de los sobornos para obtener servicios públicos.  |

### Apéndice 3.

| REGIÓN     | DEPARTAMENTOS  |
|------------|--|
| Central    | Guatemala  |
| Norcentral | Alta Verapaz, Baja Verapaz   |
| Noreste    | El Progreso, Izabal, Chiquimula  |
| Norte      | Petén  |
| Noroeste   | Huehuetenango, Quiché  |
| Oeste      | Sololá, Totonicapán, San Marcos (municipios de Ixchiguán, San José Ojetenam, San Cristóbal Cucho, Sipacapa, Esquipulas Palo Gordo, Río Blanco, San Lorenzo) y Quetzaltenango (municipios de Quetzaltenango, Salcajá, Olinstepeque, San Carlos Sija, Sibilia, Cabricán, Cajolá, San Miguel Siguilá, Ostuncalco, San Mateo, Concepción Chiquirichapa, San Martín Sacatepéquez, Almolonga, Cantel, Huitán, Zunil, San Francisco La Unión, La Esperanza, Palestina de Los Altos) |
| Sureste    | Santa Rosa, Jalapa, Jutiapa  |
| Sur        | Sacatepéquez, Chimaltenango, Escuintla   |
| Suroeste   | Suchitepéquez, Retalhuleu, San Marcos (municipios de Nuevo Progreso, El Tumbador, El Rodeo, Malacatán, Catarina, Ayutla, Ocós, San Pablo, El Quetzal, La Reforma, Pajapita) y Quetzaltenango (municipios de Colomba, El Palmar, Coatepeque, Génova, Flores Costa Cuca)   |

Nota: El simple no incluye cada municipio. Para más detalles, referirse al apéndice de muestra.

### Apéndice 3 – Descripción de la información y de la muestra

#### Investigación cuantitativa

- Este componente, es expuesto como un modelo de recolección de información en un campo integrado sobre las experiencias, percepciones e indicadores de transparencia, corrupción y gobernabilidad, entre muestras representativas de compañías privadas, empleados públicos, ciudadanos jefes de hogar y organizaciones de la sociedad civil.
- La tarea inicial fue definir y cuantificar los universos: este trabajo se llevó a cabo de acuerdo con el equipo técnico de la Comisión Nacional para la Transparencia y contra la Corrupción de la Presidencia y el Instituto del Banco Mundial (WBI, según sus siglas en inglés). Entre otras actividades, el proceso incluyó dos talleres, realizados conjuntamente con el personal técnico de la OCP y HUMANA XXI, así como dos videoconferencias con personal del Instituto del Banco Mundial. Estas actividades sirvieron para generar un marco institucional apropiado para arribar a consensos en el tema, y darle forma a las preguntas incluidas en cada estudio.

El plan de muestreo se puede resumir de la siguiente manera:

| <b>Personas de negocios, sector privado:</b> |  |
|--|--|
| <b>Marco de la lista de la muestra</b>       | Directorio Nacional de Negocios, Instituto Nacional de Estadística, 2002 |
| <b>Universo considerado</b>                  | Aproximadamente 16.000 compañías que emplean a 6 ó más personas          |
| <b>Estrato</b>                               | 35 = 5 rangos de tamaño, por 7 áreas o regiones del país                 |
| <b>Muestra aleatoria</b>                     | 400 compañías  |

| <b>Funcionarios públicos:</b>  |   |
|--|---|
| <b>Marco de la lista de la muestra</b>                                 | Directorio de la Organización Administrativa del Sector Público de la República de Guatemala. Oficina Nacional de Servicio Civil, ONSEC, 2002.  |
| <b>Universo considerado</b>  | 317 instituciones estatales, de los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial; y 331 municipalidades.  |
| <b>Estrato</b>   | Organización ejecutiva, 12 estratos = 4 rangos por presupuesto (alto, medio alto, medio bajo y bajo) por 3 grupos de acuerdo al volumen de la nómina (bajo, medio, alto)<br>1 en la organización legislativa y las cortes<br>3 en municipalidades: auto-representadas (ciudades principales), ciudades cabeza de Departamento, y las restantes 309 municipalidades. |
| <b>Unidades de muestra primarias (PSU, según sus siglas en inglés)</b> | 60 instituciones del Estado, seleccionadas aleatoriamente y divididas en proporción al personal global por cada estrato. 38 municipalidades seleccionadas aleatoriamente, entre los tres estratos definidos.  |
| <b>Muestra aleatoria</b>   | 720 funcionarios del Estado.<br>80 funcionarios municipales.  |

**Jefes de hogar (usuarios de los servicios del Estado ):**

|                                   |  |
|-----------------------------------|--|
| <b>Universo considerado</b>       | Grupos familiares que residen en lugares urbanos populares o en poblados rurales con 600 o más habitantes, de acuerdo con el Censo Nacional de Hogares y Población de 2002.<br>Aproximadamente 5.500 lugares poblados. |
| <b>Unidad de muestra primaria</b> | El lugar más poblado, seleccionado aleatoriamente de la información detallada del Censo del 2002.<br>Universo considerado: aproximadamente 1.450.000 hogares.  |
| <b>Unidad de muestra</b>          | El jefe de hogar.  |
| <b>Muestra seleccionada</b>       | 1.200 hogares.   |

**Organizaciones de la Sociedad Civil**

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Universo considerado</b> | El marco de lista tomado del Directorio de Organizaciones no Gubernamentales, preparado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con 412 instituciones en total; más 60 organizaciones no incluidas en el directorio, que trabajan en las áreas de Derechos Humanos, Cooperativas, Sindicalismo y Colegios Profesionales |
| <b>Unidad de muestra</b>    | La institución fue seleccionada aleatoriamente del Directorio, para un total de 240, incluidas en los otros grupos de entidades no gubernamentales   |
| <b>Muestra seleccionada</b> | 300 organizaciones   |

- Para la recolección de información, se preparó un instrumento para cada grupo de estudio, desarrollando el plan temático de manera que la pregunta fuera interpretada correctamente por el entrevistado y el entrevistador, con el fin de lograr una respuesta clara y lógica. El proceso de inducción para el personal de supervisión y recolección, fue conducido con los documentos válidos. El texto de los cuestionarios está adjunto en los anexos del reporte principal.