

# Capítulo 9

## La transparencia y el Desarrollo Humano



# Índice

La transparencia y el Desarrollo Humano	195
1. La transparencia y el desarrollo humano	197
2. Organismos de la transparencia en Guatemala	200
3. Iniciativas de transparencia contenidas en el Pacto Fiscal	205
4. La visión internacional sobre la transparencia en Guatemala	206

# La transparencia y el Desarrollo Humano

## 1. La transparencia y el desarrollo humano



En Guatemala existe un importante debate sobre la transparencia y las medidas más eficaces para asegurarla. Para efectos de este Informe, en la medida en que los recursos del Estado sean bien administrados y no existan formas de corrupción, se supone que habrá mas disponibilidad de fondos públicos y con ello la probabilidad ideal de que mayores cantidades de dinero puedan ser destinadas al gasto social. No hay ninguna relación causal en este supuesto. Como se explica más adelante, es la figura de la malversación -uso de fondos públicos para fines distintos de los presupuestados- la que más puede perjudicar los recursos destinados para objetivos a favor de la equidad y el desarrollo humano.

Un sector público transparente es el que brinda acceso libre a toda aquella información derivada del uso de recursos en acciones públicas pasadas, presentes y futuras. Es una apertura a la opinión pública en general, al electorado, a la prensa para exhibir de qué manera se cumplen los programas y se utilizan los recursos que son de todos. La transparencia en sí es un compromiso que requiere un alto grado de voluntad política por parte del gobierno y una mejora continua en la gestión pública. La posibilidad de que la ciudadanía pueda conocer la gestión pública, exige que el Estado se preocupe en mejorar la definición de sus funciones y objetivos, elabore información útil para la población y además, que estimule la participación ciudadana.

Entre los factores que pueden propiciar la falta de transparencia se encuentra la falta de capacidad de los funcionarios, tanto políticos como técnicos. Esta puede incidir en la aptitud de las instituciones para preparar y proveer datos oportunos y confiables. Otro factor lo constituye la protección de intereses particulares, que puede motivar a ocultar deliberadamente actos ilícitos. En algunos casos, el temor a las eventuales implicaciones negativas de un ajuste macroeconómico ha hecho que los funcionarios nieguen la información que haría evidente la necesidad de implementarlo<sup>1</sup>.

Un ambiente de más transparencia refuerza la mayor credibilidad del gobierno y restringe las oportunidades para la corrupción. Es fundamental para una democracia, contar con una cultura de rendimiento de cuentas, en la cual se garantice los derechos de los ciudadanos de observar, entender y evaluar las decisiones y conducta de los funcionarios de gobierno. Para la profundización de las prácticas democráticas en Guatemala, cobra cada vez más importancia exigir la transparencia en los actos gubernamentales.

---

<sup>1</sup> Kopits (2000).

### *Actividades asociadas a la corrupción*

## Recuadro 1

*Abuso de poder:* los funcionarios venden sus poderes al mejor postor, asignan los recursos y servicios de acuerdo a las ofertas recibidas y reclaman viáticos injustificados.

*Comisiones y obsequios ilegales:* los funcionarios cobran un porcentaje sobre los contratos del gobierno para adjudicarlos al mejor postor, o bien, reciben atenciones especiales por parte de las personas interesadas en ser las adjudicatarias de los contratos gubernamentales.

*Evasión o fraude:* evasión total o parcial de los impuestos mediante el pago ilegal a los funcionarios encargados de cobrarlos. También pueden darse amenazas de los funcionarios de cargar impuestos adicionales si no se les paga un soborno.

*Cohecho:* es el acto de sobornar, corromper con dádivas al juez o persona que intervenga en el juicio o a cualquier funcionario público para que, contra justicia o derecho, haga o deje de hacer lo que se le pide.

*Nepotismo:* los funcionarios muestran un interés desmedido en otorgar cargos públicos y prebendas a sus parientes.

Fuentes: Transparencia Internacional (1996), Real Academia Española (1992), Seco et al. (1999).

#### *a. Efectos de la falta de transparencia: la corrupción*

Uno de los graves problemas que provoca la falta de transparencia es propiciar el apareamiento de la corrupción. Esta puede manifestar sus efectos negativos en las dimensiones económicas, políticas y sociales. Y cualquiera que sean sus efectos es más fácil detectarla cuando existen instituciones encargadas de supervisar, controlar o vigilar los manejos públicos.

Un efecto económico directo es que la corrupción conduce a una asignación ineficiente de recursos. Esta debilidad desalienta la inversión, ya que los sectores más rentables lo son no por su eficiencia sino por su capacidad de lograr mayores privilegios. Y esto a la larga puede producir un menor crecimiento económico. Además, la distribución del ingreso puede volverse más desigual cuando se otorgan privilegios especiales negociados tras bastidores con grupos de influencia económica y política<sup>2</sup>. Asimismo, cuando la corrupción contamina la inversión pública, los programas sociales tienden a encarecerse por la distribución de comisiones, o a deteriorar seriamente la calidad de los mismos por debilidades en la supervisión. Aparte de lo anterior, la deshonestidad en el manejo de los recursos públicos desmoraliza al contribuyente, que en el interior de una cultura antitributaria, puede reforzar estas nocivas conductas de incumplir con las leyes fiscales. Finalmente, puede incidir también en deteriorar la formación de capital humano, debido a que podría ocasiona un acceso desigual a la educación<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> Gupta, et al. (1998).

En el plano político, introduce factores de descomposición en las virtudes cívicas y en la lealtad al servicio público que es la esencia de la democracia. También, contribuye a formar o consolidar redes de complicidad entre las élites políticas y económicas, entre el Estado y el Mercado. Respecto a la dirigencia política, consolida el clientelismo y las prácticas patrimoniales y con ello mantiene instrumentos ilegales de control. En el interior de la administración pública puede contribuir a reforzar la ineficiencia de la burocracia y generar formas parasitarias de intermediación. Todo esto conduce a la pérdida de credibilidad del poder público y a la erosión de la legitimidad necesaria para un buen gobierno.

En el plano social, la corrupción puede reproducir y/o consolidar las desigualdades sociales al limitar el papel del Estado para responder a las demandas de equidad de los distintos grupos sociales. Las clases populares no tienen acceso a los favores políticos y se ven sometidas a expresiones que refuerzan las exclusiones, ya que la corrupción de los funcionarios contribuye a alejarlos del sistema formal para acceder a sus medios de subsistencia<sup>4</sup>.

#### *b. Iniciativas a favor de la transparencia*

No existen parámetros confiables que permitan definir si la corrupción es un fenómeno en crecimiento. Más lógico es suponer que siempre ha existido, pero en un ambiente democrático y con los efectos de la globalización, no sólo es más visible sino trasciende al ámbito internacional. En los últimos años, han surgido iniciativas nacionales y multinacionales para contribuir a la causa de la transparencia. Entre éstas destacan las siguientes:

*Transparencia Internacional (TI)*, organización no gubernamental dedicada a la erradicación de la corrupción nacional e internacional y a impulsar una mayor rendición de cuentas por parte de los gobiernos. Ha desarrollado un índice por medio de cual sistematiza las percepciones de los ciudadanos sobre la corrupción (CPI, por sus siglas en inglés), con el objetivo de despertar la conciencia cívica sobre el tema y generar acciones para combatir la corrupción. Cuenta con una sede mundial, así como muchos capítulos nacionales. En Guatemala, TI ha trabajado en cooperación con Acción Ciudadana desde 1997.

## Recuadro 2

### *Componentes de una estrategia integral contra la corrupción*

- Reformas administrativas para reducir en lo posible conflictos de interés en la administración pública y controlar los actos de corrupción en su interior de ésta.
- Utilizar los recursos que da el derecho administrativo para exigir rendición de cuentas.
- Establecer mecanismos adecuados para denunciar indicios de corrupción.
- Apoyar un poder judicial independiente.
- Estimular y apoyar al liderazgo político que exalte los valores éticos públicos y privados y sustente su aplicación.
- Fortalecer las entidades superiores de fiscalización.

<sup>4</sup> Transparencia Internacional (1996).

- Establecer oficinas independientes anti-corrupción con suficientes recursos y autoridad.
- Desarrollar un sistema público de adquisiciones abierto, competitivo y transparente.
- Desarrollo de códigos de ética y procedimientos por parte del sector privado y promover el papel de medidas legales disuasivas contra las prácticas corruptas.
- Respaldar la rendición de cuentas y la transparencia en los procesos democráticos (supervisión de elecciones, el control de gastos de los partidos políticos).
- Fortalecer y orientar a la sociedad civil para que actúe contra la corrupción.
- Apoyar la acción de una prensa alerta y libre que ejerza el papel de vigilante público.
- Promover la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción.

Fuente: Transparencia Internacional (1996).

*El Fondo Monetario Internacional (FMI)* desde mediados de los noventa ha empezado a destacar la importancia del buen gobierno. Como parte de esa línea de acción, aprobó en 1998 el Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal, que representa el primer intento coherente de fijar estándares internacionales en la conducción de la política fiscal y la diseminación de estadísticas internacionales y de gobierno. Adicionalmente, el FMI ha enfocado sus esfuerzos en promover la transparencia en otras áreas: desarrollo de sistemas estadísticos nacionales, transparencia en las áreas monetaria y financiera así como en la supervisión bancaria.

*La Organización de Estados Americanos (OEA)* aprobó el 29 de marzo de 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción, el primer tratado internacional en la historia destinado a combatirla. Entró en vigor en marzo de 1997 y hasta mediados del 2001 había sido suscrita por 28 países.

*La Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OECD)* elaboró la Convención para el combate de la corrupción de agentes públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. Este instrumento, preparado en febrero 1999, contempla una unidad anti-corrupción, un grupo de trabajo enfocado a denunciar el lavado de dinero y un programa para promover la ética en el sector público.

## **2. Organismos de la transparencia en Guatemala**

Los órganos de control del Estado<sup>5</sup> son las entidades que fiscalizan los fondos públicos y velan por el ejercicio público responsable. En Guatemala, la principal institución es el Congreso de la República, pero también existen otros de tipo técnico y jurídico y proyectos específicos. Entre los organismos técnicos están la Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGCN), la

<sup>5</sup> Todos los conceptos y criterios expuestos en este addendum, cuando no se indique lo contrario, se atribuyen a Acción Ciudadana (2001).

Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT), y la Superintendencia de Bancos (SIB). Entre los de tipo jurídico, se cuenta la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Fiscalía de Sección contra la Corrupción, la Procuraduría General de la Nación, y el Tribunal Supremo Electoral. Finalmente, el proyecto SIAF-SAG, al facilitar la disponibilidad de información sobre el presupuesto, permite la auditoría social del gasto público.

#### *a. Congreso de la República*

Conforme lo establece la Constitución es función del Congreso de la República fiscalizar las acciones del poder Ejecutivo y sus dependencias. Para hacerlo, el Congreso cuenta con recursos como:

- (i) El antejuicio, que se produce cuando, a partir de una denuncia, la Junta Directiva o en su caso, la Comisión Permanente del Congreso (Junta Directiva) decide formar una Comisión Pesquisidora a la cual se le encargará investigar si existen indicios razonables que la sustentan, lo cual deberá ser validado por el pleno. Al ser declarado con lugar el antejuicio, el funcionario puede ser separado de su cargo y procesado judicialmente.
- (ii) La interpelación, que es el cuestionamiento al que uno o un grupo de diputados somete a un alto funcionario público (Ministro) para que responda sobre determinados aspectos de su gestión. Luego del interrogatorio, el o los diputados interpelantes pueden solicitar al pleno, en caso de que las respuestas del funcionario no sean satisfactorias, un voto de censura en cuyo caso debería ser destituido<sup>6</sup>.
- (iii) La citación, tiene como finalidad que el funcionario a quien convoca el diputado o grupo de diputados, aclare aspectos puntuales de su política, ya sea con la simple finalidad de obtener información o con el objeto de que introduzca cambios en ella.

Ningún funcionario puede negarse sin justificación a asistir a una convocatoria del Congreso. El artículo 165 constitucional enumera una serie de facultades fiscalizadoras de la conducta de las más altas autoridades del Estado. En sus incisos g) y h) faculta al Congreso a desconocer al Presidente de la República en caso de incapacidad o negligencia en el ejercicio de su mandato, y puede declarar con lugar la formación de causa contra funcionarios de alta jerarquía. Entre sus atribuciones tiene el poder para aprobar, modificar o improbar el Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado así como aprobar o improbar, previo informe de la Contraloría General de Cuentas, el detalle y justificación de todos los ingresos y egresos de las finanzas públicas que presenta el ejecutivo sobre el ejercicio fiscal anterior.

La labor de fiscalización del Congreso es motivada fundamentalmente por los intereses políticos de los diputados. Más que formar parte de planes estructurados y de largo plazo, responde a la coyuntura del momento. Uno de sus mayores inconvenientes lo constituye el hecho de ser realizada con deficiencias técnicas, debido a la falta de indicadores de seguimiento y a la ausencia de una sistematización de resultados acerca de los temas que motivaron la citación o interpelación de funcionarios.

---

<sup>6</sup> Sin embargo, el Ejecutivo puede obviar dicha sanción confirmando en su cargo al funcionario objeto del voto de desconfianza.

### *b. Contraloría General de Cuentas de la Nación (CGCN)*

Esta entidad tiene como función fiscalizar los ingresos y egresos de los organismos del Estado, municipalidades, entidades descentralizadas y autónomas, así como de cualquier otra persona individual o jurídica que reciba fondos del Estado o haga colectas públicos. La ley de la CGCN, así como su reglamento, datan de la década de los 50, por lo que se ha propuesto modificarla para hacerla congruente con la realidad del país y con la Constitución vigente, cuyo artículo 232<sup>7</sup> la establece. La Contraloría es una institución técnica, descentralizada, pero con relativa autonomía operativa pues es nombrado el Contralor por el Presidente de la República. El nombramiento de este funcionario obedece más a criterios políticos que técnicos (capacidad, idoneidad y profesionalismo). Además, su función está limitada por la poca disponibilidad de recursos que se le asignan<sup>8</sup>. Ante la ausencia de una ley que explícitamente obligue a la CGCN a brindar información a cualquier ciudadano que la pida, los datos que recaba solo pueden ser dados a discreción del Contralor General, lo cual se convierte en un obstáculo para la búsqueda de la transparencia.

El Art. 238 de la Constitución está de acuerdo con el Art. 17 de la Ley Orgánica del Presupuesto, acerca de que la fiscalización de los presupuestos del sector público será ejercida por la Contraloría, o por la Superintendencia de Bancos, según el caso. Esta Institución también realiza importantes funciones de control y supervisión de bancos, instituciones de crédito, empresas financieras, de fianzas y seguros, que aunque sean privadas representan intereses públicos.

### *c. Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)*

La SAT se creó por una fusión de la Dirección General de Rentas Internas y de la Dirección General de Aduanas, en Decreto 1-98 del 21 de febrero de 1998. Inició las operaciones de recaudación interna en enero 1999 y de aduanas en febrero del mismo año. Constituye un paso que da el Estado para modernizar la administración tributaria y promover la transparencia fiscal. La novedad de esta institución es su condición descentralizada, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La SAT todavía se encuentra en proceso de consolidación institucional (véase el capítulo sobre Política Tributaria).

### *d. Procuraduría de los Derechos Humanos*

Esta entidad fue creada por la Constitución Política de 1985 como una oficina comisionada del Congreso de la República. Su finalidad es promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental en materia de derechos humanos; investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas e investigar denuncias planteadas por cualquier ciudadano sobre violaciones a los derechos humanos. Esta entidad puede jugar un papel vital en la prevención de irregularidades de parte del Estado en las áreas de fallas en el debido proceso, abusos de autoridad, falta de cooperación para la entrega de información por parte de funcionarios públicos así como falta de acceso a tribunales y dependencias del Estado. La PDH tiene procuradores adjuntos y auxiliares en todo el país, así como defensorías especializadas, por ejemplo, en aspectos indígenas, niñez y juventud, mujer y otros.

---

7 Entre las actividades "arcaicas" que realiza la CGCN está la práctica de las glosas, las cuales consisten en revisar documentos en comparación con la caja fiscal, lo cual no permite comprobar in situ lo actuado.

8 Es vulnerable a presiones del Congreso de la República mediante recortes presupuestarios y carece de suficiente personal especializado.

#### *e. El Ministerio Público y la Fiscalía de Sección contra la Corrupción*

El Ministerio Público se define en el Art. 251 de la Constitución como una institución auxiliar de la administración pública par velar por el estricto cumplimiento de las leyes del país. Es el órgano competente para el ejercicio de la acción penal pública contra funcionarios o particulares que incurran en delitos. Al igual que la Contraloría tiene funciones autónomas e inamovilidad de su Dirección. Dentro de sus facultades, el MP puede crear fiscalías específicas y la de lucha contra la Corrupción la creó en septiembre de 1999 al fusionar las fiscalías de Delitos Administrativos y la de Delitos Económicos. Inició sus funciones el 28 de abril del 2000, con el fin de combatir los actos de corrupción cometidos en la administración pública o por personas individuales contra la administración pública.

La creación de un ente de esta naturaleza es novedosa en la lucha contra la corrupción en el país, lo cual ha generado ciertas expectativas respecto a los resultados. Sin embargo, opera en un entorno muy impreciso porque la ley no define exactamente qué es un acto de corrupción. Le pueden ser atribuidos cualquier acto así considerado; tiene además problemas de coordinación con otras instituciones relacionadas como la Policía Nacional, y cuenta con recursos limitados para atender todos los casos que le son presentados. Hasta mayo del 2001, tenía registradas 1,378 denuncias.<sup>9</sup>

#### *f. Proyecto Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF-SIAG)*

Se puso en marcha en 1996, como parte de los esfuerzos de la modernización del Estado. Su implementación ha desconcentrado la administración financiera además de estimular el fortalecimiento de la gerencia pública. El SIAF permite el registro de los ingresos y gastos casi en el tiempo en el que éstos ocurren y reduce el tiempo de asignación de los recursos. Además, propicia al hacer accesible a la ciudadanía el detalle del gasto<sup>10</sup>, hace posible el saneamiento de las finanzas públicas y la racionalización en los procesos de compras<sup>11</sup>. Todo ello redundando en el mejoramiento de la calidad del gasto público. Todos los ingresos y egresos del gobierno central son registrados en el sistema, a diferencia de lo que acontecía antes, cuando cada ministerio constituía presupuestos separados y no se registraban todos los préstamos y donaciones. El sistema lleva un control detallado de quienes registran o autorizan las transacciones y las fechas.

El SIAF pasó por una fase de debilitamiento en parte del año 2000 y principios del 2001, cuando se cerró la consulta al público en la terminal habilitada del Ministerio de Finanzas y no fue actualizada la información de la página de Internet. Afortunadamente, las limitaciones de acceso fueron superadas y también se acordó impulsar la incorporación de entidades públicas descentralizadas al SIAF. El complemento del SIAF es el Sistema de Auditoría Gubernamental (SAG), que consiste en un modelo de control y auditoría integral, que abarca los aspectos presupuestarios, económicos, financieros, patrimoniales, legales y de control. La fiscalización del sistema tiene dos fases: una, que corresponde a la auditoría interna, y otra, externa, que corresponde a la Contraloría General de Cuentas<sup>12</sup>.

---

<sup>9</sup> Fuente: Acción Ciudadana (2001).

<sup>10</sup> Una característica importante es que la ejecución del presupuesto es de exhibición pública. Para ello existe una computadora en la Comisión de Finanzas del Congreso de la República que permite ser consultada por los diputados, y otra, en la Dirección de Comunicación Social del Ministerio de Finanzas Públicas, para uso de las universidades, institutos de investigación, medios de comunicación o la comunidad organizada. La información también puede ser consultada de forma agregada en la página de Internet del Ministerio de Finanzas Públicas y en la página del SIAF.

<sup>11</sup> Albano (2000).

<sup>12</sup> Sin embargo, según Acción Ciudadana (2001), con este instrumento no se puede medir su grado de efectividad respecto a sus propósitos fiscalizadores, debido a que sus procedimientos y resultados no son públicos.

### *g. El papel de los medios de comunicación*

Los medios de comunicación impresos y electrónicos desempeñan un papel importante en una sociedad democrática. Durante los años de dictaduras militares el ejercicio de la profesión periodística era riesgoso. A las amenazas e intimidaciones se sumaba la autocensura. No obstante, a partir del inicio de la democracia política (1985) se han registrado grandes avances (véase el recuadro 3) en la actividad de la prensa y en el papel que esta ha asumido como fiscalizadora de la gestión pública.

#### *El desafío de los medios de comunicación en Guatemala*

### **Recuadro 3**

"...desde una perspectiva de mediano plazo se puede constatar que en los últimos [trece] años la prensa guatemalteca ha transitado por un proceso de modernización, que ha introducido importantes y positivos cambios en su desempeño como un actor de primer orden en el proceso democrático. Esta modernización, aún incompleta y desigual, con sus avances y retrocesos, ha estado asociada a tres factores principales: a) a la liberalización política; b) la competencia económica intramedios y la introducción de nuevas tecnologías; y c) la profesionalización de la prensa." Democracia en Guatemala, la Misión de un Pueblo Entero, IDEA, (1999:196).

El periodismo de investigación ha surgido como un auxiliar para auditar la gestión pública, exigir la transparencia y poner a prueba la tolerancia a la crítica por parte de la sociedad política. No obstante sus méritos, puede también convertirse en una herramienta política, ajena a la transparencia y más próxima a propósitos privados de toda índole. Tal como lo indica Transparencia Internacional, la prensa es tan solo un pilar del sistema de integridad, lo que hace urgente trabajar en el desarrollo de los demás. El conocimiento de actos poco transparentes que luego no son investigados por el gobierno genera sentimientos de desconfianza y desilusión respecto a las instituciones democráticas.

### *h) El papel de la sociedad civil*

A la labor de la prensa, debe agregarse la importancia que en la democracia adquiere la presencia de las organizaciones de la sociedad civil en el ámbito público. La red de asociaciones que forman la sociedad civil incluye algunas que se ocupan de manera preferente del examen de los asuntos públicos, de la vigilancia acerca del buen manejo de los recursos y del fiel cumplimiento de las funciones públicas. El grado de participación de la ciudadanía en el ejercicio de la transparencia constituye una dimensión adicional de la mayor importancia.

Suele decirse que este tipo de control se llama transparencia horizontal, por contraste con la que realizan las instituciones del Estado, que sería una transparencia vertical. La expresión conspicua de la transparencia horizontal la realizan los ciudadanos en el acto de votar, cuando frente a las diversas ofertas electorales deciden sufragar en contra de los candidatos del partido-

de-gobierno. Se trata de una sanción que esta implícita en el voto de castigo, forma periódica de protestar contra funcionarios o partidos corruptos.

### ***3. Iniciativas de transparencia contenidas en el Pacto Fiscal***

El Pacto Fiscal incorpora compromisos sobre el tema de la transparencia. Éstos pueden agruparse en cuatro categorías: la primera, la exigencia de mayor claridad en las metas y acciones futuras de política fiscal; la segunda, pide más accesibilidad a la información sobre las actividades del gobierno; tercera, acciones enfocadas a una mejor rendición de cuentas; y la cuarta, medidas para combatir la corrupción.

En la categoría de política fiscal, se fijan metas en cuanto al balance fiscal, superávit en cuenta corriente, carga tributaria y endeudamiento público. Por el lado de las acciones futuras, se define la necesidad de no emprender más de una reforma tributaria en el período 2000-2004, erradicar las amnistías y hacer públicas las metas de gasto sectorial, inversión pública, gasto multianual y endeudamiento anual.

Entre los compromisos que implican mayor disponibilidad de información al público, está la necesidad que el Estado refleje sus actividades de manera más clara en el presupuesto. Para conseguirlo, debería incluir: i) el costo fiscal de privilegios, exoneraciones y exenciones vigentes; ii) los pasivos contingentes; iii) los montos de financiamiento directo e indirecto; iv) la cuantificación del balance general del Estado; v.) los presupuestos de municipalidades y entidades autónomas, semi autónomas y descentralizadas y v.) una mayor información que facilite el cumplimiento de las obligaciones tributarias.

El Pacto Fiscal incluye compromisos hacia una mayor rendición de cuentas, no sólo de los organismos gubernamentales frente al Congreso de la República sino también hacia la sociedad civil, impulsando procesos de auditoria social. Por otra parte, hace énfasis en la necesidad de contar con instrumentos para esta finalidad, como la existencia de un Sistema de Indicadores de Gestión. Finalmente, destaca la necesidad de desarrollar los artículos 30 y 31 de la Constitución Política, mediante la promulgación de una Ley de Libre Acceso a la Información. La que existe en Estados Unidos (recuadro 4) puede ser una referencia.

En el área de combate a la corrupción, el Pacto Fiscal expresa la urgencia de contar con una nueva Ley de Servicio Civil y recomienda revisar la Ley de Responsabilidad y Probidad para funcionarios públicos. Adicionalmente, sugiere implantar programas que desarrollen un mejor conocimiento de la ley por parte de los empleados públicos, e insiste en la necesidad de hacer del SIAF-SAG un programa permanente que expanda constantemente sus alcances. Finalmente, exhorta a fortalecer las entidades responsables de combatir la corrupción a la par de campañas educativas y de ética para prevenirla. Los compromisos sobre transparencia que aparecen en el Pacto Fiscal constituyen herramientas para fortalecer al Estado en el cumplimiento de sus funciones y dar mayor legitimidad a sus acciones. Con la excepción del SIAF-SAG, la mayoría de estas acciones no han sido implementadas.

*Ley de Libre Acceso a la Información de Estados Unidos  
(Freedom of Information Act)*

## Recuadro 4

Esta ley provee acceso público a los archivos el gobierno. La base de esta Ley es la creencia que el gobierno debe rendir cuentas por sus actos y que el público posee el derecho de obtener información sobre esas acciones. Esta ley obliga a las agencias gubernamentales a publicar descripciones de sus operaciones y procedimientos, al mismo tiempo que debe proporcionar a cualquier persona u organización la información que solicite, en un plazo de diez días hábiles.

Existen algunas categorías de información que no puede ser revelada, aunque las cortes federales tienen jurisdicción para dictaminar si alguna información no puede ser proporcionada. La Oficina de Administración de Personal (Office of Personnel Management) tiene el poder de tomar acciones disciplinarias contra los oficiales que oculten información contraviniendo a la ley.

#### **4. La visión internacional sobre la transparencia en Guatemala**

La transparencia es un fenómeno difícil de medir porque tiene una dimensión cualitativa y subjetiva. Sin embargo, existen parámetros para evaluar las percepciones de la corrupción recogidas por medio de encuestas, y que permiten hacer comparaciones con los resultados obtenidos en varios países. A continuación se presentan algunos de estos índices.

##### *a. Índice de Percepciones de Corrupción de Transparencia Internacional*

Este índice (CPI, por sus siglas en inglés)<sup>13</sup>, ampliamente difundido en los debates sobre corrupción, es usado por funcionarios, académicos, empresarios, periodistas y políticos. El propósito del CPI es proveer datos extensos sobre las percepciones de la corrupción dentro del país.<sup>14</sup> Debido a la complejidad del fenómeno y que hasta el momento no se ha desarrollado alguna fuente o método único para el levantamiento de la información, el CPI ha adoptado el enfoque de un índice compuesto basado en varias encuestas<sup>15</sup>.

La última información disponible para Guatemala corresponde al año 2001<sup>16</sup>, y fue calculada con base en cuatro fuentes: el reporte de competitividad mundial del Foro Económico Mundial, la Encuesta del ambiente de negocios mundial realizada por el Banco Mundial, el Reporte de la Unidad de Inteligencia de la revista británica Economist, y el Índice de Opacidad elaborado por

13 Graaf (2001).

14 El CPI no tiene el propósito de medir la corrupción de los nacionales fuera de sus propios países. Este es un fenómeno separado y se mide con instrumento diferente, que es el Bribe Payers Index (BPI).

15 Para obtener mayor confiabilidad en la elaboración del índice, TI solamente incluye en el CPI a aquellos países en los cuales existan al menos 3 encuestas referidas a la corrupción, en las cuales se provea un ranking de países.

16 En el CPI del 2000, Guatemala no fue incluida debido a que en ese año solamente se realizaron aquí 2 encuestas.

Pricewaterhouse Coopers. La calificación que recibe Guatemala es de 2.9 sobre 10<sup>17</sup>, el cual sitúa a la percepción de corrupción en el país en el puesto 65 de 90 países. Aunque las encuestas que sirvieron de base muestran un rango amplio de opiniones que va desde algunas que califican al país con 1.9 hasta otras que le dan hasta 3.9, todas ponen en evidencia el consenso existente en el país sobre la existencia de la corrupción. La encuesta indica que el país donde se percibe más corrupción en América Latina es Bolivia, mientras que los que se perciben como menos corruptos son Chile, seguido por Uruguay, Costa Rica, Perú, Brasil, Colombia, México y Argentina. Un índice similar al de Guatemala aparece en países como Panamá, El Salvador, República Dominicana, Honduras, Nicaragua y Venezuela.

Transparencia Internacional muestra preocupación porque en el CPI del año 2001 la mayoría de países están más cerca de ser vistos como más corruptos, es decir, poseen un índice menor a 5.0. En el caso de Latinoamérica, solamente dos países tuvieron un puntaje por encima de 5.0.

#### *b. Índice de Opacidad de Price Waterhouse Coopers*

De acuerdo con Price Waterhouse Coopers (PWC), la opacidad consiste en la ausencia en un país determinado de prácticas claras, precisas, formales, fácilmente discernibles, y de amplia aceptación en el ámbito mundial. Para tener una idea de cuánto cuesta este tipo de comportamiento, PWC elaboró un Índice de Opacidad que provee estimaciones de la influencia que tiene la opacidad en el costo y disponibilidad del capital. En ese sentido, además de la estimación del índice de opacidad, se calcula una medida indicativa de lo que representaría en términos de impuestos la opacidad para la inversión extranjera directa, así como el pago de premio por riesgo atribuible a la opacidad cuando los países prestan dinero a través de la emisión de bonos.

El índice de opacidad es un índice compuesto, conocido como Factor "O". Se ha elaborado ya para 35 países y está basado en los datos de cinco factores que influyen en la opacidad que caracteriza la condición de un país. Los cinco factores conocidos como CLEAR por sus siglas en inglés son: (i) Corrupción (C), la cual afectará el costo de capital si las empresas pueden ser desplazadas del mercado de capital debido a conexiones políticas en vez de fundamentos económicos; (ii) Sistema legal (L), que incluye factores como lo predecible del sistema legal, el cumplimiento de las leyes, regulaciones y derechos de propiedad; (iii) Política económica (E), que se refiere a la facilidad de prever las políticas monetarias, fiscales y cambiarias; (iv) Estándares contables y de información (A), que comprende las prácticas contables así como la facilidad de acceso a información sobre empresas privadas, principalmente aquellas que se financian a través del mercado de capitales; y (v) Regulación (R) la cual trata sobre existencia de reglas claras sobre la aplicación de los procedimientos y regulaciones.

En el Cuadro No. 1 puede observarse que de los países latinoamericanos incluidos en la muestra, Guatemala aparece como el segundo país con mayor opacidad. Para la inversión extranjera lo anterior equivale a tener un impuesto adicional al ISR, producto de la opacidad y equivalente al 28%, y a un mayor pago de intereses, resultado de una prima por riesgo en la tasa de interés de emisiones de bonos igual a 7.49. Los cinco factores de opacidad en Guatemala son, en orden de

---

<sup>17</sup> El puntaje se refiere a la percepción del nivel de corrupción según empresarios, analistas de riesgo, y el público general, en una escala de 10 (altamente limpio) a 0 (altamente corrupto).

importancia: i.) opacidad de la política económica; ii) opacidad de los estándares y prácticas contables y dificultades de conseguir información sobre el desempeño de las empresas; iii) el impacto de la regulación arbitraria e incierta; iv) la corrupción; y v) el sistema legal. Cabe destacar que la falta de acceso a información pública y privada es lo que más incide en la opacidad de Guatemala, poniendo de manifiesto que el desafío de la transparencia corresponde a la sociedad en su conjunto y no solo al gobierno.

Cuadro No. 1  
Efectos de la opacidad en el costo de capital

País	Factor-0 (en puntos de tasa de interés)	Impuesto equivalente (%)	Prima por riesgo
Argentina	61	25	6.39
Brasil	61	25	6.45
Chile	36	5	0.03
Colombia	60	25	6.32
Ecuador	68	31	8.26
Guatemala	65	28	7.49
México	48	15	3.08
Perú	58	23	5.63
Uruguay	53	19	4.52
Venezuela	63	27	7.12

Fuente: PWC(2001).