




**FORTALECIMIENTO
DE LA TRANSPARENCIA
EN CENTROAMÉRICA**



4



**Mecanismos para la
prevención, detección,
denuncia y sanción
de la corrupción**

Año 4, No. 1

Fundación Konrad Adenauer

Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia –laRED–

Junio 2013

Guatemala, Guatemala

ISBN: 978-9929-618-21-3

Los contenidos del presente estudio no necesariamente expresan la opinión de la Fundación Konrad Adenauer o de instituciones que integran laRed Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia.

Es permitida su reproducción parcial o total, siempre que se cite la fuente.

Editores responsables

Eduardo Stein

Annette Schwarzbauer

Jorge Benavides

Fernando Spross

Coordinación editorial

Mariano Rayo

Claudia Maselli

Diseño de portada

Christian Barahona

Diseño interior y diagramación

Serviprensa

Traducción al inglés

Silvia Chinchilla de Palomino

Corrección textos

Serviprensa

Impresión

Serviprensa S.A.

3ra. avenida 14-62, zona 1

mercadeo@serviprensa.com

PBX: (502) 2245-8888

1,500 ejemplares

Contenido

Resumen Ejecutivo	9
Presentación	15
Introducción	17
1. El Presupuesto de Gobierno como potencial foco de Corrupción	23
• Adopción de Estándares Internacionales	25
• Medidas para mejorar la divulgación de información presupuestaria	30
2. Principales ámbitos de acción para fortalecer la Transparencia	33
• Elementos existentes que fortalecen la Transparencia	34
• Obstáculos para el combate a la Corrupción	38
3. Operatividad de los Sistemas integrados de Información Pública	41
• Sistemas de supervisión de la Calidad del Gasto Público	46
4. Fortalecimiento de las Instituciones de Fiscalización del Presupuesto	51
• Procesos para designar y remover a las autoridades	54
• Independencia en el desempeño de sus funciones	56
5. Ámbitos de Cooperación y Participación de la Ciudadanía	59
• Reconocimiento en el marco normativo de cada país	61
• Aplicación de los Mecanismos de Participación Ciudadana	68
6. Discrecionalidad en el manejo de los Presupuestos Públicos	71
• Fuentes potenciales de corrupción	72
• Discrecionalidad en la ejecución del Presupuesto	75
7. Dimensión ética en el fortalecimiento de la Transparencia	79
• ¿Cuál es la situación en los países de Centroamérica?	80

Recomendaciones	93
Referencias bibliográficas	99

Gráficas, Ilustraciones y Tablas

Gráfica 1.	Índice de Competitividad Global 2013: factores que limitan la competitividad según la percepción empresarial	18
Gráfica 2.	Presupuestos en Centroamérica: presupuesto devengado a final del año (cifras en millones de US\$)	72
Gráfica 3.	Presupuestos en Centroamérica: arbitrariedad en la ejecución de los fondos públicos según Objeto de Gasto	77
Ilustración 1.	Marco de Referencia: variables incluidas en el análisis	20
Ilustración 2.	Ciclo Presupuestario: etapas para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Presupuesto	24
Ilustración 3.	Información Presupuestaria: Documentos para el Índice de Presupuesto Abierto	29
Ilustración 4.	Sistemas Integrados de Información Pública: marco lógico para el funcionamiento de las instituciones	42
Ilustración 5.	Declaración sobre Gobierno Abierto: compromisos adquiridos por los países firmantes	44
Ilustración 6.	Calidad del Gasto: criterios de evaluación a incluir en los sistemas de información pública	47
Tabla 1.	Índice de Presupuesto Abierto: categorías de evaluación según cantidad y calidad de la información presupuestaria	27
Tabla 2.	Información Presupuestaria: Documentos para el Índice de Presupuesto Abierto	28
Tabla 3.	Información Presupuestaria: áreas de mejora para fomentar mayor participación de los ciudadanos	31
Tabla 4.	Legislación vigente: normativa en Centroamérica para fortalecer la Transparencia	35
Tabla 5.	Instituciones: entidades en Centroamérica a cargo de fortalecer la Transparencia	36
Tabla 6.	Ámbitos de Cooperación y Participación: instancias que promueven la participación ciudadana	37

Tabla 7.	Proceso de combate a la Corrupción: obstáculos para fortalecer la Transparencia en Centroamérica	39
Tabla 8.	Sistemas integrados de Información Pública: herramientas implementadas en Centroamérica	45
Tabla 9.	Calidad del Gasto Público: instituciones a cargo de evaluar la calidad de la ejecución presupuestaria	48
Tabla 10.	Combate a la Corrupción: instituciones a cargo de la fiscalización del presupuesto en Centroamérica	51
Tabla 11.	Instituciones Fiscalizadoras: procesos de nombramiento y remoción de autoridades en Centroamérica	55
Tabla 12.	Participación Ciudadana: mecanismos utilizados recientemente en Centroamérica para fortalecer la Transparencia	69
Tabla 13.	Presupuestos en Centroamérica: presupuesto devengado por Grupo de Gasto (cifras en millones de US\$)	74
Tabla 14.	Presupuestos en Centroamérica: presupuesto devengado por Objeto de Gasto (cifras en millones de US\$)	76

INSTITUCIONES MIEMBROS DE LA RED

COSTA RICA

Fundación para la Paz y la Democracia - FUNPADEM
Tel. (506) 2283-9435
e-mail: info@funpadem.org
www.funpadem.org

EL SALVADOR

Fundación Nacional para el Desarrollo - FUNDE
Tel. (503) 2209-5300
e-mail: direccion@funde.org
www.funde.org

Fundación Salvadoreña para el Desarrollo Económico y Social- FUSADES
Tel. (503) 2248-5600
e-mail: fusade@fusades.org
www.fusades.org

GUATEMALA

Asociación de Investigación y Estudios Sociales - ASIES
Tel: (502) 2201-6300
e-mail: asies@asies.org.gt
www.asies.org.gt

Fundación para el Desarrollo de Guatemala - FUNDESA
Tel: (502) 2331-5133
e-mail: info@fundesa.org.gt
www.fundesa.org.gt

HONDURAS

Instituto de Investigación de Políticas Públicas de la
Universidad Tecnológica Centroamericana (IIPP-UNITEC)
Tel: (504) 2268-100 y 2202 4400
e-mail: hnoepino@unitec.edu
www.unitec.edu

NICARAGUA

Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Económico y Social-FUNIDES
Tel. (505) 2270-6490/91
e-mail: info@funides.com
www.funides.com

Instituto de Estudios Estratégicos y Políticas Públicas -IEEPP
Tel. (505) 2278-6535, 2270-5104
www.ieepp.org

COORDINACIÓN LA RED

Tel: (502) 2201-6300
Fax: (502) 2360-2259
e-mail: laredcentroamericana@asies.org.gt
www.laredcentroamericana.org

Resumen Ejecutivo

El impacto más grande que sufren los países donde hace falta transparencia en el manejo de los fondos públicos se concentra en el sector menos favorecido de la población, ya que al existir altos niveles de corrupción, muchos de los recursos humanos y financieros que debieran ser destinados para aliviar la pobreza y las necesidades más apremiantes de los ciudadanos son reorientados hacia actividades que generan costos adicionales relacionados con el pago de favores particulares, la toma de decisiones favorables a grupos de interés, la sobrevaloración y la búsqueda de rentas privadas por parte de particulares.

Es extensa la cantidad de problemas que van de la mano con la existencia de corrupción en Centroamérica, sin embargo, en lugar de hacer una recopilación de la información y los estudios que instituciones expertas en el tema han elaborado en los últimos años, se quiso hacer un aporte al respecto, delimitando el problema hacia aquellas áreas que, a través de una mayor participación de los ciudadanos, permiten fortalecer la transparencia, reducir la opacidad y cultivar la rendición de cuentas como herramientas para combatir la corrupción en Centroamérica.

Con base como referencia, la **metodología de análisis** empleada para el abordaje de este estudio delimita el análisis de la corrupción a tres dimensiones que interactúan entre sí: **(1)** la primera aborda el papel de las instituciones, la normativa que regula la interacción entre el sector público y la ciudadanía, y los espacios de participación que se han creado para fortalecer la transparencia en cada uno de los países involucrados en el estudio; **(2)** la segunda toma en consideración la prevención, la detección, la denuncia y la sanción de las prácticas de corrupción, y **(3)** la tercera circunscribe el análisis a las cuatro distintas etapas del ciclo presupuestario para el Estado. Este tipo de esquema contribuye a alcanzar un mayor grado de especificidad en cuanto al tipo de recomendaciones que se pueden hacer para los cuatro países incluidos en este estudio: **Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica.**

El primer capítulo hace una disección del proceso presupuestario en los cuatro países analizados, identificando las áreas de mejora con relación a la participación de la ciudadanía como un ente fiscalizador y participativo en cuanto a la designación de los fondos administrados por el Gobierno central de cada

país. Esta información da pie a la estructura de los próximos capítulos, donde se rescata el papel que la normativa, las instituciones y los ámbitos de participación de la ciudadanía tienen en la prevención y el combate de la corrupción existente en los presupuestos públicos de los Gobiernos centrales de Centroamérica.

De los resultados del análisis, algunos puntos importantes se muestran a continuación:

- (a) Legislación vigente:** se resalta como importante el reconocimiento de una ley específica contra el **enriquecimiento ilícito** y para las **contrataciones y adquisiciones del Estado**. Además, es valioso que los cuatro países reconocen la regulación del **servicio civil** como un factor clave para fomentar la transparencia. Dentro de los retos que se tienen, destaca la regionalización de la Ley de Extinción de Dominio, una mejor reglamentación de los Sistemas de Información, y la operativización de la Declaración de Gobierno Abierto (2011).
- (b) Instituciones:** dos instituciones sobresalen como comunes entre los tres países, siendo la primera el Tribunal de Cuentas y la segunda la fiscalía especial contra la corrupción dentro del Ministerio Público. Queda claro que una mayor coordinación a nivel de estas instituciones reforzaría los resultados a nivel regional en cuanto al combate de la corrupción, siendo importante reconocer la debilidad en relación a la prevención de la corrupción. Además, se resalta lo promisorio del papel de los Consejos Económicos y Sociales como agentes de cambio y mejora en la fiscalización de los presupuestos públicos.
- (c) Ámbitos de Cooperación:** en este ámbito abunda la diversidad de proyectos y programas para tratar de forma conjunta el tema de la corrupción con participación de la sociedad civil. Sin embargo, más allá de una mayor participación, la evidencia nos muestra que el poco reconocimiento legal que se le da a estas instancias de cooperación y participación ha provocado el deterioro de las democracias centroamericanas, impidiendo que haya una construcción de tejidos sociales fuertes que favorezcan el accionar público en cuanto al aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles y el fortalecimiento de la transparencia en relación a la ejecución de los presupuestos nacionales.

Por aparte, para cada una de las etapas del proceso de combate a la corrupción, existen acciones concretas que ayudarán a eliminar los obstáculos que impiden una adecuada rendición de cuentas a los ciudadanos como un mecanismo más para fomentar la transparencia a través de mayor participación, fortalecimiento de las instituciones y adaptación de la legislación vigente a los retos actuales de cada país. A continuación se listan los hallazgos más relevantes del análisis:

- (a) Prevención:** los resultados para los cuatro países señalan la ausencia de un marco normativo apropiado para fomentar la prevención de la corrupción, siendo importante la promoción de un **código de ética** y mayores controles

en cuanto al desempeño de los servidores públicos. Muy interesante es que los cuatro países identifican como característico de esta etapa la falta de ámbitos de cooperación y participación que permitan a la sociedad civil estar al tanto de la ejecución de los recursos, haciendo falta una **política nacional de gobierno abierto**.

- (b) **Detección:** en cuanto a la detección oportuna de prácticas de corrupción, existen vallas por superar en cuanto a la operativización de los **sistemas de supervisión y control**, los cuales dan acceso a la información sobre los procesos de licitación, selección, ejecución, liquidación y revisión de la calidad de los bienes y servicios adquiridos por el Estado. A este respecto, se rescata en particular la importancia de trabajar en cuanto a los sistemas que permitan evaluar la **calidad del gasto público** en cada uno de los países.
- (c) **Denuncia:** en cuanto al proceso de denuncia, el análisis de los casos particulares de cada país muestra que es un punto común la **falta de seguimiento a las denuncias** que los ciudadanos presentan sobre actividades sospechosas que pueden ser un indicador de corrupción. La **poca disponibilidad de recursos para el funcionamiento de las fiscalías contra la corrupción** provoca que los índices de impunidad crezcan año con año, intensificando la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones a cargo de combatir la corrupción.
- (d) **Sanción:** en cuanto a la sanción de delitos por corrupción, hace falta trabajar en la **tipificación de delitos** específicos relacionados con la malversación de recursos, el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito. Los expertos señalan la importancia de una **mayor celeridad en el procesamiento de los casos de corrupción**.

Una falla detectada casi en todos los países es la inexistencia de procedimientos transparentes, requisitos técnicos y de experiencia previa para el nombramiento de jefes de las instituciones de control. A las debilidades institucionales apuntadas se suman varias lagunas jurídicas como la falta de marcos legales para la protección de testigos de actos de corrupción, aunque en varios países hay avances con la aprobación de leyes contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

A manera de síntesis, se resalta la importancia del respeto de la institucionalidad entre poderes como basamento de las democracias centroamericanas. A pesar de que la normativa general reconoce la autonomía de las instituciones a cargo de la fiscalización del presupuesto, la práctica común ha sido la intervención en las atribuciones, restando independencia en cuanto a la toma de decisiones, además de existir la lucha de poderes al momento de designar y/o remover las autoridades de cada una de estas instituciones, volviéndose necesario **despolitizar** la designación de las personas a cargo de desempeñar los puestos clave para la prevención y el combate a la corrupción en Centroamérica.

Una mayor participación ciudadana implica que los habitantes se involucren en el escrutinio de la información que está disponible y busquen, a su vez, que los funcionarios brinden información completa y oportuna sobre las iniciativas relacionadas al desempeño de sus funciones, al cumplimiento de las metas de país y a la contratación de proveedores y adquisición de bienes, servicios y activos. Se vuelve esencial la comunicación directa con los representantes, pero también indirecta a través de los **medios de comunicación**, tanto los tradicionales como los nuevos. La evidencia reciente muestra que los nuevos medios y las redes sociales se han convertido en importantes instrumentos de prevención y combate a la corrupción.

Por último, y como corolario al análisis, se tiene que reconocer que existe un factor adicional que induce a la práctica de la corrupción, el cual tiene relación con la **voluntad de los servidores públicos** en el manejo eficaz de los recursos públicos, en donde entra en juego su comportamiento ético en cuanto a la discrecionalidad que tienen en la ejecución del presupuesto, motivándose la práctica de actividades fraudulentas. Los mecanismos analizados permiten dar un seguimiento meticuloso al proceso de presupuestación, apegándose a la normativa vigente y a los procesos que se han definido para la adquisición y contratación en el Estado, pero en la medida que haya una mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos, mayor la probabilidad de que exista corrupción si el funcionario no es fiscalizado por parte de las mismas instituciones del Estado, o por parte de los ciudadanos.

Como parte del análisis se hizo un esfuerzo por dimensionar la cantidad de fondos públicos que en los últimos años han tenido a su cargo los Gobiernos de cada uno de los países incluidos en el análisis (presupuesto ejecutado de cada año). Con menor o mayor grado de disponibilidad, se ve que cada uno de los cuatro países maneja anualmente un **presupuesto entre US\$ 3,600 y US\$ 12,150 millones**; cifras sobre las cuales es necesario evaluar los destinos de ejecución y rubros en los cuales existe mayor o menor arbitrariedad por parte de los funcionarios públicos.

La tesis que dirigió esta parte del estudio es que a mayor grado de discrecionalidad en el uso de los fondos, explicada como el grado de libertad que tiene el funcionario al momento de decidir el destino final de los fondos públicos sin apego a las normas vigentes (en este aspecto se hace un vínculo directo con la calidad del gasto público), mayor la probabilidad de que existan prácticas sospechosas en cuanto al tipo de bien o servicio contratado, la valoración del activo adquirido, o la objetividad del personal incorporado al servicio estatal.

Un análisis específico de cada objeto y grupo de gasto permite identificar cuáles son las áreas potenciales de corrupción en los presupuestos; no obstante, la categoría que más llama la atención corresponde a aquellos rubros con **alta probabilidad** de arbitrariedad para fines ilícitos, dentro de los cuales se ubica la compra de materiales y suministros, y las transferencias corrientes y de capital. El monto de recursos destinados a estos rubros por parte de los países

analizados asciende a **US\$ 7,310 millones**, o el equivalente al **24.3% del total de fondos ejecutados en 2012**.

El estudio se cierra con la discusión sobre la dimensión ética de la función pública, principalmente respondiendo a la pregunta: **¿existe tolerancia hacia la corrupción en los países de Centroamérica?** Se dan hallazgos interesantes en relación con que la corrupción necesita de un **“clima propicio”** para prosperar. Este clima lo brindan sociedades que toleran, amparan y fomentan usos corruptos. Existen sociedades que son tolerantes y que amparan la corrupción y otras que no permiten ni toleran el desarrollo de prácticas de corrupción. No es por ello extraño encontrar que en los segundos, los regímenes políticos sean relativamente estables mientras que en los primeros la institucionalidad del Estado sea más frágil.

A manera de conclusión, trabajar por el **fortalecimiento de la transparencia en los países de Centroamérica** tiene una relación directa con el anhelo de construir democracias sólidas capaces de atender de forma oportuna y eficaz a las necesidades más urgentes que presenta la población, con una visión de largo plazo y reconociendo que una administración eficiente de los fondos públicos es el primer paso para empezar a construir sociedades capaces de generar mayores y mejores oportunidades de desarrollo para los ciudadanos.

Por el contrario, **cuando la opacidad es habitual**, los ciudadanos se vuelven permisivos ante la existencia de corrupción en funcionarios, en el sector privado y en la sociedad civil, y cuando los órganos de justicia no logran reducir las altas tasas de impunidad y retraso en el abordaje de casos relacionados con el tema, estamos de frente a una sociedad que poco puede hacer en cuanto a resolver las condiciones de pobreza, inequidad, marginación y falta de oportunidades. El presupuesto estatal es la principal herramienta para implementar políticas públicas; sin embargo, cuando la débil regulación o su incumplimiento, el poco alineamiento de las instituciones con las metas de país (excesiva burocracia y los múltiples pasos para la ejecución del presupuesto) y la falta de empoderamiento de la ciudadanía no permiten una óptima utilización de estos recursos, debemos reconocer la necesidad de cambios radicales y urgentes.

En la sección de **recomendaciones** se listan alrededor de **20 puntos sobre los cuales se deberá trabajar a futuro** con miras a que la corrupción en Centroamérica pueda prevenirse y combatirse eficazmente por parte de las instituciones a cargo del tema, dando cabida a que una mayor participación de los ciudadanos será clave para obtener resultados duraderos y de largo plazo.

Presentación

El cáncer de la **corrupción** y sus múltiples ramificaciones, implicaciones y consecuencias, se ha venido a convertir en uno de los obstáculos más importantes al desarrollo y a la gobernabilidad de las sociedades centroamericanas, junto con la inseguridad ciudadana y la violencia.

No es un tema que requiera muchas calificaciones y que las poblaciones del Istmo se lo encuentran por doquier, desde el nivel local y municipal, hasta los grandes ámbitos de compras e inversiones estatales. Igualmente los medios de prensa nacional y regional reflejan constantemente en sus pantallas, micrófonos o páginas, indicios de corrupción, o denuncias de hechos claros de corrupción, casi siempre en la esfera pública.

El problema se agrava con una percepción generalizada de que muy poco o nada puede hacerse, sobre todo cuando se conjugan perversamente una ética ciudadana tolerante o aprovechada, con una institucionalidad débil en sus funciones contraloras y fiscalizadoras, con poca capacidad de prevenir los hechos de corrupción, investigarlos, deducir responsabilidades y sancionar ejemplarmente a los corruptos, no importa su investidura pública o su poder económico o político real. Algunos hechos se advierten y se denuncian, pero nunca parece que pasa nada...

La corrupción, como un verdadero monstruo de múltiples cabezas, resulta consecuentemente muy difícil de enfrentar, conjurar, contener y reducir, cuando ella existe, opera y se nutre de sofisticadas complicidades entre decisores públicos y sus proveedores privados –sean estos nacionales o internacionales–, cuando se desarrolló en medio de un aparato de justicia defectuoso y una sociedad complaciente o resignada. La corrupción, recubierta con el manto protector de la impunidad, resulta un desafío formidable para cualquier sociedad que genuinamente quiera mejorar convivencia democrática, sus condiciones de vida y multiplicar sus opciones de desarrollo humano legítimo.

El tema del combate a la **corrupción**, por tanto, debe ser un tema prioritario en la agenda pública, como se argumenta en la introducción de este trabajo, y debe estar acompañado de la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en todos los sectores, valorando la certeza de la sanción al corrupto.

En este sentido, este estudio que ahora presentamos las instituciones miembros de laRED, con el apoyo de la Fundación Konrad Adenauer, es una consecuencia lógica de los trabajos que hemos abordado con anterioridad en cuanto a la presencia del crimen organizado en Centroamérica, y sobre el lavado de dinero, o lavado de activos, aspectos esenciales para la salud política y democrática de nuestras sociedades centroamericanas, y para las posibilidades reales de desarrollo individual, familiar, comunitario, nacional y regional de nuestras poblaciones.

El tema de la corrupción, así visto de forma sistémica, se aborda aquí desde algunos puntos de vista que resultan fundamentales *desde lo metodológico*, así como desde lo *político-social*.

Por una parte, se coloca la mira de inicio en el proceso de elaboración, discusión y aprobación del **presupuesto de la nación**, y en toda aquella información de naturaleza pública –y, por ley, de público acceso irrestricto–, que pueda ser útil a la labor de auditoría ciudadana, y de supervisión de los entes contralores del Estado.

Por otra parte, el énfasis de la supervisión y de la auditoría pública, más allá de los entes que por ley son responsables de llevarla a cabo, se pone en la necesaria contraparte de la vigilancia ciudadana organizada.

El proceso de elaboración y aprobación del presupuesto, como principio esencial en la cadena del gasto público, resulta el punto de partida que metodológicamente permite la mayor amplitud de interrelaciones entre los temas priorizados de la agenda de gobierno y sus énfasis temáticos, así como en la calidad del desempeño de la administración. Enlaza también a los partidos representados en el Congreso, y los ámbitos preferenciales de futura inversión pública, iniciando la explicitación de la agenda futura de compras y contrataciones del Estado.

Por otro lado, el énfasis en un compromiso ciudadano de vigilar el gasto público, comenzando desde el proceso de elaboración y discusión del presupuesto, plantea niveles de involucramiento y de responsabilidad ciudadana organizada, en una sociedad responsable, que quiere aportar a que su institucionalidad pública se desempeñe cada vez mejor. La institucionalidad pública, sin participación y auditoría ciudadana, ha mostrado ser proclive a comportamientos opacos.

La conjunción de estas dos dimensiones y plataformas, ofrecen oportunidades de un seguimiento más agudo, más aterrizado y nutren el potencial de mejorar también el desempeño de la política y de los partidos políticos.

Eduardo Stein Barillas
Coordinador de laRED

Annette Schwarzbauer
Representante de la Fundación Konrad
Adenauer en Guatemala y Honduras

Introducción

La corrupción es un lastre que obstaculiza el desarrollo de los países, ya que conlleva consigo el desvío de fondos desde las prioridades de una sociedad ansiosa de bienestar hacia destinos particulares alejados de la legalidad. El impacto más grande que sufren los países donde hace falta transparencia en el manejo de los fondos públicos y la opacidad en la gestión pública es la regla, se concentra en el sector menos favorecido de la población, ya que al existir altos niveles de corrupción, muchos de los recursos humanos y financieros que debieran ser destinados para aliviar la pobreza y las necesidades más apremiantes de los ciudadanos son reorientados hacia actividades que generan costos adicionales relacionados con el pago de favores particulares, la toma de decisiones favorables a grupos de interés, la sobrevaloración y la búsqueda de rentas privadas por parte de particulares.

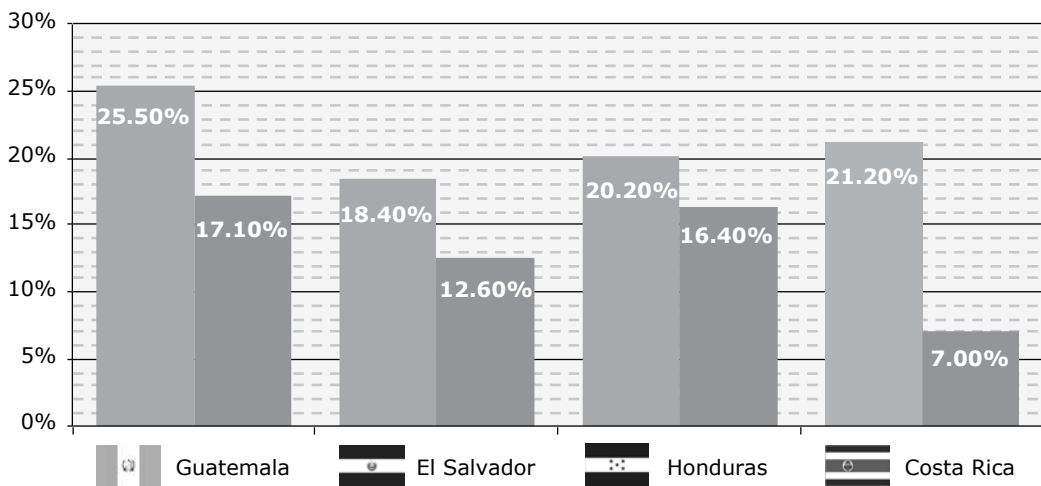
Es importante señalar la relevancia que tiene el encaminarse en la generación de mejoras respecto de la corrupción, ya que estos avances son una magnífica señal para el futuro desarrollo de la región, no sólo por la correlación que se ha evidenciado que existe entre corrupción y pobreza, sino por la evidencia encontrada por el profesor Johann Graf Lambsdorff, de la Universidad de Passau, y encargado de elaborar el Índice de Percepción de Corrupción –IPC–¹ de la organización mundial Transparencia Internacional: *“las pruebas indican que una mejora en el IPC de un punto (en una escala de 10 puntos) incrementa el ingreso de capitales en un 0.5% del producto bruto interno de un país y los ingresos promedio hasta un 4%”*.²

De igual forma, la percepción sobre el efecto que tiene la corrupción en el desarrollo de los países afecta negativamente la creación de más y mejores oportunidades de desarrollo. El **factor que más limita la competitividad** en

- 1 Índice de Percepción de Corrupción (IPC) tiene por objetivo clasificar a los países respecto al grado en que se percibe que existe corrupción entre los funcionarios públicos y los políticos. El índice se basa en los resultados de encuestas llevadas a cabo por diversas instituciones, así como entrevistas a analistas y expertos. Refleja la opinión de empresarios y analistas sobre los niveles de corrupción presentes en cada país.
- 2 Transparencia Internacional (2011) **“Índice de Percepción de Corrupción 2011”**. Edición a cargo de Transparencia Internacional. *Transparency International*, Alemania.

el triángulo norte de Centroamérica, después de las altas tasas de criminalidad³, es la **corrupción**, de acuerdo al Índice de Competitividad Global⁴, elaborado por el Foro Económico Mundial en 2013 con base en la encuesta que se dirige a los empresarios de cada país. Como un cuarto país en el análisis, para **Costa Rica**, aunque la corrupción no representa el principal factor limitante de la competitividad según los empresarios, se encuentra cuarto en la lista, muy relacionado con el factor principal mencionado en los resultados para este país: la ineficiencia de la burocracia.

**Gráfica 1:
Índice de Competitividad Global 2013: factores que limitan la competitividad según la percepción empresarial**



► Los valores representan el porcentaje de respuestas que indicaron que (x) es el factor que más limita la competitividad en el país

Fuente: elaboración propia con base en los datos publicados por el Foro Económico Mundial

La gráfica anterior muestra el sentido de urgencia por alcanzar resultados concretos y visibles. No podemos seguir permitiendo que la deficiencia estructural en la organización pública permita que redes de personas, tanto lícitas como ilícitas, desvirtúen las políticas públicas para su propio beneficio y pongan en riesgo la calidad del Gobierno, así como su capacidad de actuar con miras al bienestar general. El combate a la corrupción debe ser un tema prioritario en

3 La encuesta empresarial diseñada por el Foro Económico Mundial para la evaluación del Índice de Competitividad Global define la **percepción de inseguridad** por parte de los empresarios debido a la existencia de hechos delictivos constantes relacionados con el sicariato, la extorsión, el robo de bienes materiales y la tasa de homicidios.

4 El Índice de Competitividad Global es una herramienta elaborada por el Foro Económico Mundial (WEF por sus siglas en inglés) con la intención de ser utilizada para identificar y comparar la capacidad para proveer oportunidades de desarrollo económico a los ciudadanos de los países analizados. Analiza 108 indicadores agrupados en 12 pilares que evalúan tres categorías: requerimientos básicos, potenciadores de eficiencia y factores de innovación y de sofisticación.

la agenda pública nacional y regional de los próximos años, acompañado de la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en todos los sectores (i. e. sector público, sector privado y sociedad civil), valorando la certeza de la sanción al corrupto.

Altos niveles de corrupción, más allá del costo económico evidente, evitan que se den inversiones en materia social, tal es el caso de la educación, la salud, y la infraestructura básica. De igual forma, la corrupción se vuelve un vehículo para el accionar de grupos criminales, a la vez que consume recursos que podrían ser utilizados para la prevención del crimen y la reinserción a la sociedad de personas en conflicto con la ley.

Es extensa la cantidad de problemas que van de la mano con la existencia de corrupción en Centroamérica, sin embargo, en lugar de hacer una recopilación de la información y los estudios que instituciones expertas en el tema han elaborado en los últimos años, se quiere hacer un aporte al respecto, delimitando el problema hacia aquellas áreas que, a través de una mayor participación de los ciudadanos, permiten fortalecer la transparencia, reducir la opacidad y cultivar la rendición de cuentas como herramientas para combatir la corrupción en los gobiernos centrales con el manejo de los fondos públicos.

No se quiere incurrir en reduccionismo ni en minimizar el problema de la corrupción, pero el análisis que aquí se presenta busca ser un punto de partida sobre el cual apuntalar la prevención y el combate a la corrupción en otros ámbitos y a través de otras herramientas, como puede llegar a ser el fortalecimiento de los partidos políticos y su función de fiscalización desde los congresos, o una mayor participación de los ciudadanos en la definición de políticas y espacios para la ejecución del presupuesto. Más aún, la transparencia cubre áreas tan diversas como la cultura ciudadana, la acumulación de capital social y político, la rendición de cuentas a nivel nacional y subnacional, las relaciones entre el Estado y sus proveedores, y el conjunto de políticas destinadas a favorecer o entorpecer la actividad económica de grupos de interés. A pesar de esto, nuevamente, el enfoque del estudio aquí presentado se concentra en el uso de los sistemas de información para que la ciudadanía conozca oportunamente la forma en la que se ejecuta el presupuesto nacional, con lo cual se puede tener una mayor incidencia sobre la calidad de la ejecución de dichos fondos.

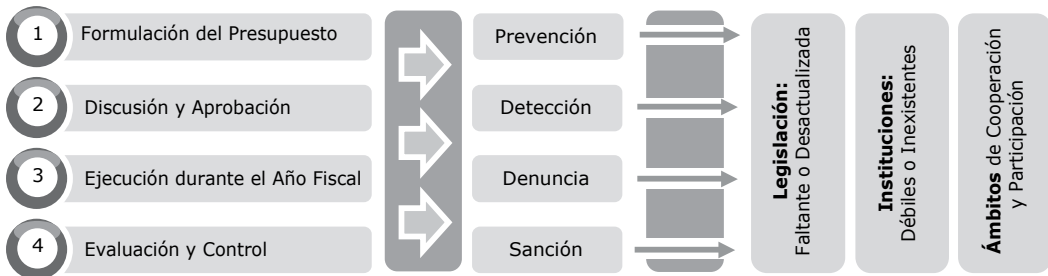
Es por estas razones que el siguiente documento busca identificar aquellas áreas donde es posible que la participación de la ciudadanía aporte a la prevención y combate de la corrupción. Hemos centrado nuestra atención en aquellas etapas de la formulación y aprobación del presupuesto público que mayor vulnerabilidad presentan ante amenazas de corrupción, resaltando los ámbitos específicos de acción que se necesitan considerar para fortalecer la transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Enfatizamos que la falta de transparencia en la toma de decisiones públicas y en la ejecución del presupuesto son condiciones que merman la **confianza de**

la ciudadanía sobre la capacidad del Estado en atender profesionalmente las funciones que le han sido designadas de acuerdo al marco normativo vigente en cada país. Temas como una continua rendición de cuentas, calidad del gasto y la gestación de espacios de participación son herramientas que favorecerán la opinión de la ciudadanía sobre el desempeño de los funcionarios, abonando para la construcción de democracias fuertes, autosostenibles y con capacidad de generar desarrollo.

Además, orientar los esfuerzos al combate de la corrupción en todas las fases de su desarrollo, desde la prevención, pasando por la detección y la denuncia, y culminando con la sanción, será la tercera variable que guiará el análisis. Remarcando lo que se dijo con anterioridad, no buscamos profundizar en todas las instancias donde la corrupción ocurre, ni buscamos desarrollar el tema de la transparencia en toda su extensión para combatir este flagelo; por el contrario, el análisis se circunscribe al análisis del presupuesto del gobierno central, identificando las herramientas que permitirán a la ciudadanía incidir de forma positiva en todo el ciclo de la corrupción.

Ilustración 1: Marco de Referencia: variables incluidas en el análisis



Fuente: elaboración propia con fines ilustrativos.

El **marco de referencia** empleado para el abordaje de este estudio delimita el análisis de la corrupción a tres dimensiones que interactúan entre sí, estructurando de una forma técnica las fortalezas y debilidades de los sistemas de fiscalización y rendición de cuentas en Centroamérica: **(1)** la primera aborda el papel de las instituciones, la normativa que regula la interacción entre el sector público y la ciudadanía, y los espacios de participación que se han creado para fortalecer la transparencia en cada uno de los países involucrados en el estudio; **(2)** la segunda toma en consideración la prevención, la detección, la denuncia y la sanción de las prácticas de corrupción, y **(3)** la tercera circunscribe el análisis a las cuatro distintas etapas del ciclo presupuestario para el Estado.

Este tipo de esquema contribuye a alcanzar un mayor grado de especificidad en cuanto al tipo de recomendaciones que se pueden hacer con base en la

información recopilada para los cuatro países incluidos en este estudio (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica). Se quiere hacer referencia no sólo a los aspectos susceptibles de mejora dentro del ciclo presupuestario, sino también a la vinculación que existe entre las distintas fases del proceso de combate a la corrupción y elementos particulares relacionados con la legislación, la institucionalidad y los ámbitos de cooperación y participación de la ciudadanía.

Partiendo de este esquema, a lo largo del documento nos referimos al presupuesto ejecutado por el gobierno central de los cuatro países incluidos en el estudio, haciendo referencia al ciclo presupuestario que tiene vigencia durante el ejercicio fiscal. Es conveniente resaltar que se ha dejado de lado el análisis del sector no financiero, de las entidades autónomas y descentralizadas, y de los gobiernos locales (i. e. gobernaciones y municipalidades) debido a la falta de información homogénea y actualizada para Centroamérica. Sin embargo, se hace la invitación a profundizar en estos temas en la medida que sea posible, habiendo posibles extensiones del análisis presentado en cada uno de los países incluidos en el estudio.

Seguidamente, el estudio también analiza en detalle los obstáculos normativos e institucionales que impiden una adecuada rendición de cuentas sobre el manejo del presupuesto público, con el objetivo de identificar las fallas procedimentales en los **sistemas de rendición de cuentas** y los **mecanismos de fiscalización**. Es importante destacar que los mecanismos de rendición de cuentas no son en sí mismos la única herramienta con la que cuenta el ciudadano para estar al tanto de la ejecución de los fondos públicos, estando presentes los problemas relacionados con un acceso completo a la información pública. Aun así, rescatamos esta práctica como la primera instancia con la que cuentan los ciudadanos para documentar el cumplimiento de las metas de gobierno y la calidad del gasto realizado, sirviendo de evidencia al momento de detectar anomalías y presentar oportunamente cualquier inconformidad con los procesos de contratación y adquisición de activos por parte del Estado.

A esto se acompaña un apartado específico que analiza cada rubro del presupuesto y los niveles de arbitrariedad que existen al momento de ejecutar los fondos públicos, lo cual permite subrayar las áreas prioritarias que merecen una atención particular. Se trata de evidenciar la complejidad que está detrás de los procesos de adjudicación de contratos o pagos a proveedores, apostando por la reducción de los **focos de discrecionalidad**, sin apego a las normas internacionales de calidad del gasto. El problema de la discrecionalidad es cuando ésta, por desviaciones o falta de contrapesos y límites, se convierte en arbitrariedad por parte de los funcionarios, en desmedro de los intereses del país y de los criterios de eficiencia y uso óptimo de los recursos del Estado.

Por último, el documento busca realizar un aporte sobre cómo fortalecer la operación de las instituciones nacionales a cargo del control de la corrupción, identificando si existe espacio alguno para mejorar la gestión de los sistemas institucionales supranacionales. También resaltamos la importancia de la

participación ciudadana en el proceso completo de prevención, detección, denuncia y sanción de la corrupción, no sólo como un actor que monitorea y evalúa el uso de los recursos del Estado, sino como un agente activo en la ejecución de los fondos.

A esto se suma una reflexión oportuna sobre el por qué existe cierto grado de tolerancia en los países centroamericanos en cuanto a las prácticas de corrupción que son señaladas por medios de comunicación y entes a cargo de la supervisión del presupuesto de gobierno. Hacemos un llamado a discutir sobre las implicaciones éticas de una mayor participación ciudadana en la prevención, detección, denuncia y sanción de la corrupción.

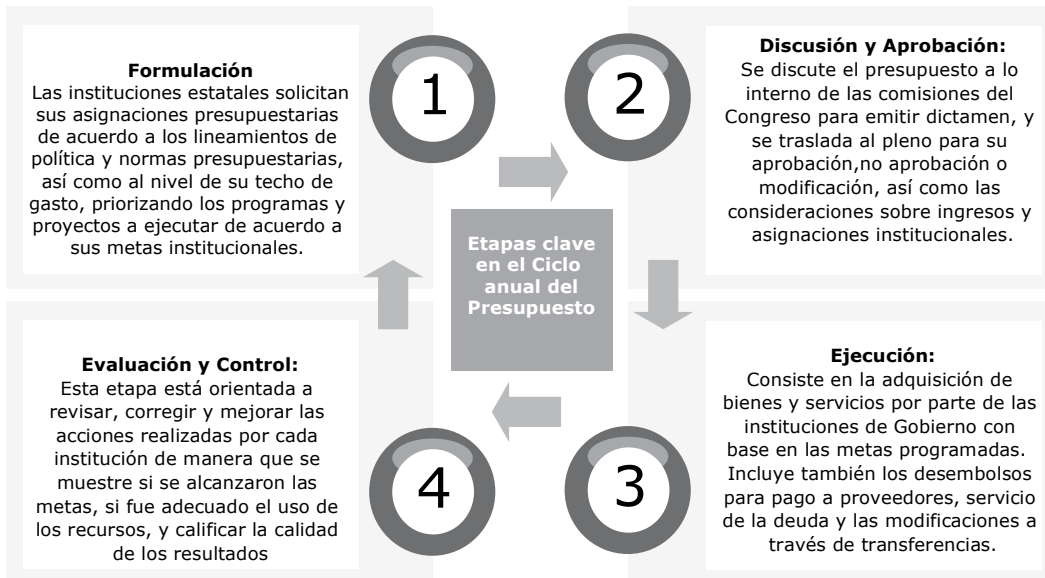
El documento a continuación es una invitación a considerar formas prácticas de combatir y prevenir la corrupción, listando recomendaciones importantes que pueden marcar una diferencia en la realidad existente en cuatro de los países del istmo centroamericano. Las instituciones que conforman laRED agradecen a todos aquellos que colaboraron a generar los insumos de análisis del presente estudio, siendo un punto de partida bastante optimista para impulsar mejores condiciones de desarrollo en la región.

1 El Presupuesto de Gobierno como potencial foco de Corrupción

Habiendo especificado que el punto en el cual se centra el análisis es el presupuesto de los Gobiernos centrales de los países de Centroamérica en estudio (Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica), primero se debe entender qué etapas comprenden el ciclo de formulación del presupuesto y qué condiciones deben cumplir estos presupuestos para garantizar un fácil acceso de la ciudadanía en aras de promover la transparencia a través de la participación y la fiscalización.

El presupuesto se define, elabora, ejecuta y liquida a través de un proceso llamado **ciclo presupuestario** que está formado por un conjunto de etapas sucesivas las cuales deben cumplirse en un plazo fijo, siendo retroalimentadas a partir de un permanente monitoreo y evaluación. Para los cuatro países analizados, el presupuesto tiene una duración de 12 meses comprendidos entre el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año, a lo cual se le denomina el **ejercicio o año fiscal**, y las obligaciones del Estado que se contraen durante el ejercicio fiscal deberán ser ejecutadas contra el presupuesto vigente en ese mismo período. Con leves diferencias entre países en relación a la duración temporal de cada etapa, el proceso de presupuestación cubre cuatro fases esenciales, las cuales tienen carácter constitucional en cada uno de los países.

Ilustración 2: Ciclo Presupuestario: etapas para la formulación, aprobación, ejecución y evaluación del Presupuesto



Fuente: elaboración propia con fines ilustrativos

Conocer adecuadamente estas etapas permitirá identificar en qué momento del proceso de presupuestación es necesario fortalecer las instituciones con miras a reducir los posibles focos de arbitrariedad por parte de los funcionarios públicos al momento de asignar los destinos del presupuesto, y cómo asignarlos, siendo el primer paso eficaz para fomentar la transparencia y reducir la corrupción.

Se tiende a creer que las mayores fuentes de corrupción se descubren durante la etapa de **ejecución** gracias a la evaluación y control que realizan los sistemas de fiscalización a lo largo del año a través de auditorías selectivas o al final del ejercicio fiscal con la auditoría general del presupuesto. Sin embargo, el análisis evidencia algunas fuentes de corrupción que podrían detectarse y corregirse durante la etapa de discusión y aprobación que se realiza en el Congreso (e. g. los diputados alteran con decisiones arbitrarias las asignaciones definidas en instancias locales o descentralizadas). Para evitar este tipo de sucesos, debiera considerarse la opción de involucrar más a la ciudadanía en la discusión sobre la asignación de los fondos previos a la aprobación en los congresos, a través de iniciativas relacionadas con presupuestos más abiertos, participativos y descentralizados.

La primera sugerencia va orientada a fomentar la **participación de técnicos de la sociedad civil en la revisión de los supuestos que sustentan el proyecto de presupuesto** que es presentado al Congreso

por parte del Ejecutivo y los bancos centrales. Un dictamen oportuno sobre las proyecciones macroeconómicas que enfrentará el país durante el ejercicio fiscal, así como la delimitación de atribuciones al momento de modificar las asignaciones presupuestarias originales permitirá reducir al mínimo las opciones para que los funcionarios públicos puedan desviar el uso de los fondos públicos. En cierta medida este tipo de actividades ya se realizan bajo la dirección de los ministerios de finanzas y las entidades a cargo de la recaudación tributaria, sin embargo, un ejercicio de participación ciudadana a este respecto, aunque no cuente con vinculación alguna a las decisiones de Gobierno, permitiría una discusión más informada sobre las perspectivas de lo que es posible realizar con el presupuesto de cada año, facilitando su posterior evaluación.

Este será un espacio propicio para la participación de la sociedad civil en el condicionamiento de los posibles destinos de los recursos, además de que permitirá un escrutinio más detallado de las posibles fuentes de endeudamiento para el control del déficit fiscal. Se facilitaría la posterior supervisión en la ejecución del presupuesto si desde etapas previas se explicita un semáforo de alertas ante posibles irregularidades en el desembolso de recursos. Un avance en este campo ya lo han hecho los distintos **Consejos Económicos y Sociales –CES–** que existen en la región, los cuales podrían fortalecerse con una mayor participación ciudadana.

► Adopción de Estándares Internacionales

La **Encuesta de Presupuesto Abierto** –*Open Budget Survey*– es una herramienta que busca realizar un análisis comprensivo sobre la capacidad que tienen las personas y las instituciones de supervisión para acceder a la información pertinente sobre la elaboración y ejecución de los presupuestos generales de Gobierno. Esta herramienta tiene como objetivo calificar la disposición que tienen los propios gobiernos de ser sujetos de fiscalización por parte de la sociedad civil, siendo el **principal estándar internacional** para evaluar el proceso de presupuestación.

La corrupción, de acuerdo a las definiciones internacionales, abarca distintos frentes, desde la malversación de fondos públicos y el pago por favores políticos, hasta la sobrevaloración de obras y el favoritismo clientelar. No obstante, la **International Budget Partnership** se enfoca en dar a conocer a los ciudadanos las deficiencias procedimentales que tienen los procesos de presupuestación en el mundo, cubriendo cerca del 90% de la población mundial en 100 países. De forma muy resumida, en este documento se rescata la evaluación más reciente de Centroamérica en el índice, remarcando aquellas áreas que permiten evaluar la información pública disponible sobre el proceso presupuestario y las facultades de las partes que intervienen en el mismo.

"La falta de información y de oportunidades de participación ciudadana significa que los ciudadanos no pueden comprender el presupuesto ni responsabilizar a

*los gobiernos”, comentó Warren Krafchik, director de la International Budget Partnership. “Asimismo, esto facilita el abuso y el uso inadecuado e ineficaz de los fondos públicos, **socavando el desarrollo económico** en un momento en que los recursos trasladados al Estado han significado un gran esfuerzo de parte de los ciudadanos. Esto tiene consecuencias muy importantes en la calidad de vida de millones de personas en todo el mundo”.⁵*

En lo que respecta a la encuesta, la misma **no se basa en opiniones de expertos**, sino que tiene como fundamento una metodología estándar que busca recopilar información sobre medidas implementadas por los gobiernos así como prácticas comunes y registradas en el marco normativo del país. Un equipo de más de 100 investigadores a nivel mundial trabaja presencialmente en los países incluidos en la encuesta, recopilando información sobre temas relacionados a la disponibilidad de información sobre el presupuesto de cada país, las prácticas presupuestarias que contribuyen a la rendición de cuentas, y la responsabilidad de las autoridades sobre la asignación y ejecución de los recursos públicos.

Todas las respuestas dadas al cuestionario se encuentran respaldadas con evidencia de cada país, ya sean citas textuales provenientes de los documentos relacionados con la aprobación del presupuesto (leyes o decretos), el marco normativo vigente en cada país, y entrevistas con funcionarios de gobierno, congresistas y/o expertos nacionales en el proceso de aprobación y ejecución del presupuesto. Ahora bien, después de completarse la encuesta, los investigadores revisan cada respuesta, y en caso de duda, omisión o confusión, someten la respuesta a discusión y aceptación por parte de funcionarios del país. Este proceso tiene como objetivo la consistencia en la aplicación de la metodología y la posibilidad de contar con resultados comparables.⁶

Por último, para validar los resultados obtenidos, la encuesta cruza información con instituciones internacionales y agencias multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Mundial (BM) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD). Adicionalmente, se hace la invitación a los gobiernos de los países evaluados para que comenten los

5 Open Budget Partnership (2013) “**Encuesta de Presupuesto Abierto 2012**”. Edición a cargo de la Alianza por el Presupuesto Abierto. *International Budget*, Washington D.C., EE.UU.

6 Los informes para cada uno de los países incluidos en el análisis fueron preparados por las siguientes personas:

- **Guatemala:** Jorge Arturo Valenzuela Obando (Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos)
- **El Salvador:** Jaime López y Mónica Cerritos (Fundación Nacional para el Desarrollo –FUNDE –)
- **Honduras:** Elda Dariela Díaz Vásquez (Fundación Democracia sin Fronteras –FDSF–)
- **Costa Rica:** Juan Guillermo Murillo Chinchilla y Steffan Gómez Campos (Programa Estado de la Nación)

resultados obtenidos (en 2012, sólo 41 gobiernos dieron su opinión, estando los cuatro países del estudio en este listado⁷).

Como primer insumo, la encuesta genera un índice de comparación internacional, dividiendo a los países evaluados en una escala de cinco categorías según el puntaje obtenido en la versión 2012 de la encuesta, haciendo una valoración sobre la **cantidad y la calidad de información presupuestaria disponible**. A continuación se presenta una ilustración de dicha escala, así como el listado de algunos de los países de Latinoamérica incluidos en cada categoría:

**Tabla 1:
Índice de Presupuesto Abierto: categorías de evaluación según
cantidad y calidad de la información presupuestaria**

	Información	Puntaje	Países	Países en Latinoamérica
	Extensa	81 – 100	06	---
	Significativa	61 – 080	17	Brasil, Chile, México
	Alguna	41 – 060	36	Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Argentina, Colombia, Nicaragua, Perú
	Escasa	21 – 040	15	República Dominicana, Ecuador, Venezuela
	Inexistente	00 – 020	26	Bolivia





Fuente: elaboración propia a partir de información del Índice de Presupuesto Abierto 2012.

Esta tabla muestra que el grueso de países se sitúa en la categoría con alguna disponibilidad de información presupuestaria necesaria para garantizar la transparencia en cada país. Sin embargo, lo preocupante es que el índice contabiliza **26 países en los cuales no existe información** alguna sobre la aprobación y ejecución del presupuesto, evidenciando una completa ausencia de transparencia en el manejo de los fondos públicos.

Ahora bien, como complemento a esta información, el Índice de Presupuesto Abierto analiza si el país ha publicado de forma continua los **8 documentos** que se consideran como estándar a nivel internacional en cuanto a la difusión de información sobre el presupuesto.

7 Para mayor información, la Guía 2012 para el **Cuestionario de Presupuesto Abierto** se encuentra disponible en la siguiente dirección: http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Guide-OBS2012_Final_ESP1.pdf. Además, el listado completo de preguntas se puede consultar en http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBS2012-Questionnaire-FINAL_ES1.pdf.

Tabla 2:
Información Presupuestaria: Documentos para el Índice de Presupuesto Abierto

Descripción	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica
				
• Documento preliminar: información que relaciona las políticas con los presupuestos del gobierno	Publicado	Uso interno	Publicado	No producido
• Propuesta de presupuesto del Ejecutivo: incluye los planes del gobierno para obtener ingresos tributarios	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado
• Presupuesto aprobado: instrumento legal que autoriza obtener ingresos, realizar gastos y contraer deudas	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado
• Presupuesto ciudadano: presentación no técnica a los ciudadanos sobre los objetivos de las políticas	Publicado	Publicado	Publicado	No Producido
• Informes entregados durante el año: información con mediciones periódicas sobre el avance del presupuesto	Publicado	Publicado	Publicado	Uso interno
• Revisión de mitad de año: descripción general de los resultados y ajustes de las variables económicas	No producido	No producido	Publicado	No producido
• Informe fin de año: información que compara ejecución del presupuesto con relación al presupuesto aprobado	Publicado	Publicado	Publicado	Publicado
• Informe de auditoría: evaluación independiente de las cuentas del gobierno a cargo del ente contralor	Publicado	Uso interno	Publicado	Publicado

Fuente: elaboración propia a partir de información del Índice de Presupuesto Abierto 2012.

La Tabla 2 nos permite resaltar las diferencias entre los cuatro países analizados, siendo Honduras el único país que cumple a cabalidad los requerimientos internacionales en cuanto a la publicación de los documentos, aunque no se profundiza en la evaluación sobre la calidad del contenido. Sin embargo, llama la atención el caso de El Salvador con la no disponibilidad pública de dos documentos, y la no producción, al igual que Guatemala, de la **revisión de mitad de año del presupuesto**, la cual es esencial para monitorear el grado de avance en la consecución de las metas de gobierno y realizar los ajustes pertinentes a las proyecciones macroeconómicas del país⁸. El caso más preocupante es el de **Costa Rica**, con la no disponibilidad de un documento, y la no producción de tres, siendo uno de ellos también la revisión de mitad de año del presupuesto.

Esta situación, como una primera aproximación al análisis del presupuesto como foco potencial de corrupción, muestra que, con excepción de Honduras, los otros tres países incluidos en el análisis dificultan el acceso a la información primaria sobre la cual se puede solicitar la rendición de cuentas a los funcionarios públicos, limitando en cierta medida la participación de los ciudadanos en la fiscalización de los fondos públicos y el fortalecimiento de la transparencia.

8 Para el caso de Guatemala, debe rescatarse que la no publicación de estos documentos contraviene una de las obligaciones que están contenidas en uno de los artículos de la Ley Orgánica de la **Contraloría General de Cuentas: Artículo 21:** Informes. El Subcontralor de Calidad de Gasto Público deberá rendir informes periódicos, por lo menos dos veces al año, al Contralor General de Cuentas y al Congreso de la República, sobre todas las evaluaciones, análisis, estudios, investigaciones, encuestas, propuestas y mediciones llevadas a cabo.

Ahora bien, como complemento a la información cualitativa, el Índice de Presupuesto Abierto pone al acceso del público los resultados comparativos de toda la región a lo largo de las cuatro evaluaciones realizadas entre 2006 y 2012, dando una señal clara del desempeño en relación con países que cuentan con características económicas, sociales y políticas similares, identificando si el comportamiento de los países incluidos sujetos de estudio se debe a una tendencia regional, o si, por el contrario, es un evento aislado que merece mayor detenimiento.

La ilustración a continuación nos muestra el listado de **15 países en Latinoamérica** que son y han sido parte de la evaluación del índice (no se incluyen en el análisis a Uruguay, Paraguay y Panamá), comparando el desempeño en el ranking global durante las cuatro evaluaciones del índice, teniendo como punto de referencia la puntuación obtenida por cada país (evaluación sobre 100 puntos). En la tabla se índice la puntuación obtenida en cada una de las evaluaciones, ordenando a los países según el ranking obtenido (un ranking más alto en la tabla es señal de un mayor nivel de transparencia en cuanto a la publicación de información sobre el presupuesto de Gobierno y su correspondiente acceso por parte de la ciudadanía).

**Ilustración 3:
Información Presupuestaria: Documentos para el
Índice de Presupuesto Abierto**

Países (2006)		Países (2008)		Países (2010)		Países (2012)	
 77 Perú	 74 Brasil	 72 Chile	 73 Brasil				
 74 Brasil	 67 Perú	 71 Brasil	 66 Chile				
 57 Colombia	 61 Colombia	 65 Perú	 61 México				
 50 México	 56 Argentina	 61 Colombia	 58 Colombia				
 46 Guatemala	 55 México	 56 Argentina	 57 Perú				
 45 Costa Rica	 46 Guatemala	 52 México	 53 Honduras				
 40 Argentina	 45 Costa Rica	 50 Guatemala	 51 Guatemala				
 38 Honduras	 39 Ecuador	 47 Costa Rica	 50 Argentina				
 32 Ecuador	 37 El Salvador	 37 El Salvador	 50 Costa Rica				
 28 El Salvador	 35 Venezuela	 37 Nicaragua	 43 El Salvador				
 21 Bolivia	 19 Nicaragua	 34 Venezuela	 42 Nicaragua				
 21 Nicaragua	 12 R. Dominicana	 31 Ecuador	 37 Venezuela				
	 12 Honduras	 14 R. Dominicana	 31 Ecuador				
	 7 Bolivia	 13 Bolivia	 29 R. Dominicana				
		 11 Honduras	 12 Bolivia				

Fuente: elaboración propia a partir de información del Índice de Presupuesto Abierto 2012

Los países que lideran la región son **Chile, Brasil y Perú**, seguidos muy de cerca por Colombia, quien ha sido el país más estable a lo largo de las cuatro evaluaciones. **Guatemala**, a pesar de haber mejorado cinco puntos respecto de la primera evaluación, no ha logrado mejorar su posición en el ranking, lo cual es muestra de que los demás países de la región, sobre todo los que están mejor evaluados, han ido avanzando al mismo ritmo en cuanto al fomento de la transparencia presupuestaria. Para el caso de **El Salvador**, hoy en día cuenta con una mejor evaluación respecto de los años anteriores, aunque no ha sido suficiente para escalar posiciones en el ranking, mientras que **Costa Rica** ha descendido de forma continua todos los años.

El caso sorprendente ha sido **Honduras**, considerado por la *International Budget Partnership* como el **país que mayor avance tuvo respecto de la evaluación anterior**. Hoy en día se sitúa por encima de Guatemala, habiendo mejorado su calificación en 42 puntos, lo cual le permitió salir de la última posición a nivel de la región para situarse en la posición 6 en Latinoamérica y 36 a nivel mundial. Como dato sobresaliente es conveniente resaltar, Honduras es el único país en Centroamérica que cumple con la publicación de los ocho documentos que sirven de estándar internacional para la transparencia presupuestaria, aunque nuevamente se hace la aclaración de que no existe un criterio para evaluar la calidad del contenido publicado.


► **Medidas para mejorar la divulgación de información presupuestaria**

Derivado de los análisis realizados para cada país, existe una serie de recomendaciones sobre los aspectos que se deben mejorar para dar a conocer de forma más regular a la población los avances en la ejecución del presupuesto. Estas sugerencias van desde un fortalecimiento de las entidades a cargo de la supervisión en el uso de los recursos del Estado, hasta una discusión más inclusiva y participativa en cuanto a los supuestos y prioridades que norman el proyecto de presupuesto presentado cada año. Sin embargo, y como un punto relevante para los objetivos de este documento, se quieren rescatar aquellas sugerencias realizadas en materia de participación ciudadana y acceso a la información del presupuesto, siendo un eje clave para acrecentar los niveles de transparencia durante todo el ciclo presupuestario.

La experiencia de investigación e incidencia de la sociedad civil durante los últimos 15 años ha demostrado que **la transparencia necesita de la participación pública para ser efectiva**. Las sinergias obtenidas entre la población y las instancias de Gobierno potencian los resultados positivos relacionados con la elaboración del presupuesto; y en esta línea de ideas, el Índice de Presupuesto Abierto señala los espacios donde existen oportunidades de mayor participación por parte de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones del presupuesto nacional.

Sin embargo, debido a lo específico de las recomendaciones realizadas a cada país, a continuación se muestran solamente aquellas que son coincidentes para Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica, considerando posteriormente las que son específicas para cada país. Usando como referencia los informes disponibles al público⁹, la siguiente tabla resume las medidas que se sugieren implementar:

Tabla 3:
**Información Presupuestaria: áreas de mejora para
fomentar mayor participación de los ciudadanos**

	Guatemala	El Salvador	Honduras	Costa Rica
				
Proceso seguido con anterioridad a las consultas...				
• Requisito formal para la participación pública	No existe	No existe	No existe	No existe
• Definición de objetivos para la participación pública	No existe	No existe	No existe	No existe
• Difusión del informe de auditoría posterior a su realización	No existe	No existe	Existe / Fuerte	No existe
Procesos de consultas...				
• Mecanismos de participación: elaboración del presupuesto	No existe	No existe	No existe	No existe
• Audiencias públicas para discutir el marco presupuestario	No existe	Muy débil	No existe	Muy débil
• Audiencias públicas para discutir fondos por institución	No existe	Por mejorar	Muy débil	Por mejorar
• Opinión técnica externa sobre el presupuesto	No existe	Muy débil	Muy débil	No existe
• Mecanismos de participación: ejecución del presupuesto	No existe	No existe	No existe	No existe
• Mecanismos de participación: agenda de auditoría	Por mejorar	Muy débil	Muy débil	Por mejorar
Proceso seguido con posterioridad a las consultas...				
• Opinión calificada sobre el uso de los aportes del público	No existe	No existe	No existe	No existe
• Publicación de informes sobre audiencias presupuestarias	No existe	No existe	No existe	Muy débil
• Dictamen final: implementación de las recomendaciones	No existe	No existe	Por mejorar	Muy débil

Fuente: elaboración propia a partir de información del Índice de Presupuesto Abierto 2012

9 Informes disponibles en el sitio online de la **International Budget Partnership**:

- Guatemala: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-GuatemalaCS-Spanish.pdf>
- El Salvador: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-ElSalvadorCS-Spanish.pdf>
- Honduras: <http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/OBI2012-HondurasCS-Spanish.pdf>

De acuerdo con los estándares internacionales que ha definido el Índice de Presupuesto Abierto en su metodología, en Centroamérica se ha trabajado en alguna extensión en el involucramiento de la ciudadanía durante la elaboración del presupuesto y ejecución del mismo, sin embargo, aún existe mucho por hacer en cuanto a la **preparación de los objetivos del presupuesto público** y la **evaluación de los resultados posteriormente al ejercicio fiscal**.

Por último, el informe concluye, de forma general, haciendo una serie de llamados a las distintas instituciones que participan en el proceso de presupuestación. En primera instancia, recomienda que el Ejecutivo asuma la responsabilidad de revisar continuamente los supuestos económicos que sustentan el presupuesto, así como el cumplimiento de las metas a lo largo del ejercicio fiscal. En cuanto al Congreso, se invita a los legisladores a dedicar mayor cantidad de tiempo en la **discusión de las prioridades nacionales**, fomentando la ejecución de los fondos de forma descentralizada y participativa. Por último, se enfatiza la **necesidad de que los ciudadanos se involucren más**, dando seguimiento no sólo a la ejecución de los fondos, sino al cumplimiento de las metas y a la publicación de los informes de rendición de cuentas.

Esta información da pie a la estructura de los próximos capítulos, donde se realizará un análisis específico de la normativa que permite la participación de los ciudadanos en el fortalecimiento de la transparencia, el desempeño de las instituciones que tienen a su cargo la rendición de cuentas y los sistemas que utilizan para dar acceso a este tipo de información, y por último, los ámbitos donde la ciudadanía puede participar de forma más propositiva para los fines de cada país.

2 Principales ámbitos de acción para fortalecer la Transparencia

Siguiendo la lógica de delimitar el análisis a la normativa, instituciones y ámbitos de cooperación y participación para permitir que la ciudadanía fortalezca la transparencia en Centroamérica, en este capítulo se incluye un análisis general de cada uno de estos elementos, tomando como referencia el ciclo presupuestario y las distintas etapas donde se pueden hacer presentes las prácticas de corrupción respecto del uso del presupuesto de los gobiernos centrales en cada país.

La implementación de buenas prácticas que vayan de la mano con el acceso a la información pública, una periódica rendición de cuentas por parte de los funcionarios, y una involucración más activa por parte de los ciudadanos en el ciclo presupuestario, es una combinación con altas probabilidades de ser exitosa para detectar a tiempo cualquier despilfarro y malgasto de los fondos públicos. La generación de recursos desperdiciados y oportunidades desaprovechadas es un gran obstáculo que impide mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de una forma eficiente y rápida. Como mínimo, la **garantía sobre el buen uso del presupuesto nacional es la principal responsabilidad que tienen los gobernantes con los ciudadanos** al haber sido designados con la potestad de utilizar estos recursos para beneficio de todos.

"La transparencia es una de las armas más poderosas contra la corrupción, el despilfarro y el mal gobierno, y suministra la base a partir de la cual las personas pueden responsabilizar a los políticos y demandar un cambio en caso de que sea necesario", explicó Justine Greening, Secretario de Desarrollo Internacional del Reino Unido para la *International Budget Partnership*¹⁰. Sin embargo, las cifras internacionales de la encuesta de presupuesto abierto muestran una estadística por demás preocupante: **"Los presupuestos nacionales de 77 de los 100 países evaluados, en los que habita la mitad de la población mundial (3.41 mil millones de habitantes o 49.5% de la población mundial), no cumplen con los estándares básicos de transparencia presupuestaria debido a que obtuvieron un puntaje igual o inferior a 60 puntos sobre 100. El**

10 Open Budget Partnership (2013) "Encuesta de Presupuesto Abierto 2012". Edición a cargo de la Alianza por el Presupuesto Abierto. *International Budget*, Washington D.C., EE.UU.

puntaje promedio entre los 100 países estudiados fue 43 puntos sobre 100, y los gobiernos de 21 de los países evaluados ni siquiera publican el proyecto de presupuesto del Ejecutivo, el documento más importante para comprender de qué manera el gobierno planea administrar las finanzas del país”.

Con el objetivo de identificar las áreas de acción sobre las cuales se debe trabajar en los cuatro países que son la base de este análisis, a continuación se divide el esquema metodológico en dos grandes focos de atención: **(1)** elementos existentes que **fortalecen la transparencia** en cada país, y **(2)** los principales **obstáculos para la transparencia** en la gestión pública, relacionados a la prevención, detección, denuncia y sanción de la corrupción. Este esquema permitirá contrastar el trabajo que actualmente se realiza con las áreas que aún se encuentran débiles en cada país.

► Elementos existentes que fortalecen la Transparencia

Sistemáticamente, se han delimitado los ámbitos de acción para fortalecer la transparencia en cada país a elementos particulares relacionados con la legislación vigente, las instituciones de apoyo y los ámbitos de cooperación. El análisis realizado en esta primera etapa consiste en enumerar dichos elementos con el fin de dimensionar el trabajo que actualmente se realiza en el combate a la corrupción en cada país, lo cual permitirá posteriormente verificar cuáles son los ámbitos de acción en los que será necesario introducir mejoras.

En relación a la **legislación vigente**, se buscó identificar el compendio de normas que en cada país regulan el combate a la corrupción y que dictan los procedimientos que deben seguir de forma rigurosa todas las instituciones de gobierno que tienen a su cargo la ejecución de fondos públicos. Se reconoce que existen normas específicas sobre el funcionamiento de las instituciones de fiscalización y la regulación de instancias de participación de la ciudadanía, sin embargo, la tabla siguiente identifica la legislación de más reciente aprobación relacionada con el fortalecimiento de la transparencia en Centroamérica, donde se resaltan temas como la reglamentación del **servicio civil**, el **enriquecimiento ilícito**, y las leyes generales sobre la administración pública.





**Tabla 4:
Legislación vigente: normativa en Centroamérica
para fortalecer la Transparencia**

	Guatemala		El Salvador
	<p>Además de la Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas, se dictan dos leyes de reciente aprobación: Decreto 31-2012: Ley contra la Corrupción, y Decreto 57-2008: Ley de Acceso a la información Pública.</p> <p>Adicionalmente, se incluyen las disposiciones incluidas en el Código Penal, la Ley de Extinción de Dominio, (Decreto 55-2010), Ley de Probidad y Responsabilidades de Funcionarios y Empleados Públicos (Decreto 89-2002), y la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92). También se incluye el avance en las normas de ejecución presupuestaria que se aprueban cada año.</p>		<p>Junto con la normativa constitucional que rige a la Corte de Cuentas y que regula el enriquecimiento ilícito, se debe incluir la Ley de Enriquecimiento Ilícito de Empleados y Funcionarios Públicos (LEIEFP) de 1956 y la Ley del Servicio Civil de 1961. Además, en el 2000 se aprobó la Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública y en el año 2006 se aprobó además la Ley de Ética Gubernamental.</p> <p>También se listan la Ley de Corte de Cuentas (1995) y su Reglamento, el Código Penal (Decreto No. 1030, 1997), el Código Procesal Penal (Decreto No. 733, 2008), y la Ley de Acceso a la Información Pública (2011)</p>
	Honduras		Costa Rica
	<p>Se divide en tres tipos las normas jurídicas vigentes para el combate a la corrupción:</p> <p>(1) Gestión de los fondos públicos: Ley General de la Administración Pública, Ley de Procedimiento Administrativo, Ley de Facilitación Administrativa, Contratación del Estado, y Ley de Municipalidades.</p> <p>(2) Control de la administración de fondos públicos: Ley Orgánica de la Contraloría General del país, Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación, y Ley contra el enriquecimiento ilícito.</p> <p>(3) Acción Judicial: Código Penal, Código Procesal Penal, Ley de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, Ley del Ministerio Público y el Código Tributario.</p>		<p>Desde 1949 se han emitido más de 20 ordenamientos para el combate a la corrupción, sin embargo, es en las últimas dos décadas donde la producción jurídica ha sido mayor, destacando la Ley General de Administración Pública donde se establece el régimen de trabajo de los servidores públicos y sus sanciones. También se resalta la importancia de la Ley sobre el Enriquecimiento ilícito de los Servidores Públicos y la ratificación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción.</p> <p>Por último, se incluyen las recomendaciones para el mejoramiento de la prevención de la corrupción a través de reformas al régimen del Servicio Civil.</p>

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país

Por aparte, en lo que respecta a las **Instituciones** que son reconocidas por cada Estado para el combate y la prevención de la corrupción, a continuación se muestra un listado de aquellas que han tenido una mayor preponderancia en los últimos años en cada país, destacando no sólo las instituciones relacionadas con la función fiscalizadora, sino también con la aplicación de sanción a funcionarios y la función de las comisiones dentro de los parlamentos.

**Tabla 5:
Instituciones: entidades en Centroamérica a
cargo de fortalecer la Transparencia**

 Guatemala	 El Salvador
<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de Cuentas • Tribunales de Cuentas • Ministerio de Finanzas Públicas y sus viceministerios • Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico – COPRET – • Fiscalía contra la Corrupción (Ministerio Público) • Comisión de Probidad del Congreso de la República • Comisión Extraordinaria por la Transparencia del Congreso de la República • Intendencia de Verificación Especial (IVE) de la Superintendencia de Bancos • Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) • Instituto Nacional de Administración Pública –INAP– 	<ul style="list-style-type: none"> • Corte de Cuentas de la República • Tribunal de Ética Gubernamental • Instituto de Acceso a la Información Pública • Asamblea Legislativa • Subsecretaría de Transparencia y Anti-corrupción • Sección de Probidad del Organismo Judicial • Sección de Investigación del Organismo Judicial • Sección de Investigación Profesional del Organismo Judicial • Comisiones de la Ley de Servicio Civil
 Honduras	 Costa Rica
<ul style="list-style-type: none"> • Tribunal Superior de Cuentas • Superintendencia de Concesiones del Estado • Procuraduría General • Fiscalía Especial contra la Corrupción • Ministerio de Seguridad (Unidad de Asuntos Internos) • Poder Judicial • Dirección Ejecutiva de Ingresos • Comisión Nacional de Banca y Seguros • Comisionado Nacional de los Derechos Humanos • Comisiones Municipales de Transparencia • Consejo Nacional anti-corrupción 	<ul style="list-style-type: none"> • Contraloría General de la República • Ministerio de la Presidencia y Planificación • Secretaría Técnica de Gobierno Digital • Procuradurías y fiscalías contra la Corrupción • Defensor de los Habitantes • Procuraduría de la Ética Pública de la Procuraduría General de la República (PGR) • Comisiones de la Asamblea Legislativa • Ministerio Público • Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción


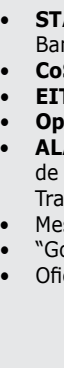
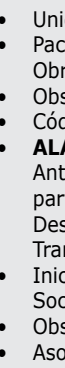


Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país.

Este listado de instituciones responsables por la prevención y el combate a la corrupción evidencia un fuerte compromiso por parte de los Estados de Centroamérica en eliminar este flagelo de la administración de los fondos públicos. Sin embargo, también existen instancias nacionales fuera del sector público que coadyuvan esfuerzos en relación al fortalecimiento de la transparencia.

Es en esta línea de ideas que queremos incluir una mención especial sobre todos los ámbitos de cooperación multisectorial e interinstitucional para la prevención y el combate a la corrupción, dentro de los cuales incluimos mesas de trabajo, capítulos nacionales de Transparencia Internacional, iniciativas especiales, programas, proyectos y mecanismos de seguimiento a las convenciones internacionales (i. e. Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción: MESICIC).

Tabla 6:
Ámbitos de Cooperación y Participación: instancias que promueven la participación ciudadana

- Convención Interamericana contra la Corrupción y Mecanismo de Seguimiento de su implementación (MESICIC)
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción
- Declaración de Guatemala para una región libre de Corrupción 2006¹¹ (aplica a países del SICA)
- Declaración del Gobierno Abierto 2011¹²

	Guatemala		El Salvador
	<ul style="list-style-type: none"> • STAR: <i>Stolen Asset Recovery Initiative</i> (iniciativa de Banco Mundial) • CoST: Transparencia en el Sector de la Construcción • EITI: <i>Extractive Industries Transparency Initiative</i> • Open Wolf: Plataforma Virtual para la Transparencia. • ALAC: "Centro de Asistencia Legal y Anti Corrupción" de Acción Ciudadana, como capítulo nacional de Transparencia Internacional • Mesas de diálogo: Transparencia y la Auditoría Social • "Gobernando con la Gente" y "Gabinete Móvil" • Oficina de Atención Ciudadana en casos de Corrupción 		<ul style="list-style-type: none"> • Unidades de Auditoría Interna del Gobierno • Pactos de Integridad entre Ministerio de Obras Públicas y empresas de construcción • Observatorio Ciudadano de la Obra Pública • Código de Ética de la Construcción • ALAC: "Centro de Asistencia Legal y Anti Corrupción". Oficina que forma parte de la Fundación Nacional para el Desarrollo (FUNDE), capítulo nacional de Transparencia Internacional (TI) • Iniciativas de Auditoría Social de la Sociedad Civil • Observatorio legislativo • Asocio para el Crecimiento con los EE.UU.
	Honduras		Costa Rica
	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Eficiencia y Transparencia en las Compras y Contrataciones del Estado. • Unidades de Auditoría Interna de las instituciones públicas • Iniciativas de Auditoría Social • Capítulo nacional de Transparencia Internacional 		<ul style="list-style-type: none"> • Red Interinstitucional de Transparencia • Capítulo nacional de Transparencia Internacional • "Acuerdo Social Digital"

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país

Cada uno de los rubros analizados brinda hallazgos interesantes sobre los **puntos comunes existentes en los cuatro países** que son objeto del estudio, dando una idea más clara sobre qué tipo de iniciativas pueden dar retroalimentación a nivel regional para una mejor implementación y coordinación entre Guatemala, El Salvador, Honduras y Costa Rica. A continuación se muestran

11 Los jefes de Estado y de Gobierno de los países del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), reunidos el 15 de noviembre de 2006 en la Ciudad de Guatemala, en ocasión de la **12ª Conferencia Internacional Anticorrupción**, suscribieron la Declaración de Guatemala para una Región libre de Corrupción.

12 Para mayor información, consultar: <http://www.opengovpartnership.org/declaracion-sobre-gobierno-abierto>

aquellos puntos considerados como importantes al momento de sugerir mejoras en los ámbitos de acción de combate a la corrupción en Centroamérica:





- (a) **Legislación vigente:** en los cuatro países se crea la figura del **Tribunal de Cuentas** a nivel constitucional, aunque en Guatemala y Costa Rica esta institución es acompañada por la figura de la Contraloría General, con la capacidad de ejercer con independencia las funciones jurisdiccionales en materia de cuentas. Además, es importante el reconocimiento de una ley específica contra el **enriquecimiento ilícito** y para las **contrataciones y adquisiciones del Estado**, herramienta que permite normar de forma positiva los procesos de pago a proveedores y trabajadores, así como la adquisición de bienes, servicios y activos por parte del Estado. Por último, es valioso que los cuatro países reconocen la regulación del **servicio civil** como un factor clave para fomentar la transparencia a lo interno de cada uno de los países.
- (b) **Instituciones:** dos instituciones sobresalen como comunes entre los tres países, siendo la primera el Tribunal de Cuentas y la segunda la fiscalía especial contra la corrupción dentro del Ministerio Público. Queda claro que una mayor coordinación a nivel de estas instituciones reforzaría los resultados a nivel regional en cuanto al combate de la corrupción, siendo importante reconocer la debilidad en relación a la prevención de la corrupción. Además, es interesante notar que en los cuatro países se ha creado la figura de la Comisión Presidencial como una instancia de apoyo en el tema, lo cual evidencia la necesidad de abordar el tema desde el Ejecutivo, y no sólo desde los congresos o desde los organismos judiciales.
- (c) **Ámbitos de Cooperación:** en este ámbito abunda la diversidad de proyectos y programas para tratar de forma conjunta el tema de la corrupción con participación de la sociedad civil. Sin embargo, no se puede obviar la preponderancia que tiene la ratificación por parte de los cuatro países de la **Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción** y de la **Convención Interamericana contra la Corrupción**, con grandes avances en su mecanismo de seguimiento conocido como MESICIC. También debe resaltarse la Declaración de Guatemala para una región libre de Corrupción que aplica a todos los países del SICA, y la Declaración del Gobierno Abierto, firmada en 2011.

► **Obstáculos para el combate a la Corrupción**

De la mano con el análisis del apartado anterior, se quiso refinar el análisis incluyendo un diagnóstico sobre los obstáculos que impiden un accionar eficiente a favor de la transparencia, detectando aquellas áreas que necesitan mejora en cada una de las etapas del proceso de combate a la corrupción en cada uno de los países. El siguiente esquema es bastante ilustrativo en cuanto a las áreas que deberán ser abordadas, tanto a nivel nacional como a nivel regional, para lograr mejores resultados en el mediano plazo en relación a **legislación faltante**

(LF), **instituciones débiles o inexistentes** (IDI) y ámbitos de cooperación y participación (ACP):

Tabla 7:
Proceso de combate a la Corrupción: obstáculos para fortalecer la Transparencia en Centroamérica

	Prevención			Detección			Denuncia			Sanción		
	LF	IDI	ACP	LF	IDI	ACP	LF	IDI	ACP	LF	IDI	ACP
 • Guatemala	x	x	x	x	x			x		x	x	
 • El Salvador	x	x	x	x	x	x		x	x	x	x	x
 • Honduras	x	x	x	x	x			x		x	x	
 • Costa Rica	x	x	x		x			x	x	x		x

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país.

Para cada una de las etapas del proceso de combate a la corrupción, existen acciones concretas que ayudarán a eliminar los obstáculos que impiden una adecuada rendición de cuentas a los ciudadanos como un mecanismo más para fomentar la transparencia a través de mayor participación, fortalecimiento de las instituciones y adaptación de la legislación vigente a los retos actuales de cada país. A continuación se listan los hallazgos más relevantes del análisis:

(a) Prevención: se resalta la falta de compromiso político en cuanto a la difusión periódica y constante de la información, involucrando en mayor medida a los ciudadanos en los procesos participativos de ejecución del presupuesto. Además, los resultados para los cuatro países señalan la ausencia de un marco normativo apropiado para fomentar la prevención de la corrupción, siendo importante la promoción de un **código de ética** y mayores controles en cuanto al desempeño de los servidores públicos, desde la declaración patrimonial hasta la revisión de funciones y calidad de resultados. Muy interesante es que los cuatro países identifican como característico de esta etapa la falta de ámbitos de cooperación y participación que permitan a la sociedad civil estar al tanto de la ejecución de los recursos, haciendo falta una **política nacional de gobierno abierto**, el cual se puede implementar mejor a través de los presupuestos participativos, los cabildos abiertos y las veedurías ciudadanas.

(b) Detección: en cuanto a la detección oportuna de prácticas de corrupción, existen vallas por superar en cuanto a la operativización de los **sistemas de supervisión y control**, los cuales dan acceso a la información sobre los procesos de licitación, selección, ejecución, liquidación y revisión de la calidad de los bienes y servicios adquiridos por el Estado. Será clave trabajar en una normativa más rigurosa que vincule los distintos

sistemas de información del Gobierno, estableciendo requisitos cruzados que condicionen la asignación de contratos, el pago contra productos y la valoración de la calidad de los resultados obtenidos.

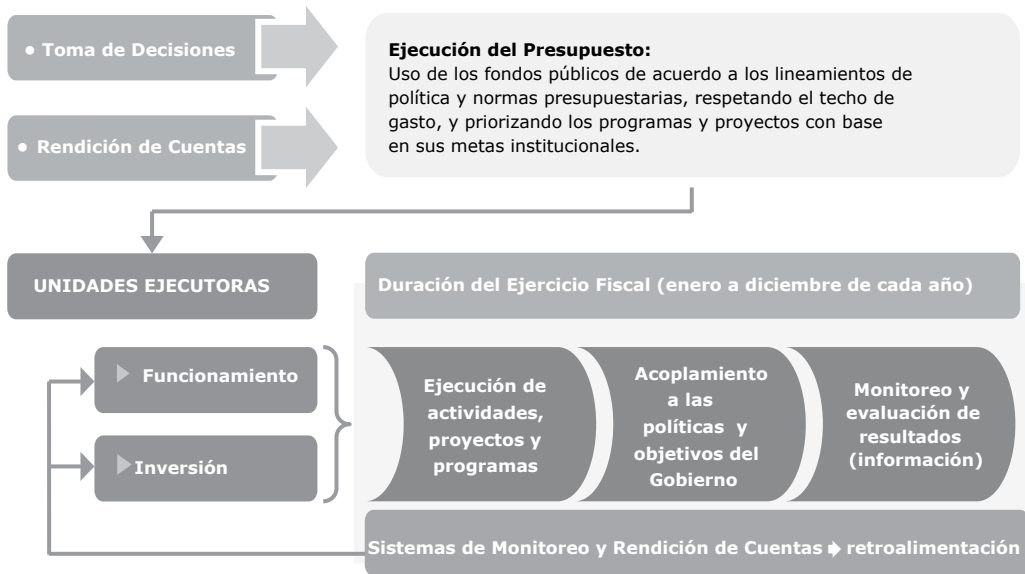
- (c) **Denuncia:** en cuanto al proceso de denuncia, el análisis de los casos particulares de cada país muestra que es un punto común la **falta de seguimiento a las denuncias** que los ciudadanos presentan sobre actividades sospechosas que pueden ser un indicador de corrupción. La aleatoriedad en la auditoría anual de la ejecución del presupuesto genera desconfianza respecto de la transparencia en el uso de los fondos públicos, y la **poca disponibilidad de recursos para el funcionamiento de las fiscalías contra la corrupción** provoca que los índices de impunidad crezcan año con año, intensificando la desconfianza de la ciudadanía en las instituciones a cargo de combatir la corrupción.
- (d) **Sanción:** en cuanto a la sanción de delitos por corrupción, hace falta trabajar en la **tipificación de delitos** específicos relacionados con la malversación de recursos, el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito. Los expertos señalan la importancia de revisar la normatividad contenida en el Código Penal, el Código Procesal y la Ley de Probidad o Ética. Adicionalmente, hace falta una **mayor celeridad en el procesamiento de los casos de corrupción**, siendo muy baja la tasa de casos resueltos en relación al número de denuncias. Por último, se señala que debiera ser prioridad un mayor apoyo y protección a los fiscales a cargo de este tipo de casos.

3 Operatividad de los Sistemas integrados de Información Pública

En relación con la normatividad para la prevención y el combate a la corrupción, bastante se ha avanzado en la designación de responsables en la cadena de investigación, denuncia y sanción, la especificidad de los mandatos institucionales, y la tipificación de delitos. Evidencia de esto es la ratificación de convenciones internacionales y la suscripción de distintas declaraciones sobre el tema, lo cual ha permitido a los países contar con un cuerpo legal suficiente para abordar la corrupción en sus diferentes etapas. Sin embargo, derivado del aporte de los expertos en cada país involucrados en este estudio, se ha identificado un aspecto que merece una especial atención al momento de involucrar a los ciudadanos en el fortalecimiento de la transparencia, el cual tiene relación con la operatividad de los sistemas integrados de información pública.

La capacidad de un país para detectar prácticas de corrupción depende de la calidad de los sistemas a cargo de proporcionar información oportuna sobre el manejo de los recursos públicos. De forma integrada, la rendición de cuentas debe ser una práctica habitual de las instituciones que participan de la ejecución del presupuesto, existiendo coordinación entre las distintas entidades a cargo de autorizar y monitorear la adquisición de bienes, servicios y activos. La siguiente ilustración esquematiza la forma en que cada institución debiera responder a los procesos de rendición de cuentas sobre las metas programáticas y las actividades que se realizan de forma cotidiana, haciendo énfasis en la continua información de avances.

Ilustración 4: Sistemas Integrados de Información Pública: marco lógico para el funcionamiento de las instituciones



Fuente: elaboración propia con fines ilustrativos.

Lo virtuoso del ciclo reside en el apoyo que dan los sistemas de información para corregir la ejecución del presupuesto, teniendo como finalidad la fiscalización sobre el correcto uso de los fondos públicos, lo que permite emitir un dictamen sobre el apego de los mismos a las normas de calidad y transparencia definidas en cada país. Este tema se vuelve uno de los grandes retos que tienen los países de Centroamérica al momento de hacer cumplir la regulación existente, quedando pendiente la integración y el funcionamiento de estos sistemas entre instituciones y entre territorios. A pesar de que existen los sistemas, **no está clara la normativa que regula su alimentación y su evaluación, así como el acceso a los mismos.**

Sin la existencia de este tipo de sistemas, el proceso de fiscalización se termina en la autorización del desembolso de los fondos, no habiendo oportunidad de detectar oportunamente algún tipo de anomalía en el uso de los recursos, a menos que se dé una auditoría particular en la institución. La existencia de los sistemas de información permite reducir al mínimo la voluntad del funcionario como un factor que limita el acceso a la información sobre la ejecución del presupuesto. Ahora bien, existe polémica sobre cuál es el mejor método de aproximación para evaluar la calidad de estos sistemas, siendo importante considerar no sólo su funcionamiento y su utilización por parte de los funcionarios como proveedores de información y los ciudadanos como

demandantes de información, representados en organizaciones de la sociedad civil y medios de comunicación.

Para resolver esta problemática, el **Gobierno Electrónico** ha sido una herramienta sumamente útil en cuanto al fortalecimiento de los sistemas de información, dotando de un grado mayor de transparencia a la ejecución del presupuesto, aprovechando la evidencia que proveen para dar seguimiento a actividades anómalas. No obstante, y a pesar de que en los cuatro países analizados existe el **Sistema Integrado de Administración Financiera** (comúnmente llamado SIAF, SAFI o SIAFI), la regulación nacional es desigual en alcances y objetivos, mientras que la regulación regional de este tipo de sistemas todavía es incipiente, haciendo falta definir el tema como un acción prioritaria a discutir en las instancias de más alto nivel.

El valor que agregaría una normativa regional sobre los sistemas integrados de información pública es que permitiría mejorar la denuncia de las prácticas de corrupción, alineando los incentivos hacia una mayor prevención más allá de las fronteras de cada país, ya que la posibilidad de ser detectados estos hechos es mayor. Sin embargo, al regularse estos sistemas de forma poco estructurada y con variaciones técnicas entre instituciones y entre países, se esfuma la capacidad de hacer aportes significativos por parte de la ciudadanía en el fortalecimiento de la transparencia.

Por dicha razón, se retoma el compromiso que expresaron en 2011 los países firmantes de la **Declaración sobre Gobierno Abierto**, en donde se reconoció que *"los pueblos del mundo entero exigen una mayor apertura en el gobierno, piden mayor participación ciudadana en los asuntos públicos, y buscan la forma de que sus gobiernos sean más transparentes, sensibles, responsables y eficaces"*. Los países firmantes aceptaron la responsabilidad de *"fortalecer nuestros compromisos con miras a promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para que el gobierno sea más eficaz y responsable"*.

En esta línea de ideas, y aunque no ha habido avances significativos en su implementación, se pone de nuevo el tema en la mesa, haciendo énfasis en los cuatro compromisos incluidos en la declaración que deberán ser tomados como referencia para el trabajo que se haga de aquí en adelante en cuanto al fortalecimiento de la transparencia a través de la integración de los sistemas de información pública; más específicamente en relación con la ejecución presupuestaria.

Los compromisos adquiridos se citan a continuación:

Ilustración 5: Declaración sobre Gobierno Abierto: compromisos adquiridos por los países firmantes

► **Aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales.** Los gobiernos recogen y almacenan la información en nombre de las personas, y los ciudadanos tienen derecho a solicitar información sobre las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a promover un mayor acceso a la información y divulgación sobre las actividades gubernamentales en todos los niveles de gobierno. Nos comprometemos a esforzarnos más para recoger y publicar de forma sistemática datos sobre el gasto público y el rendimiento de las actividades y los servicios públicos esenciales. Nos comprometemos a proporcionar activamente información de alto valor, incluidos los datos primarios, de manera oportuna, en formatos que el público pueda encontrar, comprender y utilizar fácilmente, y en formatos que faciliten su reutilización. Nos comprometemos a proporcionar acceso a recursos eficaces cuando la información o los registros correspondientes sean retenidos indebidamente, incluso mediante una supervisión eficaz del proceso de recurso. Reconocemos la importancia de los estándares abiertos para promover el acceso de la sociedad civil a los datos públicos, así como para facilitar la interoperabilidad de los sistemas de información del gobierno. Nos comprometemos a solicitar comentarios del público para saber cuál información le es más valiosa, y nos comprometemos a tomar en cuenta esos comentarios en la mayor medida posible.

► **Apoyar la participación ciudadana.** Valoramos la participación de todas las personas, por igual y sin discriminación, en la toma de decisiones y la formulación de políticas. La participación del público, incluida la participación plena de las mujeres, hace aumentar la eficacia de los gobiernos, que se benefician de los conocimientos, las ideas y la capacidad de la gente para proporcionar supervisión. Nos comprometemos a hacer más transparentes la formulación de políticas y la toma de decisiones, mediante el establecimiento y el uso de vías para solicitar la opinión del público, y el aumento de la participación del público en la realización, el seguimiento y la evaluación de las actividades gubernamentales. Nos comprometemos a proteger la capacidad de las organizaciones sin fines de lucro y de la sociedad civil para que su funcionamiento sea coherente con nuestro compromiso con la libertad de expresión, de asociación y de opinión. Nos comprometemos a crear mecanismos que permitan una mayor colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil y las empresas.

► **Aplicar los más altos estándares de integridad profesional en todos nuestros gobiernos.** Un gobierno responsable requiere altos estándares éticos y códigos de conducta para sus funcionarios públicos. Nos comprometemos a tener políticas, prácticas y mecanismos sólidos contra la corrupción, que garanticen la transparencia en la gestión de las finanzas públicas y las compras gubernamentales, y que fortalezcan el imperio de la ley. Nos comprometemos a mantener o establecer un marco jurídico para hacer pública la información sobre los ingresos y bienes de los altos funcionarios públicos nacionales. Nos comprometemos a promulgar y aplicar normas que protejan a los denunciantes. Nos comprometemos a poner a disposición del público información sobre las actividades y la eficacia de nuestros organismos encargados de aplicar las leyes contra la corrupción y de evitarla, así como los procedimientos de recurso a esos organismos, respetando la confidencialidad de información específica relativa a la aplicación de las leyes. Nos comprometemos a aumentar el número de elementos disuasivos contra el soborno y otras formas de corrupción en el sector público y privado, así como a intercambiar información y experiencia.

► **Aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.** Las nuevas tecnologías ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación del público y la colaboración. Tenemos la intención de aprovechar estas tecnologías para hacer pública más información de manera que permitan a la gente entender lo que sus gobiernos hacen e influir en las decisiones. Nos comprometemos a crear espacios accesibles y seguros en línea como plataformas para la prestación de servicios, la participación del público y el intercambio de información e ideas. Reconocemos que el acceso equitativo y asequible a la tecnología es un reto y nos comprometemos a buscar una mayor conectividad en línea y móvil, al mismo tiempo que identificamos y promovemos el uso de otros mecanismos para la participación ciudadana. Nos comprometemos a hacer que participen la sociedad civil y la comunidad empresarial para identificar prácticas eficaces y enfoques innovadores para aprovechar las nuevas tecnologías a fin de empoderar a las personas y promover la transparencia en el gobierno. Reconocemos también que un mayor acceso a la tecnología implica apoyar la capacidad de los gobiernos y los ciudadanos para su uso. Nos comprometemos a apoyar y desarrollar el uso de innovaciones tecnológicas por parte de los empleados públicos y los ciudadanos. También entendemos que la tecnología es un complemento y no un sustituto de una información clara, aprovechable y útil.



Fuente: elaboración propia con fines ilustrativos, con base en la **Declaración sobre Gobierno Abierto** (2011)

Estos principios deberán ser plasmados en un marco normativo específico que permita un mayor acceso a la información generada por los Gobiernos, facilitando la participación de los ciudadanos para el monitoreo del desempeño de los funcionarios en la búsqueda del cumplimiento de las políticas pertinentes para cada institución, dando un uso eficiente a las herramientas tecnológicas que hoy en día se encuentran disponibles en los países.

La importancia de los sistemas de información radica en que proporcionan evidencia para iniciar el proceso de denuncia contra la corrupción, teniendo una incidencia indirecta en la prevención y un impacto directo en la sanción. Se reconoce que su utilización puede requerir de cierto grado de experiencia y conocimientos muy específicos, por lo que su **mayor divulgación en cuanto a uso y alcance** será una de las actividades que deberán ser promovidas a nivel regional, buscando encontrar la forma de **integrar y consolidar la información presupuestaria** que se produce en los países de Centroamérica.

Conocer los sistemas de información públicas disponibles en cada país será el primer paso para poder integrarlos regionalmente. A continuación se listan aquellos sistemas de información que han sido identificados en los cuatro países comprendidos en el presente estudio:

**Tabla 8:
Sistemas integrados de Información Pública: herramientas implementadas en Centroamérica**

	Guatemala		El Salvador
	<ul style="list-style-type: none"> • Sistema "Así se Hace": GUATECOMPRAS • SIAF: Sistema Integrado de Administración Financiera • SAG: Sistema de Auditoría Gubernamental • SIAF-Muni (municipalidades) • SICOIN: Sistema de Contabilidad Integrada • SIGPRO: Sistema para la Gestión de Proyectos • SIGES: Sistema Informático de Gestión del pedido de adquisiciones • SIGOB: Sistema de Programación y gestión de metas por resultados de la Presidencia • SNIP: Sistema Nacional de Inversión Pública • SINPET: Sistema Nacional de Planificación Estratégica • Sistema de Regulaciones 		<ul style="list-style-type: none"> • COMPRASAL: Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado • SAFI: Sistema de la Administración Financiera del Estado • Sistema e-Regulations El Salvador: información sobre trámites ante el Estado • Sistema de información sobre aduanas (en línea) • Portal de transparencia fiscal del Ministerio de Hacienda

Continúa...

 Honduras	 Costa Rica
<ul style="list-style-type: none"> • HonduCompras: compras y contrataciones del Estado • SINEG: Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión • SISPU: Sistema de Inversión Pública • SINACOIN: Sistema Nacional de Cooperación Internacional • SIAFI: Sistema de Administración Financiera Integrada • Plataforma virtual del Comisionado Nacional para los Derechos Humanos – CONADEH – • Plataforma del Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras – FOSDEH – 	<ul style="list-style-type: none"> • CompraRED: Sistema Electrónico de Contrataciones Gubernamentales • Sistema Integrado de Información Financiera • CPAR: Sistema de Contratación Pública del País • Sistema Costarricense de Información Jurídica • SNIT: Sistema Nacional de Información Territorial • Sistema de Información Regional para fortalecimiento y desarrollo de la pequeña y mediana empresa y los gobiernos locales • SIPO: Sistema de Información de la Población Objetivo

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país

► **Sistemas de supervisión de la Calidad del Gasto Público**

Posterior a la explicación de porqué es necesaria una normativa más específica para el uso de los sistemas integrados de información, se hace énfasis en que existen varios espacios dentro de la administración pública que merecen especial atención al momento de priorizar la supervisión de la ejecución de fondos públicos a través de dichos sistemas. Dentro de estos espacios se resalta la vital importancia que día a día ha venido cobrando la **calidad del gasto**, como aquel aspecto del presupuesto que mayor cuestionamiento recibe de parte de la opinión pública.

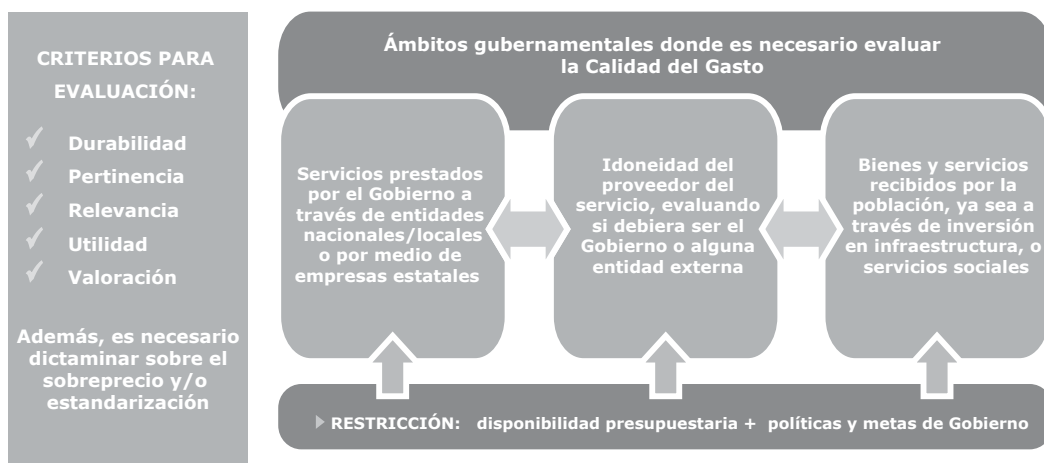
En cada uno de los países analizados se resaltó la importancia del mandato institucional que poseen los **tribunales y/o contralorías** como las instituciones a cargo de la supervisión, control y auditoría del funcionamiento del Estado, siendo además las entidades a cargo del control del presupuesto posterior a su ejecución como la principal medida de eficacia y calidad del uso de los fondos públicos. Sin embargo, sale a la luz que de entre las atribuciones que tienen, la que mayor cuestionamiento tiene es la supervisión de la **calidad del gasto público**.

El objetivo del presente estudio es identificar si, además de la supervisión general del presupuesto en cuanto al seguimiento de procedimientos de pago a empleados y proveedores y la adquisición de bienes, servicios y activos, existe algún mecanismo para calificar la **calidad de las adquisiciones y contrataciones del Estado**, no sólo en relación al cumplimiento de requisitos mínimos, sino en relación al precio final, cumplimiento de estándares, e insumos utilizados.

En un primer momento, es necesario conocer a qué nos referimos con **“calidad del gasto”**, y para ello se presenta a continuación un esquema ilustrativo que resume las condiciones básicas que debe tener un **sistema de**

información para evaluar la calidad del gasto público, tal y como ha sido recogido por el **Banco Mundial**, la **CEPAL** y el **Banco Interamericano de Desarrollo** –BID– (2006)¹³ en distintas evaluaciones realizadas a programas sociales específicos que han operado en países de Latinoamérica. La siguiente ilustración describe los criterios generales de evaluación que deben incluirse en cualquier evaluación de calidad del gasto público en Centroamérica.

**Ilustración 6:
Calidad del Gasto: criterios de evaluación a incluir
en los sistemas de información pública**







Fuente: elaboración propia para fines ilustrativos.

Este esquema permite identificar el funcionamiento de los sistemas a cargo de la supervisión de la Calidad del Gasto; sin embargo, también nos muestra que dichos sistemas van más allá de una simple evaluación sobre el seguimiento de procedimientos o sobre el cumplimiento de la normativa presupuestaria, ya que implican un juicio de valor sobre aspectos técnicos relacionados con el mejor uso posible de los fondos públicos. Habiendo hecho esta salvedad, se procedió a investigar sobre la existencia de instituciones específicas a cargo de este tipo de sistemas en cada uno de los países analizados, siendo un eslabón importantísimo sobre el cual debiéramos ahondar al momento de fortalecer la transparencia en Centroamérica, pero el cual, aparentemente, se encuentra descuidado. A continuación se muestran los resultados obtenidos:

13 Roberto Machado (2006). **“Los sistemas de gasto público en América Central y República Dominicana: disciplina fiscal y eficiencia”**. Banco Interamericano de Desarrollo.

**Tabla 9:
Calidad del Gasto Público: instituciones a cargo de
evaluar la calidad de la ejecución presupuestaria**

Instituciones a cargo de los Sistemas de Calidad del Gasto Público en Centroamérica	
 Guatemala:	<ul style="list-style-type: none"> La entidad gubernamental de mayor jerarquía que tiene a su cargo la calidad del gasto público en Guatemala es la Contraloría General de Cuentas, teniendo la responsabilidad sobre el tema el Subcontralor de Calidad de Gasto Público. Esta instancia tiene a su cargo la auditoría general de la ejecución del gasto público. La Contraloría General de Cuentas es una institución técnica y descentralizada. De conformidad con esta Ley, goza de independencia funcional, técnica y administrativa, y con competencia en todo el país.
 El Salvador:	<ul style="list-style-type: none"> De la revisión del ordenamiento jurídico vigente no se puede identificar a una única institución responsable específicamente de la calidad del gasto público. Sin embargo, de una interpretación de las normas vigentes se puede afirmar que tanto el Ministerio de Hacienda, la Corte de Cuentas de la República como la Comisión Nacional de Inversión Pública (CONIP) son conjuntas aunque parcialmente responsables de esta atribución.
 Honduras:	<ul style="list-style-type: none"> Existe una instancia interinstitucional denominada Gabinete Económico, integrada por la Secretaría de Finanzas, Secretaría de Planificación, Banco Central de Honduras, Congreso Nacional, Tribunal y el Superior de Cuentas. Además, existe la Comisión Interinstitucional que se denomina Plan para Mejorar la Gestión Pública 2012, la cual es coordinada por la Secretaría de la Presidencia/Unidad de Apoyo Técnico Presidencial SDP-UATP.
 Costa Rica:	<ul style="list-style-type: none"> A pesar de que la Contraloría General de la República (CGR) es la entidad a cargo de la aprobación o rechazo de los presupuestos del gobierno central, de las municipalidades y de las instituciones autónomas, dentro de su mandato no se reconoce ninguna atribución específica sobre la supervisión de la calidad de la ejecución presupuestaria, aunque la CGR sí fiscaliza que los presupuestos sean organizados, formulados y presentados para cada ejercicio, de conformidad con las disposiciones legales y técnicas, debiendo responder a los objetivos y metas del plan operativo anual de cada institución.

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país.

La investigación realizada no permitió encontrar alguna institución específica a cargo del tema, por el contrario, lo único que se logró identificar fueron instancias institucionales a las que se les ha asignado la función de evaluar la calidad del gasto, pero careciendo de vinculación con la toma de decisiones de los directores de las unidades ejecutoras del presupuesto, a la vez que no poseen capacidad suficiente para establecer sanciones pecuniarias o de otro tipo, similar a lo que sería la función de un Tribunal o Sala de Corte específica. Además, en ninguno de los cuatro países se ha identificado alguna institución a cargo de supervisar y evaluar la función de las contralorías e instancias a cargo de la evaluación de la ejecución del presupuesto, tarea que queda como pendiente para las comisiones específicas dentro de los congresos nacionales, a pesar de que cuentan con el respaldo legal para hacerlo.

Es así con el propósito de identificar cómo los sistemas integrados de información pública ayudan a reducir la corrupción y mejorar los mecanismos de fiscalización, se cae en la cuenta que es necesario trabajar en el fortalecimiento institucional para mejorar la evaluación de la calidad del gasto, siendo una tarea pendiente para los gobiernos más que para la sociedad civil.

Y es que esta tarea se ha vuelto una práctica rutinaria para las **organizaciones de la sociedad civil** y/o **centros de pensamiento** en Centroamérica, quienes han venido realizando de forma focalizada la fiscalización de proyectos y programas específicos dentro de la administración de cada Gobierno. A este respecto, se reconoce que los capítulos nacionales de **Transparencia Internacional** han realizado un trabajo continuo en cuanto a la utilización de los sistemas integrados de información pública, desarrollando metodologías *ad hoc* para la evaluación de la calidad del gasto público; sin embargo, su alcance se ha visto limitado debido a la poca capacidad que han demostrado los Tribunales de Cuentas en darle seguimiento a las denuncias realizadas.

Es por todo esto que se identifican tres sugerencias puntuales en este tema: **(1)** definir de forma integral el **concepto "calidad del gasto"**, desarrollando las instancias necesarias para instrumentalizar su evaluación y seguimiento; **(2)** institucionalizar la utilización de los sistemas de supervisión de calidad del gasto, ya sea como unidades específicas dentro de los Tribunales de Cuentas, o como una **institución de cooperación multisectorial y coordinación público-privada** que garantice la imparcialidad al momento de certificar la ejecución del presupuesto estatal, sin menoscabar la institucionalidad estatal; y **(3)** fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas y control de los Tribunales de Cuentas y, sobre todo, despolitizar el funcionamiento de la institución, lo cual se ha vuelto una tarea pendiente en el control sobre el buen uso de los fondos públicos.

Todo esto orienta la discusión hacia el siguiente tema que se incluye en este estudio, el cual tiene una vinculación directa con la necesidad de fortalecer las instituciones que tienen a su cargo la prevención y el combate a la corrupción, sobre todo en relación a la ejecución de los fondos públicos establecidos en los presupuestos nacionales para cada ejercicio fiscal.

4 Fortalecimiento de las Instituciones de Fiscalización del Presupuesto

Como ya se ha mencionado con anterioridad, en todos los países de la región existen diferentes instituciones responsables de la prevención, detección, denuncia y sanción de la corrupción. Estas instituciones tienen en algunos casos facultades complementarias, y en otros casos se traslapan; sin embargo, no se advierte un esfuerzo coordinado para el cumplimiento de sus mandatos, mucho menos esfuerzos coordinados a nivel regional. Dadas sus diferentes atribuciones, cada una actúa independientemente de la otra, sin coordinación que fortalezca la transparencia en cada país.

A continuación se listan las instituciones a cargo de la prevención y combate a la corrupción:

**Tabla 10:
Combate a la Corrupción: instituciones a cargo de la fiscalización del presupuesto en Centroamérica**

	Organismo	Prevención	Detección	Denuncia	Sanción
Guatemala	1 Comisión Presidencial de Transparencia -COPRET-	✓			
	2 Contraloría General de Cuentas		✓	✓	✓
	3 Congreso de la República	✓			
	4 Fiscalía contra la Corrupción (Ministerio Público)			✓	✓
	5 Intendencia de Verificación Especial de la SIB		✓	✓	
El Salvador	1 Asamblea Legislativa	✓			
	2 Corte de Cuentas de la República	✓	✓	✓	✓
	3 Fiscalía General de la República		✓	✓	
	4 Instituto de acceso a la información pública	✓			
	5 Corte Suprema de Justicia: secciones de probidad e investigación		✓	✓	
	6 Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción	✓		✓	
	7 Tribunal de Ética Gubernamental	✓	✓	✓	✓

Continúa...

		Organismo	Prevención	Detección	Denuncia	Sanción
Honduras	1	Comisionado Nacional de Derechos Humanos			✓	
	2	Comisión Nacional de Banca y Seguros		✓	✓	✓
	3	Congreso Nacional de la República	✓			
	4	Consejo Nacional Anticorrupción	✓			
	5	Fiscalía General de la República		✓	✓	
	6	Instituto de acceso a la información pública	✓			
	7	Tribunal de Ética Gubernamental	✓	✓	✓	✓
Costa Rica	1	Comisión de Ética	✓	✓	✓	
	2	Comisiones de la Asamblea Legislativa			✓	
	3	Contraloría General de la República	✓	✓	✓	✓
	4	Defensoría de los Habitantes		✓	✓	
	5	Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Corrupción			✓	✓
	6	Jurisdicción Penal de Hacienda y Función Pública (CSJ)				✓
	7	Procuraduría de la Ética de la Función Pública	✓	✓	✓	
	8	Procuraduría General de la República	✓	✓	✓	✓

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país.

En el listado resaltan algunos **puntos comunes interesantes existentes en los cuatro países**. Todos cuentan con instituciones de orden constitucional como el **Tribunal o Contraloría de Cuentas**¹⁴, que cumplen la mayoría de funciones de lucha contra la corrupción (detección, denuncia, y sanción). Estos tribunales tienen como principal función practicar auditorías *a posteriori* de los fondos, bienes y recursos administrados por los Poderes del Estado, instituciones descentralizadas y desconcentradas.

En el caso de El Salvador, el Tribunal de Cuentas cumple además con una **función preventiva**, al realizar funciones de asesoría técnica y capacitación a las entidades y organismos del sector público, además de dictar políticas y normas de auditoría gubernamental, algo que también hace la Contraloría en Guatemala. En Costa Rica, la Contraloría General de la República tiene la particularidad de que controla la ejecución presupuestaria antes de que se lleve a cabo, ya que la ley prevé que no se emita ninguna orden de pago contra los fondos del Estado sino cuando el gasto respectivo haya sido visado por la Contraloría, incluso, no constituirá obligación para el Estado la que no haya sido refrendada por ella.

Además, existen entidades del Ministerio Público como las **Fiscalías contra la Corrupción** cuya función es la investigación del delito y promover la persecución penal ante los tribunales con énfasis en los delitos relacionados

¹⁴ Aunque existen diferencias marcadas e importantes entre **Tribunal de Cuentas** y **Contraloría General de Cuentas**, en este documento se agrupan bajo la misma categoría, dependiendo del nombre empleado en cada uno de los países.

con la corrupción. También se han creado instancias de apoyo que dependen del Organismo Ejecutivo como la Comisión Presidencial de Transparencia en Guatemala, la Subsecretaría de Transparencia en El Salvador, y el Consejo Nacional Anticorrupción en Honduras. En los cuatro países el **Congreso Nacional**¹⁵ cumple funciones de fiscalización y control que buscan evitar, tanto abusos de poder como actos de corrupción, además de tener la función de aprobar o improbar los presupuestos nacionales en cada país.

Es interesante notar que, adicionalmente, en **El Salvador** y en **Honduras** existen instituciones específicas que buscan cumplir con lo normado en las leyes de acceso a la información, como son los **Institutos de Acceso a la Información Pública**, cumpliendo funciones puramente preventivas. En el caso de Guatemala, aunque sí se cuenta con una ley específica en la materia, no existe tal institución a nivel nacional, sino únicamente unidades específicas en los distintos organismos que operan dentro del Estado, aunque también existe una Unidad Específica dentro de la Procuraduría de Derechos Humanos, responsable de verificar el cumplimiento de la ley.

A nivel individual resaltan ciertas instituciones que constituyen un elemento diferenciador y que, por su importancia en la lucha contra la corrupción, vale la pena mencionar:

- ▶ En **Guatemala** existe la **Intendencia de Verificación Especial** que es una unidad especializada creada dentro de la Superintendencia de Bancos para dar cumplimiento a la Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos y cumple una función importante de detección y denuncia de la corrupción. Es importante distinguir que el lavado de dinero u otros activos resulta de diversas actividades como narcotráfico, robo de vehículos, secuestros, extorsiones, asaltos bancarios, robos, fraudes, estafas y delitos tributarios¹⁶. Sin embargo, la corrupción pública, en todos sus niveles, también genera una cantidad importante de fondos a sus autores, por lo que también entra en el ámbito de su control. Adicional y complementariamente existe dentro del Ministerio Público una unidad especializada de extinción de dominio, que ya tiene varios casos de corrupción en proceso.
- ▶ En el caso de **El Salvador** es interesante la existencia del **Tribunal de Ética**, que es una entidad de derecho público con personería jurídica y autonomía, de carácter administrativo, instituida para normar y promover el desempeño ético en la función pública, salvaguardar el patrimonio del Estado, y prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas de los servidores públicos. Para su cumplimiento prevé el funcionamiento de Comisiones de Ética Gubernamental en las diferentes entidades de la administración pública.

15 O Asamblea Legislativa, dependiendo del país.

16 LaRED (2012). “**Siguiendo la ruta del Dinero en Centroamérica: lavado de dinero y sus implicaciones en la seguridad regional**”. La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia.

- ▶ En **Honduras** resalta la existencia del **Comisionado Nacional de los Derechos Humanos** específicamente por la experiencia acumulada en la realización de auditorías sociales, así como por la capacidad de investigar las denuncias por ilícitos u otros delitos de corrupción. Además, se han organizado grupos de reclamo y denuncia entre la población y especialmente se ha desarrollado una extensa red de **Comisiones Locales de Transparencia**, bajo la figura del Comisionado Municipal. Esta experiencia, estimuló la iniciativa de continuar con el proceso de auditoría social, que le permita a la sociedad ejercer sus derechos de información y petición.
- ▶ En **Costa Rica** resalta la **Procuraduría de la Ética de la Función Pública**, institución que fue creada en el 2002 con el enfoque particular de lucha contra la corrupción, aunque algunas de sus funciones pueden presentar duplicidad en relación con actividades similares ejecutadas por la Contraloría General de la República. Su competencia se circunscribe al ámbito de la función pública, por lo que no incluye acciones o actuaciones con ese mismo propósito tratándose de fondos públicos, lo cual corresponde a la Contraloría General de la República. Actualmente, la entidad realiza su labor en dos vertientes principales: preventiva e investigativa.

Esta institución trabaja de la mano con la **Comisión de Ética**, que es integrada por tres miembros del más alto nivel. Esta comisión busca hacer cumplir una serie de principios éticos de los funcionarios públicos, entre los que están el afán de servicio, la integridad, la objetividad, la rendición de cuentas, la transparencia, la honradez, la racionalidad y el liderazgo. Se estipula que la Comisión emite sus informes al Presidente de la República y traslada las denuncias, cuando procede, ante la Procuraduría de la Ética Pública.

▶ **Procesos para designar y remover a las autoridades**

Otro de los objetivos importantes de este capítulo es conocer los procedimientos para la elección o designación de autoridades en cada una de las instituciones a cargo de la fiscalización del gasto público, así como los procesos de remoción. En este sentido, se busca identificar aquellos obstáculos que, en cada país, impiden el combate a la corrupción. Ahora bien, dado que el principal ente en los países de la región que tiene que ver con la corrupción es la **Contraloría de Cuentas** o **Tribunal de Cuentas**, a continuación se describen los procesos que se siguen para el nombramiento y remoción de sus autoridades. Los procesos son similares en los cuatro países, siendo sus autoridades máximas electas por el Organismo Legislativo (i. e. Congreso o Asamblea Nacional). A continuación se presenta un esquema con los procesos a seguir en cada país.

Tabla 11:
Instituciones Fiscalizadoras: procesos de nombramiento y remoción de autoridades en Centroamérica

	Orden de normativa	Nombramiento	Remoción
Guatemala	Constitucional: Contraloría General de Cuentas: entidad técnica descentralizada	<ul style="list-style-type: none"> • El Contralor (calidad de Magistrado) es electo por cuatro años por el Congreso, de una nómina de seis candidatos propuestos por la Comisión de Postulación • Comisión de Postulación: <ul style="list-style-type: none"> - Rectores de las Universidades - Decanos de la Facultades - Colegio Profesional (CPA) • Electo por mayoría absoluta de los diputados del Congreso que lo conforman 	<ul style="list-style-type: none"> • No se identifica un procedimiento pero la autoridad competente es el Congreso de la República • Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> - Negligencia - Delito - Falta de idoneidad
El Salvador	Constitucional: Organismo Superior de Control del Estado, independiente del Organismo Ejecutivo	<ul style="list-style-type: none"> • Presidente y Magistrados electos por tres años por la Asamblea Legislativa (proceso previsto en su reglamento interno) • Elegidos por mayoría simple en la Asamblea. 	<ul style="list-style-type: none"> • No se identifica un procedimiento pero la autoridad competente es la Asamblea Legislativa • Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> - Causa justa - No rendir informe anual
Honduras	Constitucional: Desde 1839 ente rector del sistema de control de los recursos públicos con autonomía funcional y administrativa sometido únicamente a la Constitución	<ul style="list-style-type: none"> • Dirigido en forma colegiada por tres miembros elegidos por el Congreso Nacional por siete años • Elegidos por mayoría calificada por el Congreso 	<ul style="list-style-type: none"> • No se identifica un procedimiento • Causales de remoción: <ul style="list-style-type: none"> - Sentencia firme en su contra en juicio penal - Incumplimiento o falta grave en el ejercicio, por medio Decreto Congreso
Costa Rica	Constitucional: Contraloría General de la República, Institución Auxiliar de la Asamblea Legislativa, con absoluta independencia funcional y administrativa	<ul style="list-style-type: none"> • El Contralor y el sub-contralor son nombrados por la Asamblea Legislativa para un término de ocho años, dos años después de haberse iniciado el periodo presidencial. 	El Contralor y Subcontralor pueden ser removidos por la Asamblea Legislativa, mediante votación no menor de las dos terceras partes del total, si en el expediente creado al efecto se les comprobare ineptitud o proceder incorrectos.

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país.

Una falla detectada casi en todos los países es la inexistencia de procedimientos transparentes, requisitos técnicos y de experiencia previa para el nombramiento de jerarcas de las instituciones de control. A las debilidades institucionales apuntadas se suman varias lagunas jurídicas como la falta de marcos legales para la protección de testigos de actos de corrupción, aunque en varios países hay avances con la aprobación de leyes contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito.

A ello se añade la falta de coordinación mencionada al principio, sin embargo resalta la experiencia positiva en **Costa Rica**, en donde la Contraloría General de la República (CGR), la Procuraduría General de la República, el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD) y el Ministerio Público firmaron en junio de 2010 una carta de intención para establecer una alianza estratégica para la investigación, análisis, control y fiscalización en el combate a la corrupción.

Por último, es necesario reflexionar en la mayoría de países sobre el surgimiento poco planificado de más instituciones de control, lo cual genera a su vez dificultad para asignarles recursos financieros y humanos, en medio de la tendencia a la reducción del aparato burocrático, duplicación de funciones o generación de mayores demandas a los órganos existentes. Las limitaciones de recursos son importantes, pero aun pensando que estas entidades tuvieran mayores presupuestos hay otros problemas más estructurales, que violentan su autonomía con respecto a los sujetos que deben fiscalizar.

► Independencia en el desempeño de sus funciones

En esta sección se busca valorar el grado de independencia que tienen las instituciones que luchan contra la corrupción en cada uno de los países de la región. Hablamos de independencia de las instituciones respecto a alguno de los poderes del Estado, pero más ampliamente hablamos de independencia respecto a la influencia de presiones externas. Después del análisis realizado, se encuentra que el grado de independencia de las instituciones es variado.

El caso más extremo es en **Honduras**, en donde la situación de las instituciones públicas es de crisis, lo cual ha demandado de la sociedad reformas profundas obligando al Estado a intervenir frecuentemente estas instituciones, incluso con acciones que no necesariamente estarían contempladas bajo un marco fuerte del Estado de Derecho. Incluso, las fuentes nacionales cuestionan una doble institucionalidad, la institucionalidad formal y la otra paralela controlada por grupos de poder redundando en un alto grado de impunidad. Las principales razones mencionadas como causas son: una alta politización partidaria; el control que ejerce el crimen organizado mediante la corrupción de los funcionarios públicos; la falta de independencia; y en algunos casos la deslegitimación de funciones derivada del Golpe de Estado.

Un ejemplo claro de esto fue la intervención de la **Fiscalía General**. En abril del presente año, el Congreso Nacional interpelló al Fiscal General. El reclamo popular y los resultados de la comparecencia de este funcionario obligaron su intervención inmediata mediante una Comisión Interventora para su reestructuración. Durante la interpelación el funcionario admitió que **"el 80% de los delitos queda impune**, ya que los cuerpos de seguridad apenas tienen la capacidad para investigar el 20% de los hechos criminales"¹⁷.

17 Proceso Digital (10 abril 2013): <http://proceso.hn/2013/04/10/Nacionales/Escalofriante.A.Fiscal/66919.html>

En **Guatemala**, las instituciones públicas en general gozan de bajos niveles de confianza por parte de la ciudadanía. Una de las razones es la falta de independencia respecto a la influencia de presiones externas. De acuerdo con los resultados del Índice de Competitividad Global 2012 (Encuesta Ejecutiva de Opinión, Foro Económico Mundial), el Congreso de la República y el Sistema Judicial son dos de las instituciones que gozan de menos confianza en la sociedad. En 2012, Guatemala salió calificada en la posición 103 de 144 países en cuanto a la independencia del sistema judicial, con una puntuación de 2.9 sobre 7, siendo 7 la valoración de mayor independencia y 1 la de menor independencia.

Estas cifras se ven confirmadas con las que presenta la **Encuesta de Cultura Política de la Democracia** (LAPOP, 2012), en la que se preguntó a los encuestados el grado de confianza que tenían en las instituciones del sector justicia, midiendo también la legitimidad de diversas instituciones. En la escala de 0-100 utilizada, la única institución en que la gente mostró más confianza fue en la Procuraduría de Derechos Humanos, con una calificación de 51.2. La mayoría de otras instituciones del sector justicia obtuvieron puntajes similares, en el rango de los 40 puntos (el Ministerio Público con 47.8, Sistema de Justicia con 46.2, la Corte de Constitucionalidad con 46, los Tribunales de Justicia con 45.8 y la Corte Suprema de Justicia con 44.9). Nuevamente, la Policía Nacional Civil obtuvo el promedio más bajo, con 34 puntos.

En **El Salvador**, las instituciones públicas que realizan labores relacionadas con la lucha contra la corrupción también cuentan con bajos niveles de independencia. Se mencionan como principales razones para esto, entre las más importantes, las siguientes: dependencia de los partidos políticos; discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones; escasa rendición de cuentas y opacidad en la gestión; y dependencia del Organismo Ejecutivo o de autoridades superiores. De las instituciones analizadas en El Salvador, únicamente el **Instituto de Acceso a la Información Pública (IAIP)**, de reciente creación, cuenta con cierto grado de independencia. A diferencia de los otros entes, este tiene un marco legal claro que le permitirá ejercer importantes funciones de prevención y sanción. Sin embargo, es probable que enfrente las mismas restricciones presupuestarias que han encontrado los otros organismos de control apuntados, con excepción de la Corte de Cuentas. Por otra parte, el **Tribunal de Ética Gubernamental**, desde sus orígenes en el año 2006, ha estado limitado bien por restricciones presupuestarias o porque su marco normativo organizacional dificulta el pleno cumplimiento de sus funciones.

En cuanto a la **Fiscalía General de la República**, se señala que específicamente la **Unidad de Delitos de Corrupción**, no dispone de personal suficiente ni cuenta con soporte técnico para los análisis financieros, por lo que recurre al apoyo de otras instituciones y otras áreas de la Fiscalía. Asimismo, se señaló que la Fiscalía distribuye los casos de corrupción en forma discrecional, sin tener en cuenta el mandato de la Unidad. Esto, aunado a que las decisiones tomadas por el Fiscal General son unipersonales, de este depende en última

instancia el paso o no a la etapa judicial de los hechos investigados, por lo que tiene una amplia discrecionalidad para el procesamiento de los casos.

Por último, en **Costa Rica**, el ordenamiento jurídico establece y ha dado vida jurídica a diversas instituciones que tienen a su cargo la aplicación de un conjunto de normas de prevención y sancionatorias relacionadas con casos de transparencia en la función pública y de corrupción. Entre ellas existen normas de diverso rango, sean Convenios Internacionales, Constitución Política, Leyes y Reglamentos y resoluciones de diversa naturaleza y rango. La legislación mencionada es implementada en la práctica por una compleja red de instituciones y órganos encargados de ejecutar los diferentes controles que el ordenamiento ha ido añadiendo a la labor administrativa.

- A manera de síntesis, se resalta la importancia del respeto de la institucionalidad entre poderes como basamento de las democracias centroamericanas. A pesar de que la normativa general reconoce la autonomía de las instituciones a cargo de la fiscalización del presupuesto, la práctica común ha sido la intervención en las atribuciones, restando independencia en cuanto a la toma de decisiones, además de existir la lucha de poderes al momento de designar y/o remover las autoridades de cada una de estas instituciones, volviéndose necesario **despolitizar** la designación de las personas a cargo de desempeñar los puestos clave para la prevención y el combate a la corrupción en Centroamérica.

5 Ámbitos de Cooperación y Participación de la Ciudadanía

La última área de análisis del estudio cubre el empoderamiento de la ciudadanía en el fortalecimiento de la transparencia a través de un mayor involucramiento en los ámbitos de cooperación y participación reconocidos formal e informalmente en cada país. No solamente es necesario trabajar en la normativa pendiente y en la institucionalidad a cargo de la prevención y el combate de la corrupción, sino que se vuelve primordial abordar el tema de cómo lograr un mayor grado de vinculación de la población en el proceso de toma de decisiones sobre la asignación del presupuesto y su posterior evaluación.

La participación ciudadana es una herramienta indispensable para fortalecer la transparencia en Centroamérica, ya que el ojo fiscalizador de la ciudadanía permitirá complementar los esfuerzos que desde el Estado se realizan para controlar la corrupción. Sin embargo, resulta necesario efectuar modificaciones al marco legal e institucional para remover obstáculos al ejercicio del deber ciudadano de prevenir, detectar, denunciar y sancionar la corrupción en la gestión pública.

Es importante el establecimiento y desarrollo de las capacidades fiscalizadoras de la ciudadanía sobre la gestión de asuntos de interés público, ya que ello permite reducir las prácticas corruptas por parte de funcionarios públicos y personas de empresas privadas, sin perjuicio de otras medidas que puedan definirse en el futuro. Además, todo esto deberá ser complementado con acciones que permitan a la ciudadanía asegurarse que quienes ejerzan dichos cargos, sean personas probas y capacitadas para el desempeño de sus funciones.

Una mayor participación ciudadana implica que los habitantes se involucren en el escrutinio de la información que está disponible y busquen, a su vez, que los funcionarios brinden información completa y oportuna sobre las iniciativas relacionadas al desempeño de sus funciones, al cumplimiento de las metas de país y a la contratación de proveedores y adquisición de bienes, servicios y activos. Se vuelve esencial la comunicación directa con los representantes, pero también indirecta a través de los **medios de comunicación**, tanto los tradicionales como los nuevos. La evidencia reciente muestra que los nuevos medios y las redes sociales se han convertido en importantes instrumentos de prevención y combate a la corrupción.

El concepto de **Participación Ciudadana**, según Rodrigo Baño¹⁸ consiste en *"la intervención de los particulares en actividades públicas en tanto portadores de intereses sociales"*. La participación es una actuación cívica, es la manera de obrar dentro de la democracia a partir de la circunscripción privada del ciudadano, considerada como forma de actuar que tiene su valor y su fin en sí misma. De esta forma, la participación ciudadana se convierte en una práctica que mejora la calidad democrática del sistema político, siendo un vaso comunicante con la realidad del Estado, y facultando a las personas para acceder a una cuota del poder conferido al representante.

En consecuencia, y después de identificar las áreas de mejora que se pueden dar a nivel de normativa, sistemas e instituciones en el sector público, se quiere aportar al debate la inclusión de una mayor participación de la sociedad civil como un punto de referencia para el combate de la corrupción en Centroamérica. Sin embargo, esta participación no puede darse en el aire, siendo tan solo una práctica de responsabilidad ciudadana o de interés académico. El presente estudio busca vincular los aportes de los ciudadanos con la toma de medidas oportunas en materia de la promoción de la transparencia.

Si profundizamos en la observación del marco regulatorio vigente en Centroamérica, se identifica una serie de mecanismos reconocidos por dicha normativa y que facultan a los ciudadanos para emprender ciertas acciones de detección y denuncia de las prácticas de corrupción, aunado al valor que generan tanto en la prevención a través de la disuasión y de la sanción gracias a la provisión de pruebas. En una construcción propia, se sugiere definirlos de la siguiente forma:

➤ **Mecanismo de Participación Ciudadana:**

Instrumento legítimo, formal y legal, a través del cual el ciudadano puede influir directa o indirectamente en la toma de decisiones dentro del ámbito público. Estos mecanismos son un método para fortalecer la democracia a través de la exigencia y la ampliación de derechos y garantías, el control social y la petición de cuentas, la colaboración con la autoridad y el fortalecimiento de la institucionalidad y la innovación política en cada país.

El caso paradigmático lo presenta la ciudad de **Porto Alegre** en Brasil, con la aplicación de los Presupuestos Participativos¹⁹. Algunos otros ejemplos

18 Rodrigo Baño (1997) **"Consideraciones acerca de la participación ciudadana"**. FLACSO - Primer Seminario Conceptual Sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas.

19 Al analizar los mecanismos de participación ciudadana no se puede dejar de mencionar el caso de la ciudad de Porto Alegre, capital del estado de Río Grande Del Sur en Brasil. Casi un millón y medio de habitantes residen en Porto Alegre y hace más de quince años que está gobernada por el Partido de los Trabajadores (PT), del actual gobierno nacional. Esta ciudad es un caso original respecto de la metodología utilizada para gestionar la política y del modo en que se dan en la práctica los mecanismos de participación ciudadana. Esta ciudad hoy se da a conocer como una de las capitales brasileñas con los mejores índices de calidad de vida, y a la que la actividad de la llamada Administración Popular le ha valido numerosos premios: por la calidad de las empresas públicas municipales (como la de transportes), y por sus políticas (como los recibidos por las políticas de defensa de

existentes en Latinoamérica son la consulta popular, la revocatoria del mandato, el referéndum, la iniciativa legislativa, las veedurías ciudadanas, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos.

► Reconocimiento en el marco normativo de cada país

A pesar de que los mecanismos de participación ciudadana son un concepto innovador en la teoría política actual, no fue posible obtener la suficiente información disponible para generar un marco de análisis homogéneo entre los países bajo estudio. Sin embargo, se desea hacer una breve referencia a aquellos mecanismos que se han logrado identificar en cada país, en un intento por demostrar la aplicabilidad que tiene este tipo de herramientas en el combate a la corrupción.

- *Guatemala:*

La participación ciudadana en Guatemala se puede analizar a partir de dos eventos centrales de su historia reciente: la promulgación de una nueva Constitución en 1985 y la firma de los Acuerdos de Paz en 1996. Ahora bien, a pesar del avance que significó la promulgación de la nueva Constitución, la participación ciudadana estuvo escasamente presente; por ello, este fue un tema central en las negociaciones de paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Los Acuerdos de Paz, además de poner fin al conflicto armado interno, establecieron una agenda orientada a superar las causas del enfrentamiento²⁰, lo cual implicaba la apertura de espacios de participación política y ciudadana para la población históricamente excluida.

los derechos del niño y del adolescente). Además del reconocimiento otorgado al núcleo duro de su política municipal, el presupuesto participativo, en 1996 por la ONU durante la Conferencia Internacional Hábitat II, la designó como una de las cuarenta mejores prácticas de gestión pública urbana del mundo.

- 3 Este modelo denominado Administración Popular implica no solo voluntad política para querer implementar estas prácticas, sino que también requiere del compromiso de los ciudadanos en participar. El Presupuesto Participativo *"es un proceso de democracia directa, voluntaria y universal, en el que la población puede discutir y decidir sobre el presupuesto y las políticas públicas. De modo que el ciudadano no limita su participación a votar cada cuatro años, sino que también toma decisiones y controla la gestión del gobierno"*. Lo que caracteriza a este tipo de mecanismos es que se desarrolla dentro de la esfera pública no-estatal de cogestión. Este complemento a la definición, de carácter más político, fue acuñado por **TarseGenro**, alcalde de la ciudad en los períodos de 1993-1996 y 2000-2003.

También hay que resaltar que el Presupuesto Participativo se ejecuta con la división territorial del municipio en regiones por medio de las cuales se estructura la participación de la población. Cada región selecciona en las Asambleas Zonales las cuestiones y áreas prioritarias de dicha región (pavimentación, limpieza y saneamiento) para que se tenga en cuenta al momento de la confección del presupuesto final.

- 20 Acuerdos de Paz (1996) "Acuerdo de paz firme y duradera". Guatemala, Guatemala.

Mecanismos de Participación contemplados en la Constitución. Los espacios de participación ciudadana contemplados en la Carta Magna son limitados. Básicamente se refieren al derecho de petición (artículos 28, 30 y 137) y al proceso consultivo (artículo 173). En el artículo 277, se le reconoce la facultad de proponer reformas a la Constitución, la cual puede ser planteada al Congreso de la República “mediante petición por no menos de cinco mil ciudadanos debidamente empadronados por el Registro de Ciudadanos”. En lo que se refiere a aspectos genéricos de participación ciudadana presentes en la Constitución, podríamos mencionar dos. El primero de ellos, el artículo 98, se refiere a la participación ciudadana en los programas públicos de salud y establece que *“las comunidades tienen el derecho y el deber de participar activamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud”*. El segundo aspecto considerado en la Constitución hace referencia a los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural (artículos 225, 226 y 228) que, no obstante, sólo contemplan la participación en tres niveles: Consejo Nacional, Consejo Regional y Consejo Departamental.

Mecanismos de Participación Contemplados en los Acuerdos de Paz. Los Acuerdos de Paz plantearon una serie de reformas constitucionales, varias de ellas enfocadas a promover la participación de la ciudadanía en las cuestiones públicas. Sin embargo, el paquete de reformas fue rechazado por la población en un referéndum. Asimismo, para fortalecer la seguridad jurídica de las comunidades indígenas, el gobierno se comprometió a “promover ante el organismo legislativo, con la participación de las organizaciones indígenas, el desarrollo de normas legales que reconocieran a las comunidades indígenas el manejo de sus asuntos internos de acuerdo con sus normas consuetudinarias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos”.²¹

Otro elemento considerado en los acuerdos fue la reforma del **Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural**²², que amplía el alcance de la participación ciudadana hasta el nivel comunitario, fue otro de los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz que se hizo realidad con la promulgación de tres leyes en 2002: Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, Ley de Descentralización, y el nuevo Código Municipal (con reformas en 2010 y 2012).

El Código Municipal, en su artículo 18, reconoce también la **organización de los vecinos** en asociaciones comunitarias, incluyendo las formas propias y tradicionales surgidas en el seno de las propias comunidades. Tal es el caso de las **alcaldías indígenas**, de las cuales se afirma que *“el gobierno*

21 Acuerdos de Paz. (1995) “Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas”. México, D.F. Inciso IV. E. Derecho consuetudinario.

22 Acuerdos de Paz (2002) “Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural”. Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 11-2002, Artículo 3.

del municipio debe reconocer, respetar y promover las alcaldías indígenas, cuando éstas existan, incluyendo sus propias formas de funcionamiento administrativo". No obstante, no se define claramente qué grado sus decisiones serán vinculantes o de qué forma se establecerá la relación con la autoridad municipal.

En aspectos concretos de la participación ciudadana, el Concejo Municipal puede plantear una **consulta a los vecinos**, pero éstos también tienen derecho a solicitar al Concejo Municipal la celebración de consultas cuando se refiera a asuntos de carácter general que afectan a todos los vecinos del municipio. Respecto a las comunidades o autoridades indígenas del municipio, cuando la naturaleza de un asunto afecte en particular sus derechos e intereses, *"el Concejo Municipal realizará consultas a solicitud de las comunidades o autoridades indígenas, inclusive aplicando criterios propios de las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas"*. Aunque esta disposición no contraría la obligación del Estado a reconocer el derecho a la consulta previa, libre e informada establecida en el **Convenio 169** de la OIT (con resultados no vinculantes), y que para el presente estudio también se reconoce como otro espacio de participación ciudadana.

Otros Mecanismos de Participación Ciudadana. En 1992 nace en Guatemala un plan piloto de autogestión educativa denominado Proyecto Saq'be' ("Camino de Luz" en idioma kaqchikel), que establecía la participación de los padres de familia en la escuela como eje central de su funcionamiento. En 1996 el proyecto fue institucionalizado como **Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo** (PRONADE). Los objetivos del programa fueron: ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios educativos en el área rural, así como fomentar la participación de las comunidades. Fue sustentado en principios de subsidiariedad, solidaridad, eficiencia en la gestión, participación y fortalecimiento de la democracia.²³

Además, también se pueden mencionar los **Comités Únicos de Barrio** –CUB– implementados por la Municipalidad de Guatemala para vincular a los vecinos en la toma de decisiones, y las **Juntas Locales de Seguridad** implementadas por el Ministerio de Gobernación. Por último, no es posible pasar por alto las distintas instancias de cooperación entre el sector público y el sector privado, dentro de las cuales se resalta el papel del **Consejo Económico y Social** –CES– (Decreto 2-2012) que es integrado por representantes de los empresarios, trabajadores y cooperativistas, y el **Consejo Nacional de Promoción de Exportaciones** –CONAPEX–, a cargo de adoptar la política integrada de comercio exterior entre el sector público y el sector privado, incluyendo temas como la competitividad y la atracción de inversiones.

23 Guatemala (2007) "Los avances en la cobertura educativa". Serie de Documentos: La educación está en nuestras manos, Asociación Empresarios por la Educación. Guatemala.

- *El Salvador:*

En El Salvador existen algunas instancias de participación ciudadana promovidas por el Gobierno y otras por las organizaciones de la sociedad civil. La existencia y continuidad de todas depende de la voluntad del gobierno de turno, por lo que su sostenibilidad es limitada. Sin embargo, como mecanismos de diálogo participativo, son una importante fuente indirecta de rendición de cuentas de la gestión del convocante.

Las organizaciones de la sociedad civil han promovido mecanismos de participación ciudadana que permiten concurrir en la construcción de la agenda pública nacional en diferentes ámbitos y que circunstancialmente además reciben la atención del gobierno de turno o abren espacios de discusión público-privado. Como ejemplos se citan las **Mesas Redondas de Institucionalidad** que realizó FUSADES en los años 2005-2008 y la Iniciativa para la Competitividad que impulsa actualmente (estos ejercicios de discusión de políticas públicas no son vinculantes).

Con la reciente aprobación de la **Ley de Acceso a la Información Pública** se ha regulado el derecho de la ciudadanía de solicitar información pública a las distintas instituciones públicas. La ley regula el procedimiento para solicitar información y también el que habrá de seguir la institución respectiva para dar respuesta. Este es un avance importante para el país, ya que antes de esta ley no existía ningún procedimiento para regular la respuesta del Estado frente a una solicitud o petición ciudadana de esta naturaleza.

Por otra parte, la **Subsecretaría de Transparencia y Anticorrupción** inició desde el año 2010 un programa para que los ministerios y demás instituciones del Órgano Ejecutivo hicieran un **ejercicio anual de rendición de cuentas a la ciudadanía**. La experiencia ha resultado positiva y cada año desde el arranque de la iniciativa, de acuerdo con los datos de la Subsecretaría, se ha incrementado el número de instituciones que rinden cuentas. Esta misma Subsecretaría ha creado un manual para orientar a todas las instituciones públicas en el Mecanismo de Rendición de Cuentas. Asimismo, está disponible en su página web gubernamental un listado desglosado por institución pública de los medios con que tiene contacto con la ciudadanía; en la mayoría aparecen sus sitios web, redes sociales y números telefónicos.

En cuanto a espacios de participación institucionalizada, la actual gestión del Presidente Mauricio Funes constituyó el **Consejo Económico y Social** con la finalidad de facilitar el diálogo y la concertación alrededor de políticas públicas relacionadas con la agenda económica y social. Se constituyó como un foro permanente de naturaleza consultiva por lo que sus recomendaciones no son vinculantes.

Adicionalmente a lo anteriormente apuntado, en diferentes instancias del Órgano Ejecutivo se han constituido durante la actual administración mesas de trabajo o estudio de propuestas de políticas públicas y nuevas normas. Estos mecanismos favorecen la participación ciudadana y sirven de apoyo técnico al gobierno en la formulación de propuestas aunque claramente no son ejercicios vinculantes. Por aparte, en el ámbito local, el **Código Municipal** vigente prevé mecanismos para promover la participación ciudadana: (a) Sesiones Públicas del Concejo Municipal, (b) Cabildo Abierto; (c) Consulta Popular; (d) Consulta Vecinal y Sectorial; (e) Plan de Inversión Participativo; (f) Comités de Desarrollo Local; (g) Consejos de Seguridad Ciudadana; (h) Presupuesto de Inversión Participativa; y otros considerados por el Concejo Municipal.

- *Honduras:*

En lo referente a la participación ciudadana se ha documentado que tanto el Ejecutivo como el Legislativo han abierto canales para la participación ciudadana. En el caso de la aprobación del presupuesto de 2011, se realizaron consultas en las dieciséis zonas territoriales en las que se dividió el país para efectos de las actividades gubernamentales. En estas zonas se presentaron los presupuestos regionales y se tomó nota de las observaciones relacionadas. Para el presupuesto de 2012 la modalidad de discusión se modificó y fue el Congreso Nacional el que solicitó a las diversas secretarías de Estado que procedieran a promover audiencias públicas, en donde participaran representantes de sectores de la sociedad civil.

Fortalecimiento de Gobiernos Municipales. La política de descentralización demanda la formulación e integración en los planes de gobiernos locales, de mecanismos de transparencia y acciones destinadas al combate de la corrupción, como un imperativo necesario en la consecución de la transparencia en esta esfera gubernamental. Al finalizar el período de gobierno presidido por el Ing. Carlos Flores se inició la incorporación de estas acciones a un programa general, coordinado por la Asociación Municipios de Honduras (AMHON) y la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN).

En las propuestas iniciales se recomendó la institucionalización a nivel nacional de las Comisiones Municipales de Transparencia, que están integradas en más de 22 municipalidades del país, muchas de ellas coordinadas por un comisionado municipal, que es seleccionado en cabildo abierto. Este mecanismo posibilita la participación de la sociedad civil en las acciones de fiscalización y seguimiento para asegurar la transparencia en la gestión municipal y como consecuencia se prevé mejorar la confianza ciudadana, particularmente en el manejo de la recaudación tributaria. El Consejo Nacional Anticorrupción está diseñando un proyecto para la institucionalización de la auditoría social y otros mecanismos de participación ciudadana a nivel local con

un fuerte componente de capacitación y sistematización de las experiencias acumuladas en varias municipalidades, para apoyar la implementación de las medidas antes señaladas a nivel nacional.

Auditorías Sociales. Existe una falta de mecanismos de coordinación y cooperación entre las iniciativas e instituciones de auditoría social vigentes. Por ello es necesaria una coordinación efectiva y horizontal entre el Estado y la Sociedad Civil en estas acciones. También se ha vuelto necesario asegurar la sostenibilidad de las iniciativas gubernamentales más allá de su período de vigencia, y hacer evaluaciones periódicas de los avances y desfases.

Mecanismos de Participación contemplados en la Constitución. Los espacios de participación ciudadana contemplados en la Constitución de la República de Honduras plantean que el gobierno debe sustentarse en el principio de la democracia participativa de la cual se deriva la integración nacional. A ese efecto de fortalecer la democracia participativa se instituye como mecanismos el **referéndum** y el **plebiscito**, y una ley que regula el proceso de **consultas populares**. En lo que se refiere a los aspectos genéricos de participación ciudadana, podríamos mencionar la regulación de la participación ciudadana en los programas gubernamentales de salud, lo cual establece que *“las comunidades tienen el derecho y el deber de participar activamente en la planificación, ejecución y evaluación de los programas de salud y educación, se establece la colegiación obligatoria”*.

Por último, la **Ley de Municipalidades** desarrolla con más profundidad y le da fuerza a los mecanismos de participación ciudadana, promoviendo en varias de las municipalidades y mancomunidades la práctica del Cabildo Abierto, las Asambleas de consulta y rendición de cuentas, el plebiscito entre otros. La intensidad de estas políticas de participación ciudadana a nivel local es frecuente y dependen del liderazgo democrático de los alcaldes y líderes comunales. Casos emblemáticos marcan una tradición y un modelo como es la Famosa Comisión de Transparencia de Santa Rosa de Copán (COTRSAR).

- *Costa Rica:*

El papel de las organizaciones de la sociedad civil con respecto al tema de transparencia y rendición de cuentas ha estado focalizado principalmente en denuncias públicas sobre la violación de derechos (humanos, constitucionales), convenios internacionales y sobre actos de corrupción, declaraciones públicas sobre agendas políticas, sociales y económicas que atentan contra la calidad de vida de la ciudadanía, y auditorías ciudadanas en cuanto al cumplimiento de responsabilidades y compromisos por parte del Estado y sus instituciones.

Por aparte, la participación ciudadana en la fiscalización de la gestión pública se concreta por medio de mecanismos de auditoría social o haciendo

uso de los canales institucionales recientemente instalados, como son las contralorías de servicio, las ventanillas de denuncias, y acercamientos a la Defensoría de los Habitantes. Es oportuno mencionar que los medios de comunicación son un canal privilegiado para la denuncia de la corrupción; no obstante, la fiscalización que realizan está limitada por la concentración de la propiedad de los medios, persistentes obstáculos legales para la libertad de expresión e incluso amenazas a la integridad física de las y los periodistas.

Se debe reconocer que los avances legales y el mayor activismo ciudadano en el combate de la corrupción no encuentran su correlato en el entramado institucional de control, por eso las demandas por casos de corrupción se encuentran con múltiples trabas que desaceleran su resolución y no promueven una mejora en rendición de cuentas y transparencia, según el **Programa Estado de la Nación 2008**. Vale la pena mencionar que este programa se desempeñó entre 2004 y 2006 como facilitador del **Foro de Diálogo Social**, en el que participaron distintos actores sociales del país, como la Asociación Nacional de Empleados Públicos y Privados (ANEP), la Cámara de Exportadores de Costa Rica (CADEXCO), la Central del Movimiento de Trabajadores Costarricenses (CMTC), la Confederación de Trabajadores *Rerum Novarum* (CTRN), la Confederación Nacional de Desarrollo Comunal (CONADECO), el Consejo Nacional de Cooperativas (CONACOO), el Movimiento Solidarista Costarricense y la Unión de Cámaras y Asociaciones de la Empresa Privada (UCCAEP).

El Foro de Diálogo Social produjo, de forma consensuada, un anteproyecto de ley para crear en el país el **Consejo Económico y Social**, que opera como mecanismo de consulta a la sociedad por parte de los poderes Ejecutivo y Legislativo, en temas de política pública. Este espacio fue coordinado entre el Ministerio de la Presidencia y el Programa Estado de la Nación, y tuvo como finalidad conocer, reflexionar y buscar acuerdos de cómo concretar un espacio para el diálogo social institucionalizado en Costa Rica, con la participación de importantes actores sociales del país y la colaboración de la Presidencia de la República.

Por último, se quiere destacar que la apertura de ciertas áreas del Estado a la participación ciudadana ha sido desordenada y parcial, lo cual se sustenta en tres causas específicas:

- (1) El nuevo **Código Municipal**, aprobado en 1998, establece como principio el fomento de la participación ciudadana activa, el fortalecimiento de las **consultas populares** y de los **Concejos de Distrito**; sin embargo, la aplicación práctica de estas disposiciones es baja.
- (2) Algunas instituciones públicas han creado instancias de participación local. Por ejemplo, la Caja Costarricense de Seguro Social con las **Juntas de Salud** y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en los **programas de**

caminos vecinales; no obstante, estas son acciones aisladas aun dentro del quehacer de estas instituciones.

- (3) El Gobierno Central experimentó con iniciativas que incorporaban mecanismos de participación ciudadana, como el **Triángulo de Solidaridad**, y con procesos de diálogo y concertación con la sociedad civil, siendo un ejemplo el Foro de Concertación Nacional, pero sus perspectivas de continuidad han sido escasas.

► **Aplicación de los Mecanismos de Participación Ciudadana**





Los mecanismos listados con anterioridad son una muestra relativamente extensa de las facultades que han sido reconocidas a los ciudadanos al momento de ejercer su participación en actividades públicas, siendo una de ellas la petición de cuentas sobre el uso del presupuesto. Sin embargo, si estos mecanismos no son puestos en práctica, carecen de validez instrumental, es decir, no gozan de la confianza de la ciudadanía o son desconocidos por la misma.

Una mayor participación ciudadana necesita de canales de comunicación con las autoridades para dar a conocer los reparos o inconformidades con la aprobación y ejecución del presupuesto, no teniendo como objetivo minimizar o desvalorizar la función de los representantes, sino como una forma de apuntalar de forma complementaria la relación entre los ciudadanos y las instituciones de Gobierno. Es un derecho ciudadano la petición de cuentas sobre el uso de los recursos de los Estados, sin embargo, la participación ciudadana busca ir un paso más allá, involucrando a los actores en el proceso de toma de decisiones y evaluación de resultados.

La evidencia nos muestra que el poco reconocimiento legal que se le da a estas instancias de cooperación y participación ha provocado el deterioro de las democracias centroamericanas, impidiendo que haya una construcción de tejidos sociales fuertes que favorezcan el accionar público en cuanto al aprovechamiento óptimo de los recursos disponibles y el fortalecimiento de la transparencia en relación a la ejecución de los presupuestos nacionales.

Es por esta razón que el análisis aquí presentado lo complementamos con una tabulación simple de los mecanismos que han sido utilizados en los últimos años, lo cual dará una idea del tipo de mecanismos que han sido empleados por la población, y si éstos tienen alguna relación con la toma de decisiones dentro del Estado, la rendición de cuentas a los ciudadanos, la priorización de políticas, el apoyo a la institucionalidad del país, o la validación de la normativa vigente.

Tabla 12:
Participación Ciudadana: mecanismos utilizados recientemente en Centroamérica para fortalecer la Transparencia

	Guatemala 	El Salvador 	Honduras 	Costa Rica 
► ¿Están establecidos algunos Mecanismos de Participación Ciudadana en la Constitución?	SI	SI	SI	SI
► ¿Cuáles son estos Mecanismos de Participación Ciudadana?	<ul style="list-style-type: none"> Referéndum Consulta Popular Iniciativa Legislativa Iniciativa Popular 	<ul style="list-style-type: none"> No existe una clara disposición a nivel de la Constitución que prevea de forma explícita la participación de los ciudadanos. El único caso que se establece es la consulta popular directa o plebiscito 	<ul style="list-style-type: none"> Referéndum Plebiscito Consulta Popular Iniciativa Legislativa Iniciativa Popular Alcaldías Auxiliares Juntas de desarrollo Comisiones de transparencia Comisionado municipal Asamblea pública CODEM 's 	<ul style="list-style-type: none"> Referéndum Consulta Popular Consejos de Distrito
► Otros mecanismos de Participación Ciudadana que se aplican en el país	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Económico y Social Consejos de Desarrollo Consultas Comunitarias Juntas locales de Seguridad CONAPEX Comités únicos de barrio –CUB– 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Económico y Social Consejos Municipales Cabildo Abierto Consulta Popular Comités de Desarrollo Local Consejos de Seguridad Ciudadana Presupuesto de Inversión Participativa 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Económico y Social Cabildos abiertos Asambleas informativas y de rendición de cuentas. Consultas Comunitarias Comisiones Municipales de Transparencia 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Económico y Social Foro de Diálogo Social Juntas de Salud Triángulo de Solidaridad Foro de Concertación Nacional Programa Estado de la Nación
► ¿Cuáles de estos Mecanismos han sido utilizados en los últimos años?	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Económico y Social Referéndum Consulta Popular Consejos de Desarrollo Consultas Comunitarias Juntas locales de Seguridad 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Económico y Social Mesas de diálogos intersectorial Consejos de Seguridad Ciudadana Cabildo abierto Consulta popular municipal 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Económico y Social Referéndum Consulta Popular Consejos de Desarrollo Cabildos abiertos Consultas Comunitarias 	<ul style="list-style-type: none"> Consejo Económico y Social Foro de Diálogo Social Programa Estado de la Nación Consulta Popular

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país.

La tabla anterior muestra la diversidad de instancias reconocidas para la participación ciudadana en Centroamérica, resaltando los mecanismos definidos por las constituciones de cada país, siendo la consulta popular directa o plebiscito el único que tiene validez en los cuatro países como herramienta para modificaciones en materia electoral o legislativa. Dentro de las decisiones que son comunes a través de esta herramienta está la petición, la iniciativa legislativa, el referéndum, y la **revocatoria de mandato** como una práctica común en otros países.

Dentro de los mecanismos de participación ciudadana que no se encuentran reconocidos a nivel constitucional, se denotan dos ámbitos comunes. El primero hace referencia a las instancias municipales como un ámbito local de toma de decisiones, existiendo cooperación entre los alcaldes electos y los grupos de ciudadanos representados. Por aparte, el segundo mecanismo que sobresale son los Consejos Económicos y Sociales, constituidos como un órgano consultivo permanente de los Estados, ocupado de la discusión social de temas relevantes en las esferas económicas y sociales de cada país.

A manera de conclusión, lo más importante de señalar es la continua aplicación de estos mecanismos en cada uno de los países analizados, siendo un espacio fértil para el involucramiento más activo de los ciudadanos en la toma de decisiones sobre la ejecución del presupuesto y su posterior evaluación con base en los resultados esperados. El punto pendiente a este respecto será una mayor institucionalización de estos mecanismos, haciendo falta las directrices sobre cómo **legitimar la representatividad de los líderes** comunitarios o representantes ciudadanos.

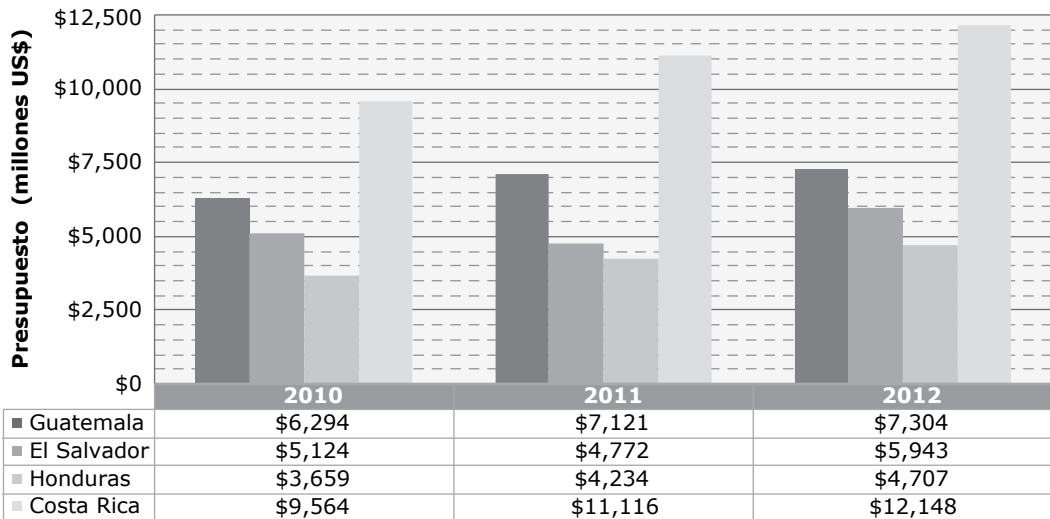
6 Discrecionalidad en el manejo de los Presupuestos Públicos

Después de haber analizado tanto los mecanismos que se encuentran disponibles para dar seguimiento a cada una de las etapas del proceso de combate a la corrupción, como aquellas instancias que deben ser reforzadas para fomentar un mayor grado de transparencia en cada uno de los cuatro países analizados, se cae en la cuenta que la legislación, las instituciones y los ámbitos de cooperación son solamente herramientas que facilitan la labor de fiscalización.

Se tiene que reconocer que existe un factor adicional que induce a la práctica de la corrupción, el cual tiene relación con la **voluntad de los servidores públicos** en el manejo eficaz de los recursos públicos, en donde entra en juego su comportamiento ético en cuanto a la discrecionalidad que tienen en la ejecución del presupuesto, motivándose la práctica de actividades fraudulentas. Los mecanismos analizados permiten dar un seguimiento meticuloso al proceso de presupuestación, apegándose a la normativa vigente y a los procesos que se han definido para la adquisición y contratación en el Estado, pero en la medida que haya una mayor discrecionalidad en el manejo de los recursos, mayor la probabilidad de que exista corrupción si el funcionario no es fiscalizado por parte de las mismas instituciones del Estado, o por parte de los ciudadanos.

Más allá de las recomendaciones realizadas en los capítulos previos de este documento, se quiere profundizar en aquellos rubros presupuestarios que en mayor o menor medida permiten que exista arbitrariedad en la ejecución del presupuesto, situación que favorece el uso indebido de los fondos públicos para beneficio particular cuando no existen adecuados controles y contrapesos.

**Gráfica 2:
Presupuestos en Centroamérica: presupuesto devengado
a final del año (cifras en millones de US\$)**



Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país.

En la gráfica anterior se puede dimensionar la cantidad de fondos públicos que en los últimos años han tenido a su cargo los gobiernos de cada uno de los países incluidos en el análisis (presupuesto ejecutado de cada año). Con menor o mayor grado de disponibilidad, se ve que cada uno de los cuatro países analizados maneja anualmente un **presupuesto entre US\$ 3,600 y US\$ 12,150 millones**; cifras sobre las cuales es necesario evaluar los destinos de ejecución y rubros en los cuales existe mayor o menor arbitrariedad por parte de los funcionarios públicos.

La tesis principal de este estudio es que a mayor grado de discrecionalidad en el uso de los fondos, explicada como el grado de libertad que tiene el funcionario al momento de decidir el destino final de los fondos públicos sin apego a las normas vigentes (en este aspecto se hace un vínculo directo con la calidad del gasto público), mayor es la probabilidad de que existan prácticas sospechosas en cuanto al tipo de bien o servicio contratado, la valoración del activo adquirido, o la objetividad del personal incorporado al servicio estatal.

► Fuentes potenciales de corrupción

El primer punto que se quiere analizar es el **tipo de gasto** en el que incurre el Gobierno. Con esta clasificación se agrupan los diferentes programas, subprogramas, proyectos, actividades y obras que ejecutan las instituciones, entidades y dependencias del sector público, según el destino del gasto de

acuerdo con los bienes y servicios a producir y prestar, respectivamente, con el propósito de identificar si éstos tienen por finalidad apoyar la gestión administrativa de las dependencias del sector público, incrementar la calidad del recurso humano, la ejecución de proyectos y obras públicas, la inversión financiera, y las transacciones del servicio y pago de la deuda pública.

Dentro de esta clasificación se reconoce tres tipos de gasto de acuerdo al Fondo Monetario Internacional (clasificación económica del presupuesto):

- (1) Funcionamiento (grupo 10):** están conformados por las asignaciones que las instituciones del sector público destinan en la gestión administrativa o técnica, para la producción de bienes o la prestación de servicios, y las orientadas a mejorar cualitativamente el recurso humano y la dotación de servicios básicos. Dentro de este tipo de gasto se incluye el pago de salarios, la adquisición de materiales y suministros, y los servicios de apoyo en la administración.
- (2) Inversión (grupo 20):** están conformados por los distintos componentes de la inversión, la formación bruta de capital fijo programada como inversión física, las transferencias de capital, y la inversión financiera. Dentro de este tipo de gasto se incluyen los activos fijos adquiridos por el Estado, el remozamiento de la obra pública, y la construcción de infraestructura, ya sean bienes inmuebles o infraestructura vial, portuaria y aérea.
- (3) Deuda Pública (grupo 30):** comprende los egresos relacionados con el servicio de la deuda contraída por el gobierno –interna y externa–, incluyendo el pago de intereses, comisiones, amortizaciones y la reducción de pasivos.

Habiendo hecho esta distinción, ahora corresponde evaluar en qué rubros comprendidos dentro de cada clasificación se puede tener una mayor o menor libertad al momento de ejecutar los fondos públicos. No se debe olvidar que la corrupción es algo más que el incumplimiento de normas presupuestarias o la falta de apego a los procedimientos contables en cada institución; **la corrupción también abarca la omisión en cuanto al uso óptimo de los fondos públicos** para el cumplimiento de las metas de cada país. En primera instancia, la tabla siguiente detalla el **presupuesto devengado**, entendido como todo gasto que cumple con un presupuesto asignado y aprobado, beneficiario identificado, y un claro compromiso de pago contra las cuentas del Tesoro, y desembolso durante el ejercicio fiscal.

Tabla 13:
Presupuestos en Centroamérica: presupuesto devengado por Grupo de Gasto (cifras en millones de US\$)

	2010				2011				2012			
	GUA	ESA	HON	CR	GUA	ESA	HON	CR	GUA	ESA	HON	CR
• Grupo 10:	3,708.3	4,117.9	2,915.0	5,959.8	4,263.1	3,061.2	3,158.3	6,775.0	4,591.7	4,465.2	3,450.0	7,323.2
• Grupo 20:	1,713.2	709.6	581.5	627.1	1,886.7	776.0	831.2	598.0	1,646.6	1,217.5	902.5	725.2
• Grupo 30:	872.3	296.6	162.2	2,977.4	970.7	934.9	244.2	3,743.3	1,066.1	259.7	354.9	4,099.1
► TOTAL	6,293.8	5,124.1	3,658.7	9,564.3	7,120.5	4,772.1	4,233.7	11,116.2	7,304.5	5,942.5	4,707.4	12,147.5

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país.

En cuanto al manejo de **Deuda**, se puede decir que este rubro tiene probablemente nula discrecionalidad debido a que obedece a compromisos adquiridos previamente con instituciones nacionales o internacionales. Por el contrario, debe hacerse mención a los otros dos tipos de gasto en rubros específicos:

- **Funcionamiento:** dos rubros muestran alto grado de discrecionalidad en los gastos regulares de funcionamiento. El primero de ellos es la compra de **Materiales y Suministros** (Grupo 2), entre el cual se incluye la compra de combustibles y medicinas, uno de los ítems que mayor controversia genera debido al uso contratos abiertos y compra directa. El segundo rubro tiene relación con la contratación de **Personal** (Grupo 0). Al respecto, no se habla sobre la discrecionalidad en el pago de salarios y prestaciones, los cuales están regulados por la ley de Servicio Civil y los Pactos Colectivos, sino por la discrecionalidad en la designación del personal a contratar. A manera de ejemplo, con cada cambio de gobierno en Guatemala, existe hasta un 80% de rotación en el personal a nivel de jefatura y gerencia en las instituciones de gobierno, sobre todo en plazas temporales o no incluidas en planilla.
- **Inversión:** probablemente este sea el rubro con mayor discrecionalidad en la ejecución de los fondos públicos, dado que cubre la construcción de obra pública y los contratos de infraestructura, siendo la mayor parte administrados de forma descentralizada, teniendo alta influencia el Listado Geográfico de Obras que es negociado entre los congresistas con una asignación presupuestaria específica.

Hay que hacer una mención específica a las **Transferencias Corrientes y de Capital**, las cuales constituyen obligaciones a cargo del Tesoro para el financiamiento de Entidades Descentralizadas y otro tipo de organizaciones independientes. En este rubro se cuestiona la discrecionalidad en el manejo de los fondos, ya que las entidades autónomas y municipalidades no se auditan con suficiente continuidad, teniendo un alto grado de **permisividad** para el criterio de los funcionarios.

Es importante mencionar que se habla de una condición de grado, ya que nunca existirá una completa discrecionalidad en la ejecución del presupuesto. Es más, podemos afirmar que los presupuestos de Guatemala, El Salvador y Honduras adolecen de rigidez presupuestaria, es decir, que cuentan con poca disponibilidad para atender las demandas nuevas que surjan debido a que las leyes del país establecen un destino específico a los ingresos corrientes o por otras causas existentes. Según CEPAL (2006) en los **Retos de la política fiscal en Centroamérica**, *"existen al menos tres fuentes de rigidez de los presupuestos centroamericanos, con diferencias de país a país: las disposiciones legales que establecen de antemano el destino del gasto, los salarios de los empleados públicos y los pasivos contingentes"*. De los presupuestos nacionales que se analizan se observa que existen asignaciones de gasto predeterminadas en la Constitución o en otras leyes específicas, así como la existencia de compromisos de gasto más o menos permanentes constituidos por el pago de sueldos y salarios y el pago del servicio de la deuda.

De los datos que se han desagregado se observa que el presupuesto requerido para recursos humanos y para propiedad, planta y equipo, e intangibles es de exclusiva responsabilidad de los titulares de las instituciones, ya que ellos tienen control de la existencia de su personal e inventario, por lo que en principio existiría un mayor margen de discrecionalidad para la ejecución y alcance de estos apartados. Sin embargo, hay que tener en cuenta que el presupuesto institucional está limitado también por el techo de gasto que fija la institución a cargo de las finanzas públicas le asigna a cada institución.

Sin embargo, reiteramos que la corrupción no sólo sucede en la asignación del destino de los fondos, sino en la calidad del gasto público, como lo hemos mencionado anteriormente. Por tal razón se insiste en la importancia de fortalecer el uso de los sistemas de supervisión de calidad del gasto público, siendo una cualidad ineludible que deberá acompañar en toda ocasión la ejecución de fondos públicos.

► **Discrecionalidad en la ejecución del Presupuesto**

A pesar de las restricciones que se han remarcado en los párrafos finales del apartado anterior, se quiere ampliar el análisis con una descripción más amplia de los presupuestos. Si se centra la atención en la clasificación según **objeto de gasto**, se puede hacer una ordenación sistemática y homogénea de los bienes y servicios, las transferencias y las variaciones de activos y pasivos que el sector público aplica en el desarrollo del ciclo presupuestario.

Para objetivos gráficos, solamente se incluye en la tabla de la página siguiente el código de cada **objeto de gasto**, pero para hacer más explícito el análisis, los enumeramos a continuación, haciendo mención a la clasificación presupuestaria de acuerdo al Fondo Monetario Internacional.

• Objeto 0	Servicios Personales	• Objeto 4	Transferencias Corrientes	• Otros Objetos:
• Objeto 1	Servicios no Personales	• Objeto 5	Transferencias de Capital	Reservas técnicas, gastos imprevistos, descuentos y bonificaciones y disminución del patrimonio (objetos 8 y 9)
• Objeto 2	Materiales y Suministros	• Objeto 6	Activos Financieros	
• Objeto 3	Propiedad, Planta y Equipo	• Objeto 7	Servicios de la Deuda	

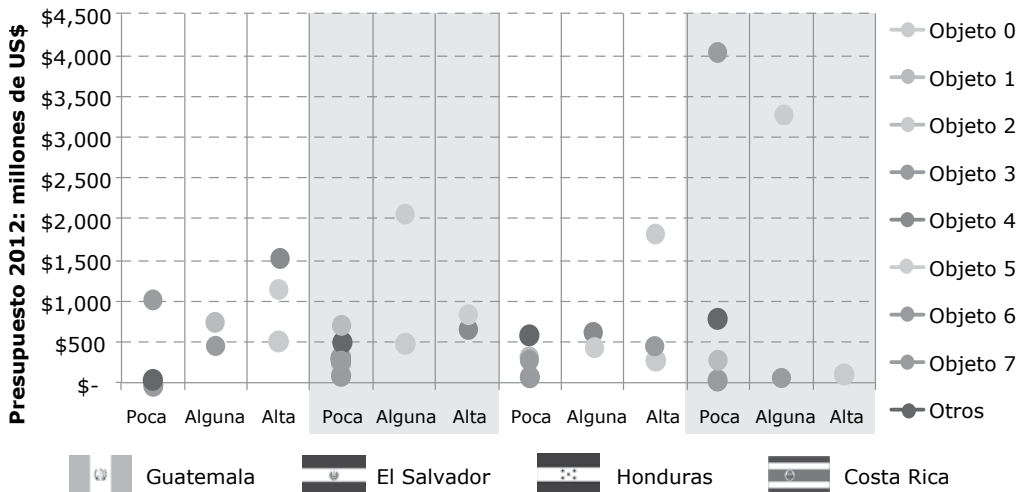
Tabla 14:
Presupuestos en Centroamérica: presupuesto devengado por Objeto de Gasto (cifras en millones de US\$)

	2010				2011				2012			
	GUA	ESA	HON	CR	GUA	ESA	HON	CR	GUA	ESA	HON	CR
• Objeto 0:	1,574.4	1,723.0	1,611.7	2,474.3	1,807.2	1,449.0	1,743.8	2,854.1	1,895.7	2,058.6	1,823.9	3,205.4
• Objeto 1:	718.7	699.1	170.4	255.7	730.9	478.3	189.0	266.5	743.1	696.1	278.4	296.4
• Objeto 2:	435.6	411.8	199.1	91.7	447.6	692.9	216.0	109.7	478.5	479.4	229.9	112.1
• Objeto 3:	368.5	117.9	314.6	107.2	605.6	305.5	385.9	111.3	380.2	278.4	382.3	96.4
• Objeto 4:	1,355.3	696.0	498.4	2,385.2	1,510.1	618.9	485.5	2,671.8	1,566.7	694.9	569.0	3,080.1
• Objeto 5:	947.0	569.2	251.8	394.6	1,014.6	433.4	346.8	347.3	1,143.2	877.8	428.1	508.2
• Objeto 6:	0.1	27.7	183.0	---	0.8	17.9	86.5	---	0.3	75.8	80.7	---
• Objeto 7:	872.3	296.6	162.2	2,977.4	970.7	272.8	244.2	3,743.3	1,066.1	259.7	354.9	4,099.1
• Otros:	21.9	582.9	267.4	878.0	33.1	503.4	536.0	1,012.2	30.6	521.9	560.2	749.8
TOTAL	6,293.8	5,124.1	3,658.7	9,564.3	7,120.5	4,772.1	4,233.7	11,116.2	7,304.5	5,942.5	4,707.4	12,147.5

Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país.

En el afán de hacer más exhaustivo el escrutinio de los presupuestos estatales, se busca **relacionar los rubros que mayor arbitrariedad le permiten al funcionario al momento de ejecutar los fondos, con el monto de presupuesto que devengaron en el último año (2012)**, teniendo como objetivo determinar si existe una relación positiva en cuanto a arbitrariedad y cantidad de recursos disponibles. Se hace la salvedad que no se cuenta con una metodología específica para cuantificar dicha arbitrariedad con la que los funcionarios disponen de los fondos públicos; sin embargo, se ha tratado, con apoyo de los consultores en cada uno de los países, de asignar una calificación ordinal, con base en **una escala de tres categorías: (1)** poca o nula posibilidad de arbitrariedad en la ejecución del presupuesto, **(2)** alguna probabilidad de arbitrariedad, y **(3)** alta probabilidad de arbitrariedad en la ejecución del presupuesto.

Gráfica 3:
Presupuestos en Centroamérica: arbitrariedad en la ejecución de los fondos públicos según Objeto de Gasto



Fuente: elaboración propia a partir de información provista por colaboradores en cada país.

La gráfica anterior busca darle una dimensión adicional a la probabilidad de arbitrariedad que tienen los funcionarios que buscan agenciarse de fondos públicos para su propio beneficio, afectando de forma negativa el presupuesto de cada país.²⁴ Los datos obtenidos nos permiten no sólo cuantificar el monto de recursos que tienen poca, alguna o alta probabilidad de ser sujetos de arbitrariedad, sino los objetos de gasto que mayor atención merecen al momento de ser fiscalizados por la ciudadanía.

- Los rubros que **menor probabilidad** tienen de arbitrariedad se concentran en los servicios no personales (grupo 1, con excepción de Guatemala), en el servicio de la deuda (objeto 7), los activos financieros (grupo 6), y otros gastos (objetos 8 y 9). El monto de recursos destinado a estos rubros por parte de los cuatro países analizados asciende a **US\$ 9,350 millones**, o el equivalente al **31.1% del total de fondos ejecutados en 2012**.
- La categoría más amplia la cubren los rubros con **alguna probabilidad** de arbitrariedad en la ejecución del presupuesto, dentro de los cuales se incluyen los servicios personales (objeto 0, con excepción de Honduras), y las transferencias corrientes (objeto 4) y transferencias de capital (objeto 5) para Honduras y Costa Rica. El monto de recursos destinados a estos rubros por parte de los cuatro países analizados asciende a **US\$ 13,450**

²⁴ En esta ocasión se hace referencia solamente a la **corrupción que se relaciona con la ejecución de fondos públicos**, dejando de lado aspectos como la concesión de favores a terceros, la toma de decisiones favorables a grupos de interés particulares, o la recepción de fondos a través de sobornos.

millones, o el equivalente al 44.6% del total de fondos ejecutados en 2012.

- Por último, la categoría que más llama la atención corresponde a aquellos rubros con **alta probabilidad** de arbitrariedad para fines ilícitos, dentro de los cuales se ubica la compra de materiales y suministros (objeto 2, con excepción de El Salvador), y las transferencias corrientes (objeto 4) y transferencias de capital (objeto 5) para Guatemala y El Salvador. El monto de recursos destinados a estos rubros por parte de los cuatro países analizados asciende a **US\$ 7,310 millones, o el equivalente al 24.3% del total de fondos ejecutados en 2012.**

Como complemento, es importante señalar que el mayor rubro del presupuesto para los cuatro países –**Objeto 0: Servicios Personales**– presenta alguna probabilidad de arbitrariedad en tres de los cuatro países (Guatemala, El Salvador y Costa Rica), teniendo una alta probabilidad en el país restante (Costa Rica). Esto es una señal de que el rubro en el que mayores esfuerzos debe ponerse es el relacionado con el pago de salarios y prestaciones a funcionarios, siendo necesario trabajar en las posibles fuentes de corrupción en el Servicio Civil de Centroamérica. Las recomendaciones a este respecto deberán ir encaminadas hacia una mayor transparencia en la contratación de personal, así como un acceso público a los montos de planilla y prestaciones adicionales.

7 Dimensión ética en el fortalecimiento de la Transparencia

Como tema adicional en la discusión sobre cómo fortalecer la transparencia en Centroamérica, esta sección busca analizar la dimensión ética de la función pública, principalmente respondiendo a la pregunta: **¿existe tolerancia hacia la corrupción en los países de Centroamérica?** Es necesario aclarar que este es un enfoque limitado de lo que significa la ética. Por una parte, la tolerancia a la corrupción puede ser considerada como un rasgo cultural, pero no puede despreciarse el hecho de que las relaciones en una sociedad están condicionadas por el nivel de desarrollo institucional que estas hayan alcanzado (lo cual va más allá y es más complejo que las actitudes de las personas). Por otra, la dimensión ética no se reduce a si se es tolerante o no con la corrupción, sino que tiene que ver con la búsqueda y aprendizaje de mejores formas de relacionarse y de liderazgo, sin que necesariamente unas formas tengan que ser malas y otras buenas. En resumen, la dimensión ética representa un concepto mucho más amplio, el cual por el alcance de este estudio no se puede abarcar.

Tomando en consideración lo anterior, el estudio busca analizar elementos que fomenten la presencia de estructuras que admiten la corrupción. En ese sentido, se hace referencia a que la corrupción necesita de un **"clima propicio"** para prosperar. Este clima lo brindan sociedades que toleran, amparan y fomentan usos corruptos. Existen sociedades que son tolerantes y que amparan la corrupción y otras que no permiten ni toleran el desarrollo de prácticas de corrupción. No es por ello extraño encontrar que en los segundos, los regímenes políticos sean relativamente estables mientras que en los primeros la institucionalidad del Estado sea más frágil. Por eso se hace la pregunta, **¿cuáles son las razones por las que existen estos dos tipos de sociedades y cómo se logra pasar de un tipo de sociedad que propicia la corrupción a otra que no la permite?**

No es extraño que sociedades como las centroamericanas (exceptuando a Costa Rica), que han sido gobernadas por un régimen autoritario que ha violado de diversas formas el derecho y la legalidad, adquieran formas de conducta corruptas. Cuando el Estado recurre a la violencia y a la violación de los derechos humanos de los ciudadanos; cuando las personas que desean

atenerse a la legalidad y al derecho resultan castigadas al no lograr sus objetivos porque prevalecen otros criterios de conducta pública; cuando los funcionarios en las instituciones del Estado exigen a los ciudadanos el pago de sobornos para obtener documentos, trámites y servicios propios de una sociedad organizada; cuando logra prevalecer entre los ciudadanos la actitud de que las formas corruptas de actuación son admisibles porque es la forma como se gobiernan las instituciones públicas y privadas del Estado, se favorece el desarrollo de actitudes civiles de corrupción.

El fenómeno de la corrupción como rasgo social o forma de conducta aceptada se manifiesta en regímenes formalmente democráticos, pero cuyos sucesivos gobiernos son señalados de prácticas corruptas, aunque cambien los funcionarios.

A esto hay que agregar las deficiencias en el funcionamiento de la administración pública, la administración de la justicia, del sistema político y de partidos y del ordenamiento jurídico; circunstancias dentro de las cuales el funcionario termina actuando bajo una lógica proclive a la corrupción o por lo menos permisiva de la misma.

En estos casos hay que indicar que la corrupción en la administración pública tiene su sustento y se nutre de expectativas, actitudes y prácticas socialmente aceptadas, o por lo menos toleradas, y que el problema de la corrupción no se combate solamente prestando atención a la corrupción oficial sino que también hay que atacar las raíces y el sustrato social que la ampara.

La corrupción como uso social ocurre de múltiples formas. Desde la persona que en sus gestiones con el Estado recurre al soborno para obtener ventajas, privilegios, agilizaciones de trámites, hasta el recurso al fraude, la intimidación y la violencia en las relaciones y negocios privados. Ciudadanos acostumbrados a estas formas de trato, las replicarán y ampliarán en su calidad de funcionarios de Estado. Una ciudadanía habituada a estos usos sociales y que obtiene ventaja a través de ellos, difícilmente buscará eliminar la corrupción del Estado, sin una motivación que obligue a replantear esos usos sociales tolerantes y propicios con la corrupción.

Las sociedades que no son tolerantes ni permisivas de la corrupción son aquellas en las que está vigente como rasgo social la conciencia de que la rectitud en el manejo de las instituciones públicas y privadas que dan forma a la sociedad es la garantía del bienestar de todos.

► **¿Cuál es la situación en los países de Centroamérica?**

Dentro del estudio realizado, se contempló un ejercicio de reflexión para responder a las preguntas a continuación formuladas, de las cuales, se obtuvo una serie de respuestas muy interesantes sobre la dimensión ética de la función pública y su relación con el combate a la corrupción. Así, el estudio analizó si existen

estructuras que fomentan la corrupción en los países, si la población es tolerante ante esas prácticas, y si consideraban factible que la sociedad avance hacia una conciencia mayor del daño que hace la corrupción al progreso de su país.

- **GUATEMALA:**

¿Considera que en su país existen estructuras que admiten la corrupción?

En Guatemala son pocos los estudios que han abordado este tema. Uno de ellos²⁵ muestra que la única variable que estadísticamente se asocia con una disminución en el apoyo al sistema político es la percepción de corrupción. En ese sentido, la corrupción se identifica como uno de los males que ponen en peligro la democracia y debilitan el Estado de Derecho.

Una aproximación a evaluar la existencia de estructuras que admiten la corrupción la da este mismo estudio, por medio de dos indicadores. El primero muestra que en términos de victimización por corrupción, un 23.5% de la población guatemalteca fue víctima de algún acto de corrupción en los doce meses anteriores a la encuesta²⁶, lo que ubica a Guatemala entre los peores siete países de América Latina y el Caribe (de un total de 26). Este porcentaje, de ciudadanos que han reportado ser víctimas de actos de corrupción en diversas instituciones públicas, se ha mantenido en el rango del 20% desde el año 2006, aunque la tendencia ha sido creciente, desde un 18.5% en 2004 hasta un 23.5% en 2012. Este es un porcentaje alto, aunque menor que países como México, Haití, Bolivia y Ecuador, pero significativamente más alto que la mayoría de países del continente. El segundo indicador muestra en una escala de 0 a 100 puntos, que la percepción de corrupción se ha mantenido relativamente alta en el período 2004-2012. El año en que fue más alta fue en 2006 con 81.6 puntos y la más baja se dio en 2012 con 69 puntos.

Por otra parte, la legislación en Guatemala designa a los partidos como los únicos instrumentos para acceder al poder político, pero si tales instrumentos están viciados, en poco o nada pueden contribuir a que se fortalezca la democracia, pues la corrupción encuentra puertas abiertas en las diferentes administraciones públicas, enfrascadas en atender los problemas de seguridad interna. Esos grandes problemas de la corrupción tienen su base en la ausencia de la ética.

25 Dinorah Azpurú, Juan Pablo Pira, y Mitchell A. Seligson (2012) "**Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades**".

26 Dinorah Azpurú, Juan Pablo Pira, y Mitchell A. Seligson (2012) .Encuesta de LAPOP, 2012, como parte del estudio "**Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades**".

En ese sentido, se ofrece al funcionario público cualquier objeto de valor u otros beneficios como favores, promesas o ventajas, a cambio de que realice u omita cualquier acto en el ejercicio de su función pública, relacionado con una transacción de naturaleza económica o comercial que lo beneficie injustamente. Allí es donde el funcionario demuestra su falta de valores, como la responsabilidad, la lealtad, el respeto y la honestidad.

¿Cree que la sociedad en su país es tolerante con la corrupción?

En el marco de las discusiones del tema fiscal (que incluye tanto el asunto de ingresos tributarios como de la calidad del gasto público) se ha llegado a la conclusión de que el país necesita una reflexión profunda sobre la eficiencia de las instituciones y la actitud ciudadana respecto al funcionamiento del Estado. Así, en Guatemala, parece que como sociedad, nos hemos acostumbrado a la ineficiencia estatal y somos cada día más tolerantes con la corrupción. Esa actitud de condescendencia ante la corrupción es un signo del deterioro en los valores y principios, algo que en un país civilizado no debería ser aceptable ni normal. Es necesario combatir esta cultura de impunidad, donde ninguna institución se hace responsable de la ineficiencia en el gasto público, donde no se rinden cuentas, y donde nadie se indigna por ello.²⁷ Estas reflexiones parecieran mostrar la realidad del país, que podríamos decir es tolerante con la corrupción.

¿Considera factible lograr la transición de una sociedad que tolera y propicia la corrupción a otra que no le permita progresar?

La clase política sufre las consecuencias de la corrupción en la falta de confianza de la gente hacia los partidos, que sólo se explica a partir de que la sociedad civil se percata de que los políticos han beneficiado indebidamente a sus allegados y a sus familias, y que una vez que éstos salen del ejercicio activo del poder político, lo hacen en condiciones substancialmente mejoradas como producto del enriquecimiento ilícito en el que participaban y promovían, justificándose a partir de la impunidad de que se han rodeado. Quizás es el efecto más pernicioso de la corrupción, ese falseamiento del sistema democrático y un clima de desconcierto en la sociedad que observa cómo su funcionamiento diario gira en torno a escándalos, abusos, y en general conductas que distan mucho de la gestión eficaz. Con la consecuencia de que se corrompan los demás, se genera de esta manera una situación de caos en la que se hace muy difícil identificar al culpable y darle su correspondiente castigo.

27 Mario A. García Lara (2012). “Corrupción: monumental desafío”. Diario Siglo XXI, diciembre 2012.

Como argumenta Denise Dresser, profesora de Ciencias Políticas del ITAM: *“es obvio que la corrupción tiene costos y el país los paga, es claro que la corrupción debe ser combatida y castigada, pero es un síntoma de males más complejos y más difíciles de curar: instituciones débiles, y rendición de cuentas inexistentes, entre otros”*. Para asegurar el progreso no bastará con combatir a quienes se apropian indebidamente de la riqueza, ni es suficiente con tener un líder honesto.

Para avanzar hacia una sociedad que no tolere la corrupción es necesaria la participación de la sociedad civil mediante una actitud constructiva y propositiva, mientras que los gobiernos están obligados a adoptar las normas éticas para que la conducta de sus funcionarios sea transparente y efectiva. Asimismo, los gobernantes deben dar muestras de voluntad para castigar ejemplarmente a los funcionarios involucrados en actos de corrupción, los cuales deben ser castigados de acuerdo a la responsabilidad que su cargo conlleva.

Otro aspecto importante tiene que ver con la simplificación de las normas y leyes, ya que el exceso de normas y legislación hacen muy difícil su cumplimiento. Por ello, la simplicidad en las normas y un lenguaje sencillo y comprensible para todos es esencial para hacer de las leyes una herramienta eficaz en la lucha contra la corrupción.

Por último se requiere fortalecer la educación de los jóvenes y niños, ya que es la única vía que contribuye a reforzar los valores morales, cívicos y espirituales, como una necesidad para lograr las aspiraciones de un mundo mejor, más humano en donde se imponga la cultura de la transparencia y la honestidad. Incluso, en el seno de la familia se deben inculcar valores y difundir aquellos como la honestidad y la responsabilidad.

- *EL SALVADOR:*

¿Considera que en su país existen estructuras que admiten la corrupción?

La percepción de corrupción y la falta de transparencia en la gestión pública son los problemas que, al igual que con el crimen y la violencia, afectan las actitudes de apoyo al sistema político y la confianza ciudadana en las instituciones públicas. En ese sentido son un problema que afecta al Estado de Derecho y la democracia²⁸.

De una lectura a los principales índices internacionales que miden el desempeño de El Salvador en aspectos relacionados con el acceso a la información, la rendición de cuentas, las medidas contra la corrupción, la

28 Ricardo Córdova Macías, José Miguel Cruz Alas y Mitchell Seligson (2010) **“Cultura política de la democracia en El Salvador: 2010”**.

transparencia presupuestaria y la efectividad gubernamental, se puede concluir que el país tiene en estos temas un desempeño intermedio comparado con otros países de América Latina, aunque sus indicadores no reflejan necesariamente un panorama positivo.²⁹ Por ejemplo, por un lado, tal como lo reporta LAPOP en su último estudio de Cultura Política para El Salvador del año 2010, la percepción de la corrupción gubernamental bajó a un 64% en el año 2010 en comparación con años anteriores (en 2006 y 2008, la percepción sobre la corrupción en el gobierno era compartida por casi el 70% de la población salvadoreña).³⁰ Para el año 2012 la corrupción gubernamental se incrementó levemente a un 65.9%³¹, sin embargo, considerando el margen de error de la encuesta, se puede decir que se mantiene estable el nivel de percepción de corrupción gubernamental.

Si se observan los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional en los últimos tres años, la nota que se le otorga a El Salvador es en promedio un 3.4/10. Para el año 2012 la nota fue de 38/100 ya que cambió la metodología. Independiente de este cambio metodológico, los datos reflejan que el país reprueba en sus mediciones de percepción de la corrupción.

Desde el año 2009 en El Salvador han ocurrido cambios institucionales importantes que fortalecen los frenos y contrapesos orgánicos. Si bien dichos cambios no pueden ser atribuidos directamente al hecho que la izquierda política partidaria esté por primera vez dirigiendo el Órgano Ejecutivo, sí se puede afirmar que dicho cambio provocó un reposicionamiento de los actores políticos clave y esto ha originado una reformulación de sus prioridades que en algunos casos ha propiciado mejoras institucionales.

Algunos de los avances clave en esta materia, aunque no necesariamente vinculados con la nueva administración, son el nombramiento de magistrados en la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia cuya labor se percibe más independiente, el cambio de control partidario de la Corte de Cuentas de la República, la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en el año 2011 y reforma a la Ley de Ética Gubernamental también en 2011.

Los indicadores internacionales consultados dan cuenta del fenómeno de la corrupción a pequeña escala, pero no dan cuenta de lo que se conoce en la literatura como *gran corrupción* que es "el fenómeno que vincula los puestos de decisión de un gobierno y provoca abusos de poder. En algunos casos y por sus consecuencias se define como 'captura del estado' que se refiere a las situaciones cuando intereses externos ilegalmente distorsionan el sistema

29 Entre los principales índices se encuentran el *Índice de Percepción de la Corrupción y Barómetro Global de la Corrupción de Transparencia Internacional* y el *Índice de Presupuesto Abierto del International Budget Partnership*.

30 Los investigadores del estudio LAPOP dejaron planteada la hipótesis de que la reducción podía deberse en parte al cambio de gobierno ocurrido en el año 2009, más que a medidas concretas implementadas.

31 El porcentaje de confianza es del 95%; y el margen de error, de más/menos 2.5%.

político con fines privados".³² Si bien no existe documentación de referencia al respecto, la percepción ciudadana apunta que si bien hay pequeña corrupción, la que prevalece y preocupa más es la gran corrupción en la gestión pública.

Al analizar los diferentes y débiles mecanismos de control existentes entre las instituciones públicas, la falta de información pública pertinente que permita conocer el fenómeno de corrupción en su justa dimensión, la poca discusión que se realiza en la Asamblea Legislativa previo a la aprobación del presupuesto del Estado, las aún existentes oportunidades a la discrecionalidad del funcionario público en los procesos de compras públicas y los mecanismos opacos y alejados de la participación ciudadana para la elección de importantes funcionarios públicos, se puede concluir que existen amplias oportunidades para que exista en El Salvador gran corrupción. Recientes investigaciones periodísticas dejan entrever una vinculación negativa entre corrupción en lo público y narcotráfico, lo cual si bien es preocupante aún no es tema de discusión de la agenda nacional.³³

Por otra parte, existe la percepción en los empresarios de que los procesos de compras públicas y el otorgamiento de concesiones son vulnerables al favoritismo y a las negociaciones privadas. Asimismo también hay una alta percepción ciudadana que el ingreso al servicio civil está más ligado al amiguismo, al clientelismo e incluso al nepotismo que a las resultas de un proceso de selección por mérito. Las coberturas de los medios tratan sobre cuestionamientos en los procesos de compras, enriquecimientos ilícitos, discusiones por la distribución presupuestaria y la existencia de un poco transparente sistema de presupuesto público que hace difícil su seguimiento y comprensión. Incluso, las principales instituciones públicas de control, la Asamblea Legislativa y los partidos políticos, la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Cuentas de la República son parte de las instituciones con menos confianza ciudadana³⁴. Finalmente, la impunidad en el procesamiento judicial de los delitos que se cometen es un elemento importante de la percepción de tolerancia a la corrupción existente.

¿Cree que la sociedad en su país es tolerante con la corrupción?

Los salvadoreños no tienen aún en su imaginario la dimensión exacta de lo que significan los actos de corrupción y por ello pueden ser tolerantes frente a ciertas conductas. La historia del país tiene una reciente herencia autoritaria de gobiernos militares seguida de una guerra civil que hizo mella en las actitudes ciudadanas de participación y de denuncia. Muchas actuaciones y actitudes que

32 Naciones Unidas (2004). "**Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators**".

33 Ver El Faro, *El Cártel de Taxis*. 16 de mayo de 2011 y *Los extraños negocios del diputado con Ulloa Sibrián*. 6 de abril de 2013. (<http://www.elfaro.net/es/201105/noticias/4079/> y <http://www.elfaro.net/es/201304/noticias/11613/>)

34 Encuesta de Evaluación del año 2012 del Instituto Universitario de Opinión Pública (IUDOP) de la UCA. Disponible en: <http://www.uca.edu.sv/publica/iudop/archivos/informe131.pdf>

sucedan en la administración pública y que encajen en cualquier definición de actos de corrupción, no se identifican como tales por la ciudadanía. Entre estas prácticas está el nepotismo, el tráfico de influencias para conseguir trabajo o cualquier otro beneficio, los conflictos de intereses en el otorgamiento de contratos del Estado, la compra de voluntades políticas y el ilegal pago del 10% del precio de los contratos públicos a los funcionarios responsables de su adjudicación. Muchas de estas actitudes se identifican como prácticas comunes en el desempeño de los funcionarios.

No obstante lo anteriormente apuntado se destaca que existe una renovada presión ciudadana por promover una gestión pública más transparente. En los últimos años una parte sustancial de esa presión se ha centrado en la aprobación e implementación de la Ley de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, se podría afirmar que no existe una gran presión social para controlar prácticas corruptas, lo cual quizás explique por qué no se ha creado la suficiente voluntad política entre los tomadores de decisión para fortalecer las instituciones de control.

A la fecha no existe un estudio nacional que dé cuenta sistemáticamente del nivel de percepción de la corrupción del país. Sin embargo, se puede identificar en la literatura, principalmente en los diagnósticos de país que hacen los donantes, que atribuyen a la falta de demanda ciudadana por aclarar hechos de corrupción, al escaso compromiso político por poner tras las rejas a los que han desviado fondos públicos (altas tasas de impunidad de procesamiento de delitos de corrupción), y a los altos niveles de tolerancia a ciertas prácticas como los principales obstáculos al avance de la lucha contra la anticorrupción en la agenda política salvadoreña.

¿Considera factible lograr la transición de una sociedad que tolera y propicia la corrupción a otra que no le permita progresar?

Es factible que El Salvador transite hacia una sociedad que sea intolerante con la corrupción y la sociedad civil debería jugar un papel preponderante en propiciar ese cambio de paradigma.

Uno de los datos más interesantes que refleja la investigación de LAPOP del 2010 es que un poco más del 50% de la población justificaría un golpe de Estado bajo condiciones de mucha corrupción y mucha violencia criminal. Esta respuesta del 2010 puede ser un termómetro del creciente descontento ciudadano que existe por el manejo de la cosa pública a nivel nacional e internacional³⁵. En 2012 la encuesta muestra que el apoyo al sistema es más

35 Para leer sobre el descontento ciudadano y el movimiento anticorrupción, ver por ejemplo: Whythe Anti-CorruptionMovementIsthe New Human RightsMovement. AnneApplebaum. Dec. 13, 2012, Disponible en: http://www.slate.com/articles/news_and_politics/foreigners/2012/12/anti_corruption_movement_protests_riots_and_marches_across_the_globe_are.html

alto entre quienes no han sido víctimas de la corrupción, en comparación con quienes sí lo han sido (48.3%), que apoyan menos al sistema.

Por ello, es fundamental fortalecer el trabajo de la sociedad civil, para precisar y canalizar mejor sus demandas y provocar así un mayor compromiso en la clase política por involucrarse en esta lucha. Actualmente, la corrupción no resulta costosa para quien la practica puesto que aún resulta difícil ser denunciada y aún menos procesado por dichas actuaciones. Los costos personales para quien realiza prácticas corruptas deberían incrementarse, pero también la promoción de actitudes y valores ciudadanos que rechacen frontal e inequívocamente la corrupción. No basta la denuncia ocasional si el resto de la estructura social permanece indiferente o complaciente frente a la corrupción.

- *HONDURAS*

¿Considera que en su país existen estructuras que admiten la corrupción?

Desde los años noventa diferentes investigaciones, estudios regionales y nacionales, así como la evaluación de organismos especializados como Transparencia Internacional, han puesto de manifiesto la explosiva sinergia que produce la alta corrupción, vinculada con el accionar del crimen organizado y el narcotráfico más el alto desempleo y el atraso general histórico mejor conocido como la deuda social histórica. Muchos análisis sociológicos y de la ciencia política se refieren a la situación de Honduras en términos de la existencia de dos Estados, uno regido por la formalidad legal inhibido de cumplir con el mandato constitucional y de las demás leyes, y, el otro Estado paralelo controlado por los poderes fácticos, con intereses políticos de poder y económicos, estrechamente coludido y asociado con el crimen organizado, incluyendo el sistema financiero privado nacional y transnacional.

¿Cree que la sociedad en su país es tolerante con la corrupción?

Las encuestas y estudios sobre la corrupción en Honduras, como ejemplo muestran que: en el transcurso de los cinco años anteriores al 2001, funcionaron las instituciones permanentes del Estado en materia de control de la corrupción y se crearon cerca de ocho nuevas iniciativas anticorrupción, incluido el CNA.

No obstante, el 79% de los funcionarios públicos opina que la corrupción sigue igual o se ha empeorado en los últimos cinco años³⁶. El 73% de la población

36 Victor Meza y Otros (2002) **“Corrupción y Transparencia en Honduras”**.

opinaba que la corrupción era común o muy común en Honduras³⁷ y el 20% de la población fue víctima directa de la corrupción en el año 2000, comparado al 0.7% de Europa del Este. De un total de 17 de los grupos más importantes en el país, sólo 5 fueron considerados como los menos corruptos. Estos 5 grupos obtuvieron un puntaje mayor de 5 en una escala de 1 a 10, donde uno es más corrupto y 10 menos corrupto. Finalmente, como consuelo se destaca que los hondureños son menos tolerantes a la corrupción que los nicaragüenses.³⁸

Aunque la información disponible sólo permitió rescatar evidencias que datan de aproximadamente 10 años atrás, los estudios de percepción demuestran que estos hallazgos entre la ciudadanía permanecen vigentes.

¿Considera factible lograr la transición de una sociedad que tolera y propicia la corrupción a otra que no le permita progresar?

En una entrevista realizada en 2003 la Embajadora del Reino Unido acreditada en Honduras, señaló que: *“si mi futuro profesional dependía de la lucha contra la corrupción, bajo el supuesto de sobrevivir a los riesgos que ello implica tendría asegurado un empleo por el resto de mi vida”*.

En otras palabras en Honduras se requiere una estrategia regional y nacional de lucha contra la corrupción para el corto plazo, mediano y largo plazo. Muchos documentos ya están elaborados pero en la actualidad no existe la voluntad política requerida. El escenario inmediato es pesimista, por esta razón se requiere un relanzamiento creativo, ejemplar, implacable con los responsables de tales actos de corrupción. Democráticamente es necesario crear nuevas condiciones de gobernabilidad: combinando voluntad política, participación ciudadana y el condicionamiento de los factores externos que por la histórica debilidad estructural, han condicionado la vida política y económica de Honduras para bien o para mal.

- **COSTA RICA:**

La creciente percepción de los daños que la corrupción produce sobre los derechos de las personas y sobre la legitimidad de los gobiernos, ha sido acompañada por un reclamo de la ciudadanía hacia el Estado para mejorar la efectividad de los controles y promover la mayor participación de la sociedad civil.

37 Mitchell Selligson (2001) **“Gobernabilidad y Transparencia en Honduras después del Huracán Mitch: Un Estudio de Opinión Pública”**. Universidad de Pittsburgh Junio 2001.

38 Gobierno de Honduras (2001). **“Memoria Reunión de Seguimiento de la Reconstrucción y Transformación Nacional”**.

¿Considera que en su país existen estructuras que admiten la corrupción?

En el Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá se exploró este tema y se concluyó que las personas distinguieron escalas de corrupción y expresaron grados de tolerancia distintos según la gravedad del hecho.

Los criterios para clasificar los actos fueron: **(a)** su implicación colectiva, **(b)** el fin que lo motiva (es menos grave cuando se hace por necesidad); y **(c)** la persona que lo comete (es más grave en cuanto más poder y autoridad tenga la persona).

Así, un acto de corrupción leve es aquel que, aun violando la ley, se hace con el fin de resolver una necesidad inmediata y sin perjudicar a terceras personas, mientras que un acto de corrupción grave perjudica a la población o a un grupo importante de ésta y es motivado por la avaricia. El estudio exploratorio encontró que las personas eran muy tolerantes a la corrupción pequeña, que además era muy extendida y cotidiana, pero intolerantes con la intermedia y la grave (cobros indebidos en servicios de salud, pago de jueces, donaciones políticas, etc.)

¿Cree que la sociedad en su país es tolerante con la corrupción?

Pese a la generalizada percepción de corrupción en los asuntos públicos, hay una tolerancia a actos corruptos más cercanos a la vida diaria (hace algunos años el 26,7% de los costarricenses opinaba que a veces se justifica pagar una mordida: LAPOP, 2006). La inexistencia o ineficacia de los mecanismos para reportar y denunciar casos constituye un factor de riesgo de corrupción. Ello, aunado a una cierta tolerancia de la ciudadanía, genera un caldo de cultivo para la incidencia de este fenómeno.

En el país se ha legislado en los ámbitos de la función pública, organismos de vigilancia y control, blanqueo de capitales y fraude fiscal, mientras que la contratación pública y el financiamiento de los partidos y las campañas políticas, áreas de alta vulnerabilidad en términos de corrupción, no han avanzado tanto en la elaboración de una adecuada regulación.

¿Considera factible lograr la transición de una sociedad que tolera y propicia la corrupción a otra que no le permita progresar?

En última instancia, la principal razón política para combatir la corrupción es la presión que sobre los gobernantes ejerce la opinión pública, exigiendo medidas severas como prueba de la propia integridad de los representantes. Es por lo anterior que una serie de medidas que conformen un engranaje de control y evaluación continua, permitirían iniciar un proceso que permita pasar de la sociedad tolerante hacia la que no lo es, entre ellas:

- ▶ Garantizar que las instituciones estatales adopten la rendición de cuentas obligatoria, en forma periódica, a fin de visualizar la correcta administración de los recursos por parte de los servidores públicos, así como fortalecer e institucionalizar las entidades encargadas de la formulación de políticas, planes de transparencia y de combate a la corrupción, conforme a los tratados y convenios internacionales sobre estos temas.
- ▶ Implementar normativas jurídicas en materia de contrataciones públicas en los países donde esto aún no se ha hecho, en busca de sistemas eficaces, que optimicen y hagan transparentes los procedimientos de las adquisiciones de bienes y servicios por parte del Estado. En esta línea de ideas, se deben priorizar las acciones encaminadas a prevenir la corrupción en el manejo de los programas y fondos sociales, a fin de que la inversión en este rubro tenga un mayor impacto en la reducción de la pobreza.
- ▶ Promover la elaboración, aprobación e implementación de las normativas de conducta que regulen el comportamiento ético tanto en el sector público como en el privado, que incluyan medidas para prevenir y controlar potenciales conflictos de intereses, y sancionar efectivamente a quienes incumplan tales normativas. También se deberá trabajar en mejorar la normativa, los procedimientos y los mecanismos efectivos de denuncia de actos de corrupción y las medidas de protección de testigos y otras personas que intervienen en el proceso, que faciliten la investigación y sanción de conductas ilícitas.
- ▶ Destinar recursos para implementar programas de educación y sensibilización ciudadana que promuevan una cultura de valores éticos en la sociedad, acompañado de una promoción de la aplicación de la normativa y adoptar procedimientos para evitar la corrupción transnacional.
- ▶ Fortalecimiento de los órganos superiores de control para que sean efectivamente independientes, con autonomía funcional y financiera, así como la adopción de normativas que establezcan sistemas de control para el financiamiento electoral y político.
- ▶ Continuar el proceso de reforma del servicio civil en la administración pública, a fin de que los Estados Parte cuenten con servidores públicos que gocen de estabilidad laboral en virtud de su desempeño y eficiencia, y que sean garantes del cumplimiento de las funciones del Estado y la sostenibilidad de las políticas públicas.

Establecer sistemas de denuncia y mecanismos de reclamo de carácter público, de manera que las quejas y las respuestas a las mismas puedan ser conocidas por todos los ciudadanos y los entes contralores o fiscalizadores del Estado.

- ▶ Organizar la demanda. Cuando existen asociaciones de usuarios u otro tipo de organizaciones sociales que vigilan, acompañan y monitorean la prestación de los servicios públicos, estén estos a cargo del Estado o del

mercado, hay muchas posibilidades de que los mismos sean de acceso equitativo y funcionen de forma transparente y eficiente.

Por último, es necesario insistir en la necesidad de construir una cultura que no acepte la corrupción, en donde la transparencia en todos los actos de la vida y el actuar dentro de los marcos de la ética y la moral constituya el camino que guíe el actuar de los habitantes. Construir una cultura con esta clase de valores no se hace únicamente dictando leyes y promoviendo sanciones. Una sociedad de esta naturaleza se forma y consolida si la hemos preparado para ello, para tener buenos y honestos ciudadanos y esto se logra sólo si los sistemas educativos están al servicio de esta nueva cultura.

Recomendaciones

Trabajar por el **fortalecimiento de la transparencia en los países de Centroamérica** tiene una relación directa con el anhelo de construir democracias sólidas capaces de atender de forma oportuna y eficaz a las necesidades más urgentes que presenta la población, con una visión de largo plazo y reconociendo que una administración eficiente de los fondos públicos es el primer paso para empezar a construir sociedades capaces de generar mayores y mejores oportunidades de desarrollo para los ciudadanos.

Por el contrario, **cuando la opacidad es habitual**, los ciudadanos se vuelven permisivos ante la existencia de corrupción en funcionarios, en el sector privado y en la sociedad civil, y cuando los órganos de justicia no logran reducir las altas tasas de impunidad y retraso en el abordaje de casos relacionados con el tema, estamos de frente a una sociedad que poco puede hacer en cuanto a resolver las condiciones de pobreza, inequidad, marginación y falta de oportunidades. El presupuesto estatal es la principal herramienta para implementar políticas públicas; sin embargo, cuando la débil regulación o su incumplimiento, el poco alineamiento de las instituciones con las metas de país (excesiva burocracia y los múltiples pasos para la ejecución del presupuesto) y la falta de empoderamiento de la ciudadanía no permiten una óptima utilización de estos recursos, debemos reconocer la necesidad de cambios radicales y urgentes.

Siguiendo esta línea de ideas, las principales recomendaciones que se hacen para fortalecer la transparencia en Centroamérica se listan a continuación:

- ▶ Se debe abordar el fortalecimiento de la transparencia como un **imperativo estratégico** para cada uno de los países en Centroamérica, no sólo por el efecto directo que tiene en la reducción de la competitividad de la región, sino por la conexión que tiene con la resolución de problemas sociales como la marginación, la equidad y la pobreza. Es un tema que debe incluirse tanto en la agenda nacional como en la agenda regional, fortaleciendo las instituciones locales y su comunicación entre países, trabajando de la mano con instancias de cooperación supranacionales para abordar temas como el gobierno abierto, los sistemas de información, el lavado de dinero, el enriquecimiento ilícito, y la generación de información.

El trabajo a través de instancias regionales deberá basarse en el principio de transparencia en el manejo de recursos y rendición de cuentas sobre las

metas planteadas. Es una oportunidad para Centroamérica que el tema del combate a la corrupción se trate de forma integrada y coordinada, por lo que el papel de las instituciones supranacionales será insignia de la labor a favor de la difusión de información a la población y entidades que así lo requieran.

- ▶ En relación al ciclo presupuestario, se recomienda, en primera instancia, fomentar la participación de técnicos independientes en la revisión de los supuestos que sustentan el proyecto de presupuesto que es presentado al Congreso por parte del Ejecutivo. Un dictamen oportuno sobre las proyecciones macroeconómicas que enfrentará el país durante el ejercicio fiscal, así como la delimitación de atribuciones al momento de modificar las asignaciones presupuestarias originales permitirá reducir al mínimo las opciones para que los funcionarios públicos puedan desviar el uso de los fondos públicos. De tener acogida una propuesta de este tipo, deberán realizarse modificaciones a la legislación vigente para que la práctica sea de carácter obligatorio y tenga vinculación al momento de sugerirse modificaciones a los presupuestos generales de cada país. Esto no pretende socavar la institucionalidad estatal ni ampliar la participación de la ciudadanía más allá de los límites establecidos por la ley, sino más bien es una oportunidad de cooperación entre el sector público y la sociedad civil.
- ▶ En segunda instancia, se sugiere la creación de espacios propicios para la participación de la sociedad civil en el condicionamiento de los posibles destinos de los recursos, facultando a la sociedad civil organizada (e. g. **Consejos de Desarrollo** en Guatemala) para realizar un escrutinio más detallado sobre las posibles fuentes de endeudamiento, las prioridades de inversión y los resultados en relación con las políticas de desarrollo vigentes en cada país. Este tipo de espacios facilitaría sobremanera la posterior supervisión en la ejecución del presupuesto ya que se contaría desde etapas previas con un semáforo de alertas sobre posibles irregularidades en el desembolso de recursos. Esto en Guatemala ya se contempla en el debate público de la ley del presupuesto. Por otro lado, es importante destacar que aún en procesos de participación, es imprescindible un mecanismo de supervisión para garantizar una ejecución transparente de los recursos, así como su efectiva y eficaz asignación según las prioridades reales de desarrollo.
- ▶ La discusión nacional de las metas de gobierno ayudará a definir los recursos necesarios sobre los cuales es necesario trabajar, siendo un proceso continuo de participación y evaluación de los resultados obtenidos, cotejando la información disponible con los estándares internacionales en cuanto a transparencia en la ejecución y cumplimiento de la normativa relacionada a procesos de licitación y contratación. Dentro de los hallazgos que más sobresalen en el estudio es la ausencia de mecanismos de presupuestación basados en las prioridades locales, adoleciendo de la participación descentralizada según las realidades de cada uno de los territorios en el país. Hoy en día la presupuestación toma muy poco en cuenta la discusión con

las autoridades más próximas al ciudadano, haciendo difícil su seguimiento y cumplimiento.

- ▶ En cuanto a los elementos que fortalecen la transparencia en Centroamérica, el primero hace referencia a la legislación vigente que dota de capacidad a los funcionarios y a los ciudadanos para denunciar anomalías en la ejecución del presupuesto, incluyendo acciones de corrupción (e. g. intentos de soborno) que los funcionarios públicos detecten por parte de los proveedores de bienes y servicios al Estado. A este respecto, es importante el reconocimiento de una ley específica contra el **enriquecimiento ilícito** y para las contrataciones y adquisiciones del Estado, aunque la tarea pendiente sigue siendo la aplicación de la ley y la evaluación de sus resultados. Además, es valioso que los cuatro países reconocen la regulación del **servicio civil** como un factor clave para fomentar la transparencia a lo interno del Estado, por lo que se debe fortalecer las oficinas a cargo del servicio civil en cada uno de los países, no sólo para brindar acceso a la información sobre competencias, resultados y remuneraciones, sino para identificar riesgos derivados del nepotismo y la negociación de favores entre grupos afines y/o familiares dentro de las instituciones.
- ▶ La existencia de **Tribunales de Cuentas**, de una entidad a cargo de la auditoría del Estado, y de Fiscalías específicas en contra de la corrupción es un gran avance en el combate a la corrupción en sus distintas fases; sin embargo, la inexistencia de entidades a cargo de su supervisión y evaluación hace dificultoso dar una calificación positiva o negativa sobre su desempeño. Una buena práctica sería la exigencia de resultados por parte de las comisiones de probidad que se encuentran constituidas en los congresos de cada país, aunque sigue siendo una necesidad contar con un mecanismo de evaluación sobre la detección de actos de corrupción, el seguimiento a denuncias, y la sanción de los responsables.
- ▶ Cada día se vuelve más importante no sólo la ratificación de las convenciones internacionales en contra de la corrupción (i. e. Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y de la Convención Interamericana contra la Corrupción), sino el seguimiento a los mecanismos de implementación y los acuerdos de cooperación entre Estados a nivel regional.
- ▶ Los cuatro países señalan la ausencia de un marco normativo apropiado para fomentar la **prevención de la corrupción**, siendo importante la promoción de un código de ética y mayores controles en cuanto al desempeño de los servidores públicos, desde la declaración patrimonial hasta la revisión de funciones y calidad de resultados. Muy interesante es que los cuatro países también identifican como característico de esta etapa la falta de ámbitos de cooperación y participación que permitan a la sociedad civil estar al tanto de la ejecución de los recursos, haciendo falta una **política nacional de gobierno abierto**, el cual se puede implementar mejor a través de los presupuestos participativos, los cabildos abiertos y las veedurías ciudadanas.

- ▶ En cuanto a la **detección oportuna de prácticas de corrupción**, existen valedores por superar en cuanto a la operativización de los sistemas de supervisión y control, los cuales dan acceso a la información sobre los procesos de licitación, selección, ejecución, liquidación y revisión de la calidad de los bienes y servicios adquiridos por el Estado. Será clave trabajar en una normativa más rigurosa que vincule los distintos sistemas de información del Gobierno, estableciendo requisitos cruzados que condicionen la asignación de contratos, el pago contra productos y la valoración de la calidad de los resultados obtenidos.
- ▶ Será importante definir la **no prescripción** de los delitos de corrupción en contra del patrimonio y los fondos del Estado, reconociendo el tiempo necesario para que las instituciones a cargo realicen una investigación oportuna. El análisis de los casos particulares de cada país muestra que es un punto común la falta de seguimiento a las denuncias que los ciudadanos presentan en contra de funcionarios y/o instituciones, lo cual puede ser un indicador más de corrupción.
- ▶ En aquellos casos de denuncia de corrupción por parte de la sociedad civil en contra de funcionarios públicos o particulares que hayan fungido como proveedores del Estado, será necesario **establecer una normativa específica de protección a personas particulares**, la cual actualmente no existe en los países de la región, ni se encuentra reglamentada en disposiciones especiales dentro de la normativa vigente.
- ▶ En cuanto a la **sanción de delitos por corrupción**, hace falta trabajar en la tipificación de delitos específicos relacionados con la malversación de recursos, el tráfico de influencias y el enriquecimiento ilícito. Los expertos señalan la importancia de revisar la normatividad contenida en el Código Penal, el Código Procesal y la Ley de Probidad. Adicionalmente, hace falta una mayor celeridad en el procesamiento de los casos de corrupción, siendo muy baja la cantidad de casos resueltos en relación al número de denuncias. Por último, se señala que debiera ser prioridad un mayor apoyo y protección a los fiscales a cargo de este tipo de casos, así como la regionalización de la **Ley de Extinción de Dominio**.
- ▶ Es necesario ahondar en la referencia a la **calidad del gasto público**, y para ello es necesario identificar una guía de procedimientos que permitan estandarizar la adquisición de bienes y servicios por parte de los Estados. Dentro de los criterios de certificación, más allá del cumplimiento o no de las cláusulas definidas en los contratos entre el Estado y sus proveedores, se debe incluir una apreciación calificada sobre la durabilidad de los bienes, la pertinencia de la contratación en el territorio que se realizan las obras, la relevancia de los proyectos para las metas de país, la utilidad de dichas contrataciones en relación con las prioridades de cada lugar, y la valoración que se hace del bien o servicio entregado. En este último punto se deberá

trabajar en catálogos con información sobre el precio y los estándares que debe cumplir determinado bien y/o servicio.

- ▶ Siguiendo con el tema de **calidad del gasto público**, también será necesario normar temas relacionados con la descentralización en la contratación y adquisición de bienes, la idoneidad de cada uno de los proveedores del Estado y su certificación por parte de las entidades tributarias así como de los órganos de justicia, y la evaluación costo/beneficio de inversiones de largo plazo y programas destinados a resolver demandas sociales.
- ▶ Existen instancias internacionales que ya permiten una estandarización en cuanto a la certificación de transparencia en las actividades del Gobierno. La adhesión a iniciativas como **STAR**, **CoST** y **EITI** sería una buena práctica por parte de los países de Centroamérica, lo cual ayudaría a dilucidar conflictos relacionados con el lavado de activos y el pago de contribuciones derivadas de la explotación de recursos naturales. Y existen negociaciones por parte de cada país en lo individual, no obstante, una participación regional potenciaría los resultados que se podrían obtener en el corto y mediano plazo.
- ▶ Derivado del análisis realizado, sale a luz la importancia de la evaluación del rubro de Inversión dentro de los presupuestos, siendo el área que mayor discrecionalidad presenta en la asignación de contratos en relación con la magnitud de los fondos destinados para tal fin. Las continuas denuncias sobre las deficiencias en infraestructura y las adquisiciones de bienes tangibles ponen de manifiesto que un mayor escrutinio de los procesos de licitación será necesario, para lo cual es importantísimo fortalecer los sistemas de información sobre la inversión que se hace en cada país.
- ▶ En los cuatro países analizados, existe una variabilidad de instituciones a cargo de los temas de corrupción. Respecto de este punto se enfatiza que muy probablemente no sea necesario ampliar el número de instituciones, sino fortalecer sus marcos normativos y requerir el cumplimiento de objetivos claros. Un ejemplo de esto es el surgimiento de los **Consejos Económicos y Sociales** como instancias a cargo de la discusión de temas prioritarios para cada país, generando consensos a nivel multisectorial sobre cómo mejorar el funcionamiento de los aparatos estatales.
- ▶ La labor investigativa de los medios de comunicación se ha vuelto una fuente recurrente de denuncia de prácticas de corrupción en los países de Centroamérica, brindando pruebas y aportando información sobre los involucrados y las redes de participación ilícita en el manejo de fondos públicos y en la adquisición de bienes y servicios por parte de los Estados. Por esta razón, es recomendable fomentar los foros abiertos donde esta labor pueda dar a conocer de forma más extendida, incentivando la participación de estudiantes y académicos en la conducción de este tipo de actividades para generar una cultura ciudadana de investigación y denuncia de las prácticas de corrupción.

- ▶ Por último, reconocer que una mejora en los índices internacionales de percepción de corrupción será una tarea ardua que tendrá su origen en un mayor nivel de confianza de la población en sus instituciones. Para lograr esto, será necesario trabajar en los resultados mostrados por los Gobiernos de acuerdo con los objetivos planteados en cada área de ejecución del presupuesto. Los presupuestos por resultados, aunados a una evaluación continua de la calidad del gasto, serán una herramienta necesaria para empezar a dimensionar la corrupción en el país, no sólo por la calificación que se da con base en la confianza que se tiene respecto del uso de los recursos de los Estados, sino por la dispersión de dudas respecto del destino de los recursos.
- ▶ En el esfuerzo de laRED de abordar temas y fenómenos de preocupación regional, es importante rescatar algunas de las recomendaciones de los estudios anteriores sobre lavado de dinero y seguridad y crimen organizado transnacional, que tienen relación con los resultados del presente estudio, tal como el fortalecimiento de políticas y programas contra el lavado de dinero; replanteamiento de los alcances y funcionamiento de los entes contralores para fortalecer los procesos de transparencia en los sistemas de compras públicas; contar con institucionalidad con capacidades, destrezas, financiamiento, eficacia, supervisión y transparencia; activar mayores niveles de transparencia en el actuar de la función pública y privada en un claro combate a la corrupción. La corrupción que pretende detener las políticas de transparencia es un delito predecesor al lavado de dinero y no son sólo problemas técnicos de entes especializados, sino también pueden estar ligados a esquemas criminales transnacionales, siendo por tanto una preocupación de **seguridad democrática, convivencia democrática en un Estado de Derecho y finalmente de gobernabilidad en nuestros países.**

Referencias bibliográficas

- Acuerdos de Paz (2002). "Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural". Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 11-2002, Artículo 3.
- Acuerdos de Paz. (1995). "Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas". México, D.F. Inciso IV. E. Derecho consuetudinario.
- Anne Applebaum (2012). *Why the Anti-Corruption Movement Is the New Human Rights Movement*.
- Dinorah Azpurú, Juan Pablo Pira, y Mitchell A. Seligson (2012). Encuesta de LAPOP, 2012, como parte del estudio "Cultura política de la democracia en Guatemala y en las Américas, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades".
- Gobierno de Honduras (2001). "Memoria Reunión de Seguimiento de la Reconstrucción y Transformación Nacional".
- Guatemala (2007). "Los avances en la cobertura educativa". Serie de Documentos: *La educación está en nuestras manos*, Asociación Empresarios por la Educación. Guatemala.
- LaRED (2012). "Siguiendo la ruta del Dinero en Centroamérica: lavado de dinero y sus implicaciones en la seguridad regional". La Red Centroamericana de Centros de Pensamiento e Incidencia.
- Mario A. García Lara (2012). "Corrupción: monumental desafío". *Diario Siglo XXI*, diciembre 2012.
- Mitchell Selligson (2001). "Gobernabilidad y Transparencia en Honduras después del Huracán Mitch: Un Estudio de Opinión Pública". Universidad de Pittsburgh, Junio 2001.
- Naciones Unidas (2004). "Handbook on Practical Anti-Corruption Measures for Prosecutors and Investigators".
- Open Budget Partnership (2013). "Encuesta de Presupuesto Abierto 2012". Edición a cargo de la Alianza por el Presupuesto Abierto. *International Budget*, Washington D.C., EE.UU.

- Ricardo Córdova Macías, José Miguel Cruz Alas y Mitchell Seligson (2010). *Cultura política de la democracia en El Salvador: 2010*.
- Roberto Machado (2006). *Los sistemas de gasto público en América Central y República Dominicana: disciplina fiscal y eficiencia*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Rodrigo Baño (1997). *Consideraciones acerca de la participación ciudadana*. FLACSO-Primer Seminario Conceptual Sobre Participación Ciudadana y Evaluación de Políticas Públicas.
- Transparencia Internacional (2011). *Índice de Percepción de Corrupción 2011*. Edición a cargo de Transparencia Internacional. *Transparency International*, Alemania.
- Víctor Meza y Otros (2002). *Corrupción y Transparencia en Honduras*.