

## INSTITUTO DEL BANCO MUNDIAL

### ASISTENCIA TÉCNICA A PAÍSES PARA DESARROLLAR ESTRATEGIAS EN LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN

La corrupción afecta negativamente al desarrollo económico, abruma a los sectores de bajos recursos, y desestima la efectividad de la ayuda internacional y las inversiones. Las estrategias dirigidas a erradicar la corrupción deben incorporarse a las políticas públicas para que los países puedan erradicar la pobreza. Los programas efectivos de gobernabilidad ponen énfasis en la identificación y eliminación de las prácticas y comportamientos corruptos, impulsan a los países a comprender las fallas de sus políticas e instituciones, y ayudan a éstos a diseñar sus propias estrategias para el mejoramiento de la función gubernamental.

Un programa de combate a la corrupción que ataca a sistemas donde el abuso de la función pública es la norma, enfatiza un proceso integral donde el poder de la información es maximizado a través de un enfoque participativo nacional.

**Inclusión y consenso social** – La participación de la sociedad civil, -el gobierno, el sector privado y los medios de comunicación, complementado con el respaldo político de alto nivel y el compromiso con un proceso participativo y transparente, son condiciones necesarias para sentar las bases de toda estrategia y plan de acción en la lucha contra la corrupción.

**Consejo Impulsor del Plan Nacional de Transparencia** – El objetivo general de las actividades del Consejo Impulsor es la de promover la implementación de políticas públicas que establezcan las bases institucionales necesarias para combatir la corrupción.

**Herramientas de Diagnóstico** – Toda estrategia y plan de acción de transparencia requiere como uno de los elementos centrales el levantamiento de datos tanto cualitativos como cuantitativos sobre ciudadanos, empresas y funcionarios públicos para así establecer reformas prioritarias de los sistemas institucionales en el sector público.

La información da poder, incita la opinión pública hacia la reforma, y establece una base para fortalecer el éxito de las reformas. Preguntas basadas en las percepciones y experiencias en la que los ciudadanos están sujetos a altos costos causados por la corrupción y la baja calidad de los servicios públicos deben ser incluidas en todo análisis inicial.

Una organización independiente, normalmente local, lleva a cabo dicha encuesta. Adicionalmente, indicadores de desempeño institucionales, el manejo gerencial y político de los gastos presupuestarios aunado a la descripción de los sistemas de producción de servicios públicos son todos elementos necesarios en el diseño de un plan de acción. Mecanismos para confirmar los datos recolectados a través de fuentes y perspectivas adicionales, mejoran la credibilidad del diagnóstico, haciendo mucho más fácil la

aceptación de la evidencia empírica y las acciones de seguimiento.

**Talleres Nacionales y Grupos de Trabajo-** Los resultados de las encuestas y el análisis de éstas son utilizados por grupos de trabajo que se concentran en áreas claves durante talleres nacionales, para desarrollar consensos en la generación de una estrategia de lucha contra la corrupción. Los talleres incluyen a participantes de todos los niveles estatales, partidos políticos, sociedad civil y grupos profesionales. Cabe mencionar que a estos talleres están siempre invitados los medios de comunicación, dada la importancia que tiene la implementación de este plan para el país.

**Estrategias y Planes de Trabajo-** Los talleres también ayudan a definir las reformas institucionales y desarrollan un calendario para la implementación de estas reformas. En colaboración estrecha con la sociedad civil, el gobierno materializa estas reformas fortaleciendo así la credibilidad del ciudadano en su gobierno.

**Fortalecimiento de la Capacidad Institucional-** El plan de acción incluye talleres diseñados a fomentar una prensa libre, un ambiente propicio al crecimiento del sector privado y un estado eficiente, responsable y transparente en sus dimensiones ejecutiva, judicial y legislativa.

**Desafíos en la implementación-** Los datos son herramientas muy poderosas; sin embargo, son sólo los ingredientes en un proceso participativo amplio. El reto para el liderazgo político, la sociedad civil y la comunidad de donantes es el de asegurar una previa voluntad política y capacidad de ejecución para así implementar las reformas necesarias que garanticen la legitimidad de las instituciones del estado

### **Aprendizaje continuo**

La metodología propuesta apunta a:

- El continuo mejoramiento en la calidad de los datos recopilados para así establecer las áreas institucionales prioritarias a ser reformadas.
- El apoyo técnico en la implementación de una agenda de reforma, enfatizando su sustentabilidad y seguimiento continuo.
- La utilización de las mejores prácticas internacionales en la lucha contra la corrupción y su adaptación al marco institucional del país.

Si el Gobierno manifiesta su decisión y compromiso de iniciar el Plan Nacional de lucha contra la Corrupción, y quisiera obtener asistencia técnica del Banco Mundial, los pasos a seguir serían los siguientes:

- (I) Enviar una carta al Presidente del Banco Mundial, en la cual el Gobierno se compromete a desarrollar una estrategia participativa anti-corrupción. (Vease Anexo A)
- (II) Designar un Coordinador del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción.
- (III) Establecer un Consejo Impulsor del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción, formado por representantes de diversas instituciones del gobierno y de la sociedad civil, el mismo que recibirá entrenamiento y capacitación del

- Banco Mundial para hacerse cargo del Plan (Vease Anexo B: Criterios para la formación del Consejo);
- (IV) Establecer una Unidad Técnica para el Programa;
  - (V) Conducir un Diagnóstico a nivel nacional dirigido a funcionarios públicos, empresas privadas y usuarios, a fin de detectar las principales áreas afectadas por la corrupción en el país y cuáles serían las posibles soluciones para el problema;
  - (VI) Desarrollar y redactar una propuesta de Estrategia Nacional y su correspondiente Plan de Acción;
  - (VII) Refinar e interpretar los resultados de las encuestas realizadas y preparar una publicación; diseminar este informe a todos los participantes del Taller Nacional;
  - (VIII) Iniciar un proceso participativo en el cual todos los sectores de la sociedad, tengan la oportunidad de aportar su opinión y experiencia para la elaboración de la Estrategia y el Plan de Acción;
  - (IX) Revisar la Estrategia Nacional y el Plan de Acción;
  - (X) Preparar un Taller Nacional;
  - (XI) Ejecutar el Taller Nacional;
  - (XII) Realizar una reunión con diversos donantes a fin de conseguir recursos para implementar los programas acordados en el Taller Nacional;
  - (XIII) Implementar el Plan de Acción y dar seguimiento.
  - (XIV) Evaluar la implementación del Plan de Acción

Estos pasos son descritos a continuación.

**(I) El Coordinador del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción** tendrá que ser una persona que goce de una gran legitimidad entre los diferentes sectores sociales y políticos del país, capaz de generar consensos en la sociedad y con una trayectoria pública y privada de incuestionable honestidad.

**(II) Establecer un Consejo Impulsor del Plan Nacional y Lucha contra la Corrupción** (Anexo B: Criterios para la Composición del Consejo). En relación directa con la composición del Consejo, deben ser analizadas las funciones y mandatos del Consejo, así como la base legal para su funcionamiento. Igualmente, debe determinarse con exactitud el perfil que se le otorgará con relación a la aplicabilidad obligatoria de sus opiniones o su mandato con respecto a la visión que guiará la elaboración del Plan Nacional. El Banco Mundial brindará todo el entrenamiento y la capacitación a dicho Consejo impulsor para hacerse cargo del programa anticorrupción. El Consejo tiene que decidir en cuáles áreas o instituciones se actuará de inmediato, también con el apoyo técnico del Banco Mundial.

A ese respecto, uno de los próximos desafíos en la evolución del Plan Nacional Anticorrupción y su estrategia podría ser el integrar tal estrategia dentro del marco global de reformas económicas e institucionales. Una vez conformado el Consejo, sería útil y conveniente para efectos de este proceso, iniciar una discusión de los elementos importantes que podrían ser incorporados de entre las reformas globales de tipo estructural que se requieren en el país, y en qué forma deberían reflejarse en las matrices de trabajo que deben ser elaboradas en el futuro próximo por la Unidad Técnica de Plan,

con la asistencia de la Misión del Banco Mundial. Aún más, será útil entablar un diálogo con el Banco Mundial sobre los instrumentos de apoyo o proyectos que tratan de las reformas estructurales y sectoriales, entre otros objetivos, y que podrían impulsar en forma relevante la lucha contra la corrupción.

**(III) Establecer una Unidad Técnica para el Programa.** (Anexo C: Términos de Referencia de la Unidad Técnica). Con relación a la organización e instalación de la Unidad Técnica, debe avanzarse en su organización, designando un Director de la Unidad y la contratación de un equipo de consultores que se harán cargo de desarrollar propuestas en las principales áreas de interés a ser identificadas. En el mediano plazo se espera que la Unidad desarrolle un plan orgánico funcional y un plan descriptivo de funciones que permita establecer con claridad cuál será el proceso de toma de decisiones y responsabilidades de supervisión y coordinación

**(IV) Conducir un Diagnóstico local** con el objetivo de medir los costos de la corrupción, y enfocar el debate público en las instituciones, estableciendo prioridades en las reformas. El diagnóstico se realiza a través de encuestas individuales, grupos focales y otras metodologías a usuarios de los servicios públicos, funcionarios públicos y entes privados a fin de analizar los costos de la corrupción, la calidad de los servicios públicos y las vulnerabilidades de éste. Datos adicionales sobre flujos presupuestarios y licitaciones públicas genéricas así como indicadores institucionales internacionales son recopilados y analizados, facilitando la corroboración de los datos a través de fuentes.

**(V) Desarrollar y redactar una propuesta de Estrategia Nacional y su correspondiente Plan de Acción.** La elaboración de la estrategia requerirá que se cumplan varias etapas entre las cuales se pueden mencionar: a) preparación de los documentos sectoriales por parte de los consultores; b) proceso en el cual todos los sectores tengan la oportunidad de aportar su opinión y experiencia para la elaboración de la Estrategia Nacional y el Plan de Acción; c) análisis de la inter-relación de la Estrategia y el Plan con las reformas estructurales a nivel económico e institucional; d) revisión y comentarios a la Estrategia Nacional y su Plan de Acción, por parte de los diferentes sectores y por parte del Instituto del Banco Mundial, si se considera oportuno; e) preparación de estudios de casos y recopilación de experiencias relevantes de otros países y regiones; f) preparación del documento de Estrategia y Plan a ser presentado en el Taller Nacional; g) ajustes y reformas a la Estrategia y al Plan; y, h) elaboración del documento final.

Con relación al punto c), cabe destacar que la corrupción es más un síntoma de deficiencias de gobernabilidad, debilidades institucionales y de las políticas económicas. Es un problema con implicaciones altamente dañinas para el desarrollo de un país y con alto impacto en el aumento de la pobreza. Sin embargo, la corrupción en sí misma no es la causa, sino el efecto de muchas deficiencias en el modelo del Estado. Por lo tanto es imprescindible tener en mente cuáles son sus causas fundamentales en cada caso y en cada país en específico. Así mismo es indispensable identificar qué reformas estructurales podrían conducir a disminuir la corrupción. También hay que reconocer que el impacto de tales reformas (por ejemplo en el marco de tributario / aduanero) en la disminución de la corrupción a veces es indirecto. Sin embargo aunque el impacto sea indirecto,

frecuentemente tendrá efectos más potentes y sostenibles que algunas medidas directas, como por ejemplo la sanción de unas cuantas personas corruptas.

Un calendario de cumplimiento de estas etapas, que serían implementadas por la Unidad Técnica, sería preparado y aprobado por la Coordinación. De acuerdo a tal calendario se establecerían las actividades de apoyo que efectuaría la Misión del Banco Mundial.

**(VI) Refinar e interpretar los resultados de las encuestas realizadas y preparar una publicación. Diseminar el informe a todos los participantes del Taller Nacional.** Se espera que una vez concluido el proceso de refinar e interpretar los resultados de la encuesta se contará con un informe final; y que la publicación de dichos resultados estaría lista para ser enviada con anticipación a los participantes en el Taller Nacional.

**(VII) Generar mecanismos en vistas a que todos los sectores de la sociedad tengan la oportunidad de aportar su opinión.** El Consejo estudiará y decidirá las formas de diseminar dichos resultados de la forma más amplia posible y de coordinar actividades con los medios de comunicación para que se haga una adecuada publicidad de los resultados. Con todos estos insumos se **revisará la Estrategia Nacional y el Plan de Acción (VIII).**

**(IX) Preparar el Taller Nacional y (X) Ejecutar el Taller Nacional.** En cuanto a la preparación del Taller Nacional se llevaría de acuerdo con la metodología que disponga la Unidad Técnica con apoyo del Instituto del Banco Mundial.

Se deberá señalar una fecha tentativa para el Taller. Previo a la realización del Taller la Unidad Técnica deberá establecer un calendario de acciones, cuya implementación es de su responsabilidad, y que incluya: a) documento que describa la metodología y los objetivos del taller; b) lista de participantes; c) determinación del sitio en que deberá realizarse; d) envío y confirmación de las invitaciones; e) determinación y preparación de los materiales a ser utilizados en el taller. El mencionado calendario de actividades será aprobado por la Coordinación y enviado al Banco Mundial conjuntamente con el presupuesto respectivo.

**(XI) Realizar una reunión con los donantes.** Una vez que la versión definitiva de la Estrategia y del Plan de Acción esté concluida, se establecerá una fecha para realizar una reunión con la presencia de diversas agencias de cooperación y desarrollo, de manera que se estudie y discuta la posibilidad de obtener financiamiento para las actividades requeridas. De todas maneras podría analizarse la posibilidad de incluir a algunos donantes en el Taller Nacional, de acuerdo a la importancia y relevancia de los proyectos que estén financiando en el país con relación a la Estrategia y al Plan.

Adicionalmente, se considera conveniente que durante la Reunión Anual de Donantes, el Consejo explique y presente esta iniciativa con la intención de obtener apoyo financiero y técnico para la misma.

**(XII) Implementar el Plan de Acción y hacerle seguimiento.** Hasta que la Estrategia y el Plan no estén listos obviamente esta actividad no puede iniciar. Sin embargo en esta

etapa se ha determinado que la Unidad Técnica en la mayor parte de los casos no ejecutaría las actividades, a menos que éstas no estén consideradas entre las responsabilidades que ya tienen otras organizaciones públicas.

## ANEXO A

### Borrador de Carta de Intención

Estimado Señor James Wolfenshon  
Presidente del Banco Mundial

En seguimiento a las conversaciones mantenidas con el equipo del Instituto del Banco Mundial bajo su dirección en Washington y en Asunción, confirmamos el interés del Gobierno de \_\_\_\_\_ de iniciar un Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción en nuestro país y de contar con el apoyo del Banco Mundial en este esfuerzo.

Desde que iniciamos nuestro gobierno, se ha establecido nuestra clara decisión de que la transparencia y la lucha contra la corrupción sea un elemento central de nuestra agenda de trabajo.

El Gobierno de \_\_\_\_\_ está comprometido a realizar las acciones de reforma institucional necesarias para asegurar el éxito de un programa nacional de anticorrupción. Nos interesa incentivar, además, la participación activa de la sociedad civil, así como de las instancias legislativas y judiciales en este programa prioritario para nuestro Gobierno. En este contexto requerimos su apoyo para la consecución de recursos provenientes de donaciones que se identifiquen como necesarios para el cumplimiento de actividades dentro de un programa nacional de anticorrupción.

Específicamente, solicitamos el apoyo concreto del Banco Mundial para desarrollar las siguientes iniciativas:

- (I) Designar un Coordinador del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción
- (II) Establecer una Consejo Impulsor del Plan Nacional de Lucho contra la Corrupción
- (III) Establecer una Unidad Técnica para el Plan;
- (IV) Conducir un diagnóstico a nivel Nacional dirigido a funcionarios públicos, empresas privadas y usuarios a fin de detectar las principales áreas afectadas por la corrupción en el país y las posibles soluciones para el problema;
- (V) Desarrollar y redactar una propuesta de Estrategia Nacional y su correspondiente Plan de Acción para el país;
- (VI) Refinar e interpretar los resultados de las encuestas realizadas, preparar una publicación y diseminar este informe a todos los participantes del Taller Nacional;
- (VII) Iniciar un proceso en el cual todos los sectores de la sociedad, tengan la oportunidad de aportar su opinión y experiencia para la elaboración de la Estrategia y el Plan de Acción;
- (VIII) Revisar la Estrategia Nacional y el Plan de Acción;
- (IX) Preparar un Taller Nacional;
- (X) Ejecutar el Taller Nacional;
- (XI) Realizar una reunión con los donantes;
- (XI) Implementar el Plan de Acción y hacerle seguimiento; y
- (XII) Evaluar la implementación del Plan de Acción

Las condiciones detalladas en que nos comprometemos a llevar a efecto dicho programa son las establecidas en la Ayuda Memoria de fecha \_\_\_\_\_.

El Señor \_\_\_\_\_ liderará en mi nombre este esfuerzo, con el apoyo de \_\_\_\_\_

Senor \_\_\_\_\_  
Presidente de \_\_\_\_\_

## ANEXO B

### **Criterios para la Composición del Consejo**

El Consejo deberá estar formado por representantes del Gobierno y de la sociedad civil en la misma proporción. En cuanto a la cantidad de personas que formen parte de este consejo, debe ser la suficiente para asegurar la representatividad de la sociedad, y al mismo tiempo permitir una gestión eficiente y eficaz. La cantidad exacta de integrantes para el Consejo Nacional deberá ser determinada por los propios guatemaltecos de común acuerdo. Como sugerencia, se puede señalar entre 20 y 30 personas. Se formará una Unidad Técnica de Ejecución, cuyos integrantes pueden ser de 5 a 7 personas. El Banco capacitará a la Comisión sobre las funciones, tareas, tiempos y alcance de su trabajo.

Como parte del Gobierno deben integrar dicho Consejo autoridades de Ministerios y dependencias claves en relación con actos de corrupción y que tengan relevante poder político para tomar decisiones, de forma que puedan facilitar y hacer más eficiente la implementación del programa.

Para la elección de representantes de la sociedad se debe incorporar a distintos sectores de la sociedad política (partidos políticos) y diferentes sectores de la sociedad civil. Es importante que en la selección se respete una diversidad que represente la diversidad de la sociedad guatemalteca así como una representatividad institucional en todos los casos posibles.

En la sociedad civil han sido considerados sectores claves, por ejemplo, los jóvenes, las iglesias, los empresarios, los sindicatos de trabajadores y campesinos, las organizaciones de mujeres, ONGs relacionadas al tema, formadores de opinión, etc. Se dispone de una lista preliminar, resultante del proceso de entrevistas. En lo posible, se debe optar por personalidades y líderes sociales que gocen de legitimidad, credibilidad pública y conocidos por su honorabilidad. Si bien es difícil medir estos rasgos, en este Consejo se debe tratar de contar con personas que infundan respeto, que sean aceptados por la opinión pública y que sean capaces de generar y expresar consensos.

Para los casos de instituciones, incluyendo ONGs, se proponen los siguientes indicadores como guía de selección:

- Actividades realizadas en los últimos 12 meses.
- Representatividad en la sociedad civil.
- Estudios realizados sobre temas relacionados a la corrupción, transparencia, participación ciudadana o similares.
- Proyectos de acción ejecutados y en ejecución relacionados a sociedad civil.
- Capacidad de trabajo con otras organizaciones o instituciones para desarrollar alianzas o redes.
- Años de experiencia de la organización en áreas afines al programa.

## ANEXO C

### **Términos de Referencia : Unidad Técnica Nacional**

#### **I. Antecedentes**

El problema de corrupción en el sector público ha sido identificado como un problema institucional. Algunas razones para ello incluyen la politización del funcionario, responsabilidades traslapadas, falta de responsabilidad (y con ello los conflictos de interés), además de salarios bajos de funcionarios y mala supervisión. Hay tres temas vinculadas a estos problemas:

*Primero* Oportunidades para la corrupción deberían ser minimizadas a través de la reducción de la intervención del Estado en el manejo de la economía.

*Segundo* Iniciativas que promueven la corrupción deberían ser disminuidas gracias a la recompensa a la honestidad y al incremento de la probabilidad que los actos corruptos sean descubiertos y castigados. Ello requiere reformas de la administración pública y el funcionario (algunas medidas son el fortalecimiento de controles financieros y reformas legales.

*Tercero* Hay que lograr una aceptación generalizada que la corrupción debería ser reducida a través de un aumento de transparencia, concientización, y educación.

#### **II. Objetivos**

El objetivo principal de la propuesta Unidad Técnica es de fortalecer y ayudar la Presidencia en promover una serie de reformas institucionales además de facilitar y monitorear la implementación del Plan de Acción Nacional. La unidad técnica tiene como objetivo:

- a) facilitar la creación del Plan Nacional Anticorrupción
- b) proveer servicios de coordinación por consejos de expertos externos
- c) actuar como enlace entre el gobierno y las instituciones de la sociedad civil en la investigación sobre temas de la corrupción, la difusión de información y el aumento de concientización.
- e) poner en marcha campañas de concientización nacionales y regionales, talleres de integridad y otras actividades.