

INSTITUCIONALIZACIÓN DE POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN A TRAVÉS DEL APOYO DE MISIONES INTERNACIONALES

SAMANTHA NICOLE ANDRADE VIERA*

Resumen

Las misiones internacionales contra la corrupción son una herramienta novedosa para países afectados por graves casos de corrupción y por la infiltración de redes ilícitas en el sector público. Estas misiones se establecen tras un acuerdo entre un Estado y una organización internacional para la identificación y la desarticulación de las redes ilícitas, así como para recibir apoyo técnico internacional en la lucha contra la corrupción. En esta investigación se examinan las fallas de institucionalización de las políticas públicas anticorrupción difundidas por las misiones internacionales y se comprueba la relación causal a través del diseño de políticas públicas y *process tracing*. El mecanismo causal teórico consiste, primero, en el análisis desde la configuración de la agenda contra la corrupción; segundo, la formulación de la política pública anticorrupción; tercero, el fallo en el cambio institucional para desarticular redes;

cuarto, los dilemas en interacciones políticas en transparencia; lo anterior da como resultado la falla en la institucionalización de políticas y el déficit de controles democráticos. En particular, se trata el caso de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) establecida por el gobierno de Guatemala y las Naciones Unidas desde el año 2007 hasta su disolución en 2019. Este caso es significativo para analizar el rol e impacto de misiones internacionales como una herramienta anticorrupción para los Estados. En esta investigación se demuestra que estas misiones poseen un dilema de institucionalización de políticas en el país beneficiario por problemas de continuidad respecto al diseño y el contexto de políticas, mutación de las redes de corrupción en el sistema público y por sus límites de intervención en la reestructuración institucional del Estado.

Palabras clave: anticorrupción; políticas públicas; misiones internacionales; derecho.

* Magíster en Política Pública. Gestora de Proyectos y Alianzas en GK, Medio Digital de Periodismo Independiente, Flaco Ecuador. [samantha.andradev@gmail.com]; [http://orcid.org/0000-0001-9690-6779].

Recibido: 2 de mayo de 2021 / Modificado: 19 de julio de 2021 / Aceptado: 30 de julio de 2021

Para citar este artículo:

Andrade Viera, S. N. (2022). Institucionalización de políticas anticorrupción a través del apoyo de misiones internacionales. *OPERA*, 30, pp. 197-213.

DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.11>

INSTITUTIONALIZATION OF ANTI-CORRUPTION POLICIES THROUGH THE SUPPORT OF INTERNATIONAL MISSIONS

International anti-corruption missions are a novel tool for those countries affected by corruption and the infiltration of illicit networks in the public sector. These missions are established upon an agreement between a State and an international organization for the identification and dismantling of illicit networks, as well as to receive international technical support in the fight against corruption. This research examines the failures of institutionalization of anti-corruption public policies that were diffused by international missions and, therefore, tests the causal relationship through the design of public policies and process tracing. The theoretical causal mechanism consists, first, in the analysis of the configuration of the anti-corruption agenda; second, the formulation of the anti-corruption public policy; third, the failure of institutional change to disarticulate networks; fourth, the dilemmas in political interactions in transparency and therefore, the result is the failure of policy institutionalization and the deficit of accountability. In particular, the case of the International Commission Against Impunity in Guatemala (CICIG) established by the government of Guatemala and the United Nations from 2007 until its dissolution in 2019 will be discussed in this work. This case is significant for analyzing the role and impact of international missions as an anti-corruption tool for States. This research shows that these missions have a dilemma of institutionalization of policies in the beneficiary country

due to problems of continuity with respect to the design and context of policies, mutation of corruption networks in the public system and their limits of intervention in restructuring the State.

Key words: anti-corruption; public policy; international missions; law.

INTRODUCCIÓN

Los Estados miembros de las Naciones Unidas reconocen que la corrupción representa una amenaza para el desarrollo y, por ese motivo, se ha incluido en el Objetivo 16 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2030. Según este Objetivo, los Estados deben reducir sustancialmente la corrupción y el soborno en todas sus formas. La corrupción se considera típicamente como una patología, problema ético y falla de transparencia en un sistema o, en el peor de los casos, una señal de fallo del sistema para el Estado (Ackerman y Carrington, 2013). Por consiguiente, gran parte de la labor para combatir la corrupción consiste en la adopción de medidas nacionales por parte de los gobiernos y, también, la opción por el apoyo de los organismos internacionales quienes, según el apoyo técnico y las experiencias previas buscan promover y recuperar el Estado de Derecho en los países afectados. Las intervenciones de organismos internacionales tienden a centrarse en la corrección de las deficiencias técnicas o en la creación de capacidad del Estado. Por tanto, este trabajo de investigación busca analizar la lucha contra la corrupción a través del estudio y la difusión de políticas

anticorrupción desarrolladas por misiones internacionales en los países beneficiarios.

Las misiones internacionales contra la corrupción surgieron durante las últimas dos décadas en América Latina, creadas específicamente en Centroamérica y conocidas como la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y la Misión de Apoyo Contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (MACCIH). Estas misiones son pioneras en la lucha contra la corrupción a través del apoyo directo de organizaciones internacionales. Las misiones internacionales son consideradas como agencias híbridas anticorrupción y su creación se justifica en términos de formalización de procesos de paz y seguridad en los países mencionados, y van más allá de las operaciones tradicionales de orientación técnica ya que poseen un mayor margen de acción autónoma (Zamudio, 2018). Estas agencias híbridas son establecidas bajo el pedido de la nación y, particularmente, cuando el Estado se encuentra capturado por redes criminales y por casos graves de corrupción en el sector público que alteran la gobernabilidad, así como su capacidad de solución por su propia cuenta. Las misiones internacionales se establecen a través de un acuerdo entre el país solicitante y la organización internacional. Son consideradas como agencias híbridas anticorrupción ya que el Estado concede cierta soberanía para que la misión trate asuntos internos y pueda desarrollar investigaciones respecto a casos de corrupción, así como brindar asesoría técnica en las leyes y persecución penal.

En particular, en este trabajo se analiza la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) ya que es el

primer caso de agencia híbrida contra la corrupción que se establece en el mundo y con enfoque en Latinoamérica. Estas misiones son atractivas para los gobiernos y sus agendas ya que poseen las capacidades técnicas, se sostienen gracias a la inversión extranjera y se presentan como un actor imparcial para que puede tratar situaciones complejas como la corrupción y fortalecer el Estado de derecho en países posconflicto. Por otro lado, también se analiza la fragilidad de las agencias híbridas ya que dependen de la voluntad del gobierno en el país beneficiario y, en especial, de la difusión de políticas públicas. Por eso es que se pretende responder la siguiente pregunta de investigación: ¿Por qué no se institucionaliza una política anticorrupción difundida por agencias internacionales contra la corrupción? De manera general, la problemática de las políticas anticorrupción, aprendidas a través de la difusión de políticas públicas, reside en la capacidad de aplicación o institucionalización en el gobierno beneficiario. En específico, la institucionalización de políticas públicas es entendida como el proceso por el cual un conjunto de actividades se convierte en parte integral y sostenible de un sistema formal (Yin, 1978). Esto puede ser visto como una secuencia de partes que conduce a nuevas prácticas que se convierten en prácticas estándar. Por tanto, estas agencias híbridas no logran institucionalizar políticas anticorrupción por fallas en las etapas de diseño e implementación en el gobierno beneficiario. Estas fallas son visibles a través del método *process tracing* sobre la institucionalización de las políticas anticorrupción en Guatemala a través de la CICIG.

Revisión de la literatura

El enfoque analítico privilegiado para esta investigación es el diseño de las políticas públicas ya que permite explicar el problema teórico y objeto de estudio. En particular, para entender el resultado de la no institucionalización de una política anticorrupción, y que se responde a la pregunta de investigación, se procede a rastrear el mecanismo causal que vincula una causa (o conjunto de causas) con un resultado (Beach y Pedersen, 2019, p. 2). Por tanto, este trabajo de investigación se basa en el debate ontológico sobre la naturaleza de la causalidad y se observarán los procesos causales que se desencadenan por diversos motivos y que se vinculan con los resultados en una relación productiva (p. 30). En otras palabras, consiste en analizar, desde el enfoque de causas y efectos ¿cuáles son la(s) $X(s)$ que explican Y para una población X de casos? (Goertz y Mahoney, 2012, p. 43).

En función de la pregunta de investigación, para entender por qué no se logra la institucionalización de políticas anticorrupción a través de misiones internacionales, se puede observar que esta no se desarrolla desde una ontología probabilística o la frecuencia de casos sobre este tema, sino que consiste en el análisis del caso para entender las causas de la no institucionalización a través del detonante y las condiciones contextuales presentes. Por tanto, en el análisis del detonante y las condiciones del mecanismo se activarán y se podrán observar procesos productivos que vinculan una causa (o conjunto de causas) con un resultado (Beach y Pedersen, 2019, p. 30). Por eso es que se propone una hipótesis teorizada

para realizar una inferencia causal sobre la institucionalización de las políticas anticorrupción y así conocer si el mecanismo causal está o no presente (Beach y Pedersen, 2019; Fontaine *et al.*, 2020). En particular, la discusión teórica que se propone combina la ontología filosófica con la ontología científica con el objetivo de ubicar cuatro metodologías: neopositivista, analítica, el realismo crítico y reflexiva (Jackson, 2016, p. 41). En particular, este acápite parte de la ontología filosófica realista crítica propuesta por Jackson (2016) y, en particular, de abrir la “caja negra” de una relación causal e identificar entidades que producen la fuerza que influye conjuntamente en un resultado (Beach y Pedersen, 2013, p. 23).

Por otra parte, este trabajo de investigación también parte de los conceptos teóricos del neoinstitucionalismo y, en particular, del análisis de políticas públicas. Estos dos conceptos se relacionan ya que hacen hincapié en las relaciones entre el Estado, la sociedad y el mercado. Fontaine (2015) sostiene que el análisis de políticas se beneficia de los aportes del neoinstitucionalismo, ya que sus marcos explicativos comparten teorías que tienden a formar un paradigma, y permiten entender mejor el rol del tiempo, de las ideas y de los intereses en las decisiones. En primera instancia, la teoría institucionalista se presenta desde diferentes perspectivas, donde se enfatiza a la institución como una unidad para analizar la realidad económica y política; en segunda instancia, esta teoría ayuda a tener una mayor comprensión sobre el diseño de políticas públicas y respecto a la selección de instrumentos. El neoinstitucionalismo se desarrolló en reacción a las perspectivas de comportamiento

(conductismo) que influyeron durante los años setenta y buscó dilucidar el papel que juegan las instituciones en la determinación de los resultados sociales y políticos (Hall y Taylor, 1996, p. 936). Por tanto, en ciencia política se hace hincapié en las instituciones formales como los sistemas electorales, sistemas políticos y en la administración pública.

En particular, las políticas públicas pueden considerarse una ciencia del diseño ya que esto implica la identificación de problemas relevantes, la selección de instrumentos para abordar el problema, el desarrollo de instituciones para la gestión de la intervención y la creación de medios para evaluar el diseño (Linder y Peters, 1989). En este caso, para participar en la formulación de políticas se necesita un modelo de causalidad, un modelo de evaluación y un modelo de intervenciones. Primero, el modelo de causalidad permite asociar ciertos resultados o aspectos de la sociedad con ciertos estados iniciales de la corrupción. Segundo, el de evaluación permite mapear los resultados del proceso político y el conjunto de premisas normativas sobre la política anticorrupción. Por último, el modelo de intervenciones guía en la selección del lugar y la forma de intervención en los procesos sociales y económicos en curso con el fin de producir un resultado deseado (Linder y Peters, 1989). Al analizar las políticas anticorrupción se puede observar que son diseñadas con un objetivo de política planeado para la lucha contra este flagelo y la erradicación de esta problemática que afecta a los gobiernos y, en particular, a los países en desarrollo. Por tanto, si existe una falla en la política anticorrupción es necesario observar el diseño y, de manera más específica,

estudiar aquellos instrumentos o herramientas que producen este efecto negativo. Según lo mencionado, se construyen y prueba una teoría realista de la causalidad sobre cómo están relacionadas entre sí (Sayer, 1992, p. 105). El rastreo de procesos implica el examen de pruebas “diagnósticas” dentro de un caso que contribuyen a apoyar o anular las hipótesis explicativas alternativas (Bennett, 2010). El rastreo de procesos o *process tracing* es una herramienta que permite desentrañar la “caja negra” de la causalidad en torno a mecanismos causales y pruebas empíricas en el estudio de caso (George y Bennett, 2005).

Cabe resaltar que la mayor parte del diseño de las políticas se rediseña (Peters, 2018) ya que existen muy pocos ámbitos políticos o problemas políticos en los que los gobiernos no se hayan insertado ya. Por tanto, hay muy pocos casos donde los problemas hayan sido resueltos o estén desapareciendo a través de algún proceso natural. A partir de esta premisa, se comprende y se justifica analizar la lucha contra corrupción mediante las políticas públicas. Es decir, los gobiernos ya han desarrollado políticas anticorrupción, pero aun así se necesita un rediseño de la política en sí para resolver una problemática compleja y constante que sea acorde a la coyuntura y logre ser consistente. Por este motivo, los gobiernos pueden adoptar políticas a través de la difusión y, en este caso de estudio, se produce un aprendizaje de políticas públicas anticorrupción ejemplares. En la difusión de las políticas públicas se describe cómo utilizar la experiencia de otros sistemas de formulación de políticas para formular o reformular un diseño de políticas en otro gobierno. Este

fenómeno de adopción de políticas es muy común que ocurra, pero Peters (2018) resalta que, aunque incluso se adopte la concepción más mecánica del diseño, la difusión exitosa de este se encuentra lejos de ser garantizada. Por eso es que se desarrolla el análisis de instrumentos de las políticas públicas ya que puede identificar, reducir o evitar fallas de implementación de las políticas. A través de la taxonomía de Hood, mejor conocida por sus siglas NATO (nodalidad, autoridad, Tesoro y organización), se estudian los componentes analíticos de una política pública a partir de la desagregación de los recursos que un gobierno posee para accionar y obtener los objetivos planteados. Respecto a las clasificaciones de instrumentos de política, la más extendida consiste en los recursos de nodalidad, autoridad, Tesoro y organización del Estado (Hood, 1986). La nodalidad se refiere a la posición del gobierno en medio de las redes de información; la autoridad se refiere al poder oficial y a la producción de normas legales por parte del Estado; el Tesoro se refiere a los recursos financieros disponibles y al poder de emitir dinero; la organización se refiere a la capacidad administrativa del Estado basada en los recursos humanos y físicos (Hood, 1986).

LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN GUATEMALA A TRAVÉS DEL APOYO DE LA CICIG

La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) será analizada, al igual que el gobierno de Guatemala, durante un periodo de diez años para entender el me-

canismo causal de la lucha contra la corrupción y el resultado de la falla de institucionalización de políticas, al ser un caso típico. Las políticas anticorrupción son difundidas por la misión, y el gobierno de Guatemala promueve su adopción y la reforma del sistema público. La CICIG es una agencia híbrida con un modelo único de cooperación para el fortalecimiento del Estado de derecho. La misión fue creada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 2006 y ratificada por el Congreso de Guatemala en 2007 como parte de los acuerdos de paz, con la intención de “apoyar, fortalecer y coadyuvar a las instituciones del Estado de Guatemala a investigar, perseguir y desarticular cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad que cometen delitos y afectan los derechos humanos fundamentales de los ciudadanos” (CICIG, 2006). La CICIG es una agencia proveniente de una organización internacional, con vinculación nacional en el país beneficiario, que transitó de una organización centrada en el objetivo abstracto definido como “acabar con la impunidad” a otro más específico e identificable: “la investigación de las redes de corrupción” durante la aplicación de su mandato (Zamudio, 2018). A continuación, se rastrea empíricamente cada parte del mecanismo utilizando pruebas mecanicistas para entender la falla de institucionalización de políticas anticorrupción en el caso de Guatemala. En particular, se observarán las huellas empíricas encontradas en las actividades de las entidades, en cada parte del proceso, y se analizarán las herramientas en la lucha contra la corrupción que desencadenaron en la falla de institucionalización de políticas a través de los instrumentos de política.

En este modelo se integran dos tipos de medios constitutivos de las políticas modernas definidos como mix de instrumentos, donde las interacciones existentes entre los instrumentos y los actores componen la política. En su conjunto, estos instrumentos establecen los contenidos sustanciales y el procedimiento del diseño de políticas, que se refieren a la distribución de bienes y servicios por parte del Estado, y a la regulación de las relaciones dentro de una sociedad, y entre la sociedad y el Estado (Howlett y Ramesh, 2003). Fontaine *et al.* (2018) proponen el análisis del mecanismo causal al vincular los objetivos de las políticas públicas con los resultados de estas políticas. Es decir, los autores conectan el detonante con el resultado a partir de tres entidades interconectadas (CM = D: A: B: C: R) para desarrollar el mecanismo causal. Fontaine, Narváez y Fuentes (2018) establecen la secuencia del mecanismo causal en el siguiente orden: la adopción de objetivos de política (puesta en agenda) (D) desencadena en el cambio en la política sectorial (formulación de políticas) (A), que provoca cambio en la coordinación interinstitucional (cambio institucional) (B), produce que la política se acomode a las relaciones entre el Estado y la sociedad y cambie el estilo de implementación (interacciones políticas-gestión del conflicto) (C) lo que termina en el resultado de la política pública (esperado o inesperado) (R). Por tanto, el nivel teórico del mecanismo causal de las políticas anticorrupción comienza con el detonante de la puesta en agenda de la lucha contra la corrupción (D) que desencadena en la falla de institucionalización de las políticas anticorrupción (R). En particular, las relaciones

causales entre los eventos son establecidas por las siguientes tres entidades: a) formulación de nueva política anticorrupción a través de una agencia internacional anticorrupción; b) no se implementan transformaciones institucionales para combatir la corrupción; y c) no se permite colaboración y participación de actores no estatales en la lucha contra la corrupción.

Para entender el mecanismo causal sobre la falla de institucionalización de las políticas anticorrupción, en la siguiente sección se presentan las hipótesis de cada componente en el ciclo de política. El objetivo es profundizar en cómo funcionan los objetos sociales en la lucha contra la corrupción. Es decir, se rastrea empíricamente cada parte del mecanismo utilizando pruebas mecanicistas para entender la falla de institucionalización de políticas anticorrupción en el caso de Guatemala. En particular, se observarán las huellas empíricas encontradas en las actividades de las entidades, en cada parte del proceso, lo que permitirá realizar inferencias más sólidas sobre cómo funcionan realmente los procesos causales en situaciones del mundo real (Illari, 2011; Russo y Williamson, 2007).

Detonante: el gobierno asume el compromiso de luchar contra la corrupción

El presente mecanismo causal establece como detonante el compromiso del gobierno de luchar contra la corrupción, donde el agente principal es el Estado y la administración de justicia es el sector de aplicación de la política pública (HD). Las políticas anticorrupción son puestas en agenda tras la visibilización del problema social, por casos emblemáticos que

son sacados a la luz, lo que desemboca en falta de confianza en las instituciones y formas de gobierno.

La nodalidad del detonante se configura como el compromiso del gobierno de combatir la corrupción al reiterar en sus discursos e información gubernamental que combatirá los casos corruptos e investigará las redes ilícitas involucradas para que los hechos no queden en la impunidad. Las políticas anticorrupción son puestas en agenda tras la visibilización del problema social, por casos emblemáticos que son sacados a la luz y al producir falta de confianza sobre las instituciones y formas de gobierno. Por esta razón, la autoridad del detonante se configura como el compromiso del gobierno de combatir la corrupción al informar que recibirá la tutoría técnica y el apoyo en investigaciones penales por parte de una agencia internacional anticorrupción. El Congreso de Guatemala, a través del Decreto 35-2007 reconoce la amenaza de cuerpos ilegales y considera necesaria la implementación de un acuerdo de carácter internacional para fortalecer la capacidad del Estado en sus funciones¹.

La adopción de estos nuevos objetivos de política se gesta en torno a la manifestación explícita del gobierno de reglas predecibles; en donde dichas reglas, aluden a la manera en la que el gobierno aborda un problema público (March y Olsen, 2008). El compromiso del gobierno de combatir la corrupción, en particular sobre el Tesoro del detonante, incluye el discurso y los planes económicos que debe abarcar la agencia híbrida y el gobierno para

cumplir el objetivo. El establecimiento de esta misión implica un beneficio en las situaciones de cooperación y es la primera vez que se instala este tipo de misiones internacionales contra la corrupción. Por ello el gobierno y comisionado Castresana de la misión CICIG resaltaron que el apoyo internacional político y económico ayuda a la preservación y mejora del Estado de derecho en Guatemala. En particular, se anuncia la necesidad de reforma del aparato judicial e institucional para sancionar casos de corrupción, especialmente en casos emblemáticos y polémicos que afectan la estabilidad y la gobernabilidad de la administración. Debido a la debilidad de las instituciones públicas y la corrupción por actores criminales y políticos, el Estado no posee la capacidad para responder a la violencia y criminalidad o atender los factores estructurales que están detrás de la violencia (Peacock y Beltrán, 2003). Por eso es que el Estado guatemalteco busca establecer la Misión para mejorar su capacidad en la investigación y persecución penal de delitos cometidos por estructuras criminales vinculadas con entidades o agentes del Estado que otorgan aquella capacidad operativa o impunidad a las redes criminales.

Entidad A: el gobierno formula una política con el apoyo de una agencia internacional anticorrupción

En la formulación de políticas al margen de sucesión de la adopción de nuevos objetivos de la lucha contra la corrupción se establece que el gobierno formula una política con el apoyo de una agencia internacional anticorrupción (HA). Mediante la aplicación de las políticas

1 Opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Expediente 791-2007, en diciembre de 2006.

gubernamentales, se espera que se supriman o modifiquen las viejas pautas de interacción e instituciones y se creen nuevas pautas de acción o instituciones para resolver el problema público que fue definido en la agenda.

Respecto a la nodalidad de la Entidad A, esta consiste en que el gobierno formula una política anticorrupción con el apoyo de una agencia internacional anticorrupción. El primer paso de este proceso es determinar el enfoque de la lucha contra la corrupción y la información necesaria para cumplir el objetivo. Es por eso que la CICIG colabora con el Estado en la desarticulación de los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad, y promueve la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes (CICIG, 2006). Por su parte, el gobierno promueve la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), que se encarga de clasificar y contabilizar las sentencias donde ha participado la Misión CICIG. Por otra parte, el gobierno otorga autoridad compartida a la agencia anticorrupción para investigar los casos y los actores involucrados. En particular, se le otorga a la CICIG una personalidad jurídica y capacidad legal para: i) celebrar contratos, ii) adquirir y enajenar bienes inmuebles, iii) iniciar procedimientos judiciales y iv) cualquier otra acción autorizada por la legislación guatemalteca para la realización de sus actividades (CICIG, 2006, art. 4,1). En este caso se designa a una autoridad o mecanismo para coordinar medidas, evaluar riesgos y aplicar recursos, con el fin de garantizar la lucha contra la corrupción y la transparencia o depuración que tendrán las instituciones permeadas por redes ilícitas.

De igual manera, combatir la corrupción consiste en invertir parte del presupuesto del gobierno para aplicar políticas anticorrupción. Por ello es que en este instrumento de Tesoro de la Entidad A se observa que el gobierno incrementa la inversión y el apoyo económico de la agencia anticorrupción. Uno de los principales instrumentos gubernamentales sobre el Tesoro son las transferencias y los pagos al portador. Las transferencias son pagos que se hacen a personas u organizaciones concretas con fines o motivos específicos. La CICIG aporta fondos para la reestructuración del Estado gracias a los aportes de países donantes. Los gobiernos receptores suelen considerar los fondos de los donantes como dinero esencialmente “gratuito”, pero los funcionarios encargados del desarrollo se ven sometidos a una fuerte presión para cumplir los objetivos de desembolso y la supervisión de los gastos (Ackerman y Carrington, 2003). Por último, para que se formule una política anticorrupción, en el instrumento de organización de la Entidad A se observa que el gobierno manifiesta el cambio del sistema administrativo para tratar dinámicas de casos de corrupción con el apoyo de la misión internacional. En el caso de Guatemala, se observa que una de las funciones principales de la agencia anticorrupción es promover reformas legislativas para garantizar el funcionamiento adecuado de las instituciones a fin de poder perseguir y enjuiciar a las redes ilícitas. La CICIG establece en el Acuerdo que el Organismo Ejecutivo presentará al Congreso de la República de Guatemala y promoverá un conjunto de reformas legislativas, necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado (CICIG, 2006).

Entidad B: el gobierno no reforma el sistema de coordinación para combatir la corrupción por políticas restrictivas

En la secuencia de la lucha contra la corrupción se formula la hipótesis de cambio institucional del mecanismo, que establece lo siguiente: el gobierno no implementa transformaciones institucionales para inhibir la corrupción. La operacionalización de esta entidad debería denotar un cambio en la coordinación intersectorial, enfocado básicamente en permitir la implementación de la política en un sector público y aplicado en instituciones previamente existentes; sin embargo, en este caso no ocurre.

En el instrumento de la Entidad B se encuentran evidencias de que el gobierno informó sobre las dificultades de promover la transformación administrativa y de justicia por el contexto de impunidad y retraso en casos judiciales. Según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010 p. 115), los funcionarios corruptos promueven la burocracia ya que se puede convertir en una forma para demorar los procedimientos y obligar a los usuarios a tomar procesos más largos que solo pueden ser resueltos mediante el pago de sobornos. En este caso, la Corte Suprema, el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación de Guatemala reconocieron la necesidad de reforma ya que, de 392.126 denuncias presentadas, la Fiscalía solo presentó 13.642 acusaciones en los tribunales y se lograron 3.706 sentencias, lo cual significa menos de 1% de efectividad y el 99,6% de impunidad (PNUD, 2010). Por medio del instrumento de autoridad de la Entidad B se encuentran evidencias de que el gobierno no reforma el sistema de

coordinación para combatir la corrupción por políticas restrictivas. En esta sección, el gobierno busca cambiar las dinámicas en el sistema judicial y crea una unidad especializada para casos de corrupción que tratará aquellos vinculados con el sector público. En febrero de 2008, entre el fiscal general de la República, Juan Luis Florido Solís y el comisionado Carlos Castresana Fernández, establecen la Unidad Especial de Fiscalías Adscrita a la CICIG (UEFAC), que luego cambiaría el nombre por Fiscalía Especial contra la Impunidad. La función principal de esta entidad especializada es asumir la actividad investigativa en casos que, por su forma de ejecución y condición de sus autores, causan conmoción en la población, ponen en peligro a testigos o evidencias y debilitan la confianza en las autoridades de la Policía Nacional Civil y del Ministerio Público de Guatemala (CICIG, 2017).

Por otra parte, en el instrumento de Tesoro se encuentran evidencias de que el gobierno invierte en la modernización y creación de entidades de control financiero con el propósito de cumplir la coordinación institucional para la institucionalización de políticas anticorrupción. Los negocios y las contrataciones públicas son uno de los principales focos de la corrupción por la complejidad del sistema y por los beneficios privados que pueden brindar actores en la realización de contratos. Especialmente, la transparencia es limitada y la manipulación es difícil de detectar en los sistemas obsoletos. Por esta razón, la introducción de la tecnología de la información requiere un sistema integrado, simple y racional para evitar casos de corrupción. El gobierno invierte en la modernización de Guatecompras (2020),

nombre asignado al Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado. Por último, para que se desarrolle una coordinación institucional, en el instrumento de organización de la Entidad B se observa que el gobierno establece mecanismos de coordinación para mejorar el procesamiento de los casos. La CICIG y el gobierno implementan un intercambio de información, coordinación y de análisis técnico y político a nivel nacional, integrando una plataforma de colaboración con las instituciones del sistema de justicia guatemalteco, por lo cual se crea el Sistema Integrado de Justicia (SIJ). El SIJ se basa en identificar los mecanismos idóneos para reducir progresivamente la impunidad nacional, a través de la medición y mejora de la eficiencia y eficacia de la justicia, generando datos y argumentos racionales que permitan un proceso de toma de decisiones interinstitucional-sectorial, con el horizonte de articular la planificación y asignación de recursos (CICIG, 2018).

Entidad C: el gobierno no permite la participación y colaboración de actores no estatales en la lucha contra la corrupción

El tercer componente del mecanismo causal se establece en las interacciones políticas, donde el gobierno no permite la participación y colaboración de actores no estatales en la lucha contra la corrupción (HC). La operacionalización de esta entidad debería denotar un estilo de implementación en las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En el instrumento de nodalidad se encuentran evidencias de que el gobierno difunde información sobre la lucha contra la impuni-

dad y corrupción a los actores no estatales. La lucha contra la corrupción es legitimada cuando los individuos poseen acceso a la información pública y el gobierno se compromete con la rendición de cuentas. Las leyes más eficaces sobre el derecho a la información especifican que la información debe divulgarse de manera proactiva, incluida aquella que ayudará a exponer la corrupción (PNUD, 2010). Una de las instancias donde se abrió un espacio fue en las Comisiones de Postulación. En la constitución de una Comisión de Postulación para el nombramiento de cargos públicos en el sistema judicial se ha invitado a la ciudadanía a participar en el proceso de tachas. Este proceso es un espacio para la auditoría social ya que en esta fase la sociedad civil puede expresarse sobre el conocimiento de impedimentos sustentables de algún candidato. Por el instrumento de autoridad de la entidad C se encuentran evidencias sobre que el gobierno permite espacios de participación e investigación ciudadana para luchar contra la corrupción. En particular, espacios de participación para recibir apoyo de actores no estatales a fin de mejorar el sistema judicial. La CICIG, con el apoyo de la Cooperación Alemana (GIZ), propuso la creación de un Observatorio Judicial del Sistema de Justicia Penal para formular recomendaciones sobre las condiciones que garanticen una persecución penal efectiva. Los observatorios judiciales se caracterizan por ser centros de estudio cuyo objetivo principal es controlar y fiscalizar las actuaciones del Organismo Judicial a través del análisis de sentencias (CICIG, 2019b).

En el instrumento del Tesoro se encuentran evidencias de que las condiciones financieras implementadas por el gobierno no son

suficientes para transparentar información sobre procesos públicos. Según lo establece el Decreto 57-2008, es derecho de toda persona acceder a información en posesión de los sujetos obligados. Si bien se ha invertido en sistemas para transparentar el manejo de fondos, estos no se cumplen a cabalidad o poseen restricciones estructurales. En Guatecompras solo se establecen algunas compras y contratos, pero no la totalidad. El sistema en línea está conectado con el Sistema de Gestión (Siges), que funciona como enlace con el Sistema de Contabilidad Integrado (Sicoin) para hacer los pagos a los contratistas adjudicados, sin embargo, un alto porcentaje de instituciones públicas, particularmente las municipalidades, no son usuarias del Sicoin, por lo que este mecanismo de control no siempre se puede aplicar (Acción Ciudadana, 2008). Por otro lado, la lucha contra la corrupción también consiste en la recuperación de bienes y fondos perdidos por el Estado y utilizados en actos corruptos. En Guatemala se regula tanto el comiso como la sanción penal y la extinción de dominio. El comiso se aplica a los productos e instrumentos usados en la comisión del delito, no a los destinados a utilizarse y, por eso, la extinción de dominio se aplica a todos los productos e instrumentos del delito. Si bien esta herramienta serviría para recuperar fondos, la Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio (Senabed) afronta el reto de convertir a moneda los bienes que se le han incautado al crimen organizado. Por último, en la última herramienta de organización de la entidad se observa que el gobierno no garantiza espacios óptimos de participación en la lucha contra la corrupción. En la Ley de Comisiones

de Postulación del sistema judicial guatemalteco se contempla la participación de la sociedad civil mediante la presentación de denuncias de impedimento o tachas durante la selección de representantes judiciales. Según movimientos de la sociedad civil, existe una problemática sobre la conformación de la Comisión de Postulación ya que hay una politización en la integración de las comisiones, defectos en una convocatoria efectuada por el Congreso de la República y en el manejo de renunciaciones. En la etapa de evaluación y calificación de candidatos se han manifestado una serie de anomalías que suponen una afrenta a la transparencia y la publicidad.

Resultado: el gobierno no logra institucionalizar la lucha contra la corrupción

Por último, el resultado del mecanismo causal expone que el gobierno no logra institucionalizar la lucha contra la corrupción. De manera general, este resultado significa la terminación de los objetivos e instrumentos de política gubernamental y la incapacidad de producir una coalición sostenible para establecer la política. En este caso, una política fracasa si no logra los objetivos que sus formuladores se proponen alcanzar, y si la oposición es grande o el apoyo es prácticamente inexistente (McConnell, 2010). En particular, el proceso de lucha contra la corrupción y sus políticas va mucho más allá de la sanción de casos donde su efectividad depende del compromiso político y una buena implementación como coordinación de reformas.

Por instrumento de nodalidad se encuentran evidencias de que no se garantiza el derecho a acceder a las fuentes de información.

Acceder a la información es un mecanismo para ejercer la participación democrática y la rendición de cuentas y, por este motivo, se sustenta que falla la institucionalización de políticas anticorrupción. La rendición de cuentas implica la responsabilidad ante alguien; y, al revés, ser responsable ante alguien conlleva la obligación de rendirle cuentas (Schedler, 2004). En particular, en Guatemala no se cumple el artículo 10 de la Ley de Acceso a la Información Pública que establece la obligatoriedad de proveer información institucional relacionada con la asignación y ejecución presupuestaria por los sujetos obligados y a través de sus portales web. Las instituciones no publican la información completa sobre presupuestos, nómina y gastos. Por el instrumento de autoridad del resultado se encuentran las evidencias de la falta de independencia de organismos judiciales, lo que confirma la hipótesis del mecanismo sobre la falla de institucionalización de políticas anticorrupción. Los niveles de impunidad y las influencias externas impiden cumplir el objetivo de combatir la corrupción. Actualmente se investiga el caso Comisiones Paralelas 2020 que analiza el nuevo periodo de selección y elección de las altas cortes en el año 2019. Este proceso de selección también denota irregularidades y se investiga la actuación oculta de grupos ilícitos que buscaban interferir en las comisiones.

Por el instrumento del Tesoro se encuentran las evidencias de la deficiente rendición de cuentas y falta de transparencia en procesos públicos financieros, lo que confirma la hipótesis del mecanismo sobre la falla de institucionalización de políticas anticorrupción. Según Schedler (2004), los ejercicios de rendición de cuentas que nada más exponen una conducta

inapropiada, sin imponer los castigos correspondientes, a menudo se ven como ejercicios débiles de rendición de cuentas. En la lucha anticorrupción es esencial promover y mantener constantemente un sistema óptimo de rendición de cuentas donde declarar no sea un acto involuntario, sino obligatorio, para las entidades públicas. Uno de los principales sectores que continúa con deficiencias es el financiamiento político, ya que constituye un sistema complejo de captación y flujo de recursos, entramados de corrupción y compromisos que operan en distintos ámbitos geográficos y de la estructura política (CICIG, 2019a). El Ministerio Público y la CICIG detallaron el financiamiento ilícito en el pago de fiscales electorales del partido Frente de Convergencia Nacional (FCN Nación) durante la campaña electoral del año 2015. De igual manera, los sistemas para transparentar la información financiera poseen deficiencias y limitaciones. Es el caso del sistema Guatecompras, que tiene dificultades para encontrar proveedores, concursos e información, y tampoco se puede ver el ciclo completo de transacción (MESICIG, 2019).

Por último, en el instrumento de la organización se encuentran las evidencias sobre la desarticulación de los sistemas públicos administrativos y la fragmentación de entidades públicas. Los Estados en situación de posconflicto enfrentan grandes retos para combatir la corrupción ya que todavía se encuentran bajo la posibilidad de ser intervenidos o alterados por miembros del conflicto y grupos armados. En Guatemala, los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad (CIACS) se desarrollaron al interior de la Policía Nacional y del

Ejército, y se ha ejercido el “control social” arbitrario. El Ministerio Público y la CICIG (2017) denunciaron la existencia de una red de jefes de la Policía Nacional Civil que desde esa institución hacían negocios con siete “empresas de cartón”. De igual manera, existe fragmentación de las entidades públicas debida a la no renovación del mandato de la CICIG. El domingo 31 de agosto de 2018, el presidente Jimmy Morales anunció, junto al ejército guatemalteco, la no renovación del mandato de la CICIG para el año 2019, alegando que se habían agotado todos los procesos diplomáticos, y ordenando de inmediato se iniciaran las transferencias de capacidades a las instituciones correspondientes (Forbes, 2018).

CONCLUSIONES

Las misiones internacionales, como la CICIG en América Latina, son agencias innovadoras para combatir la corrupción, pero su estabilidad y efecto todavía son cuestionables por diversos factores. En este trabajo de investigación, desde la rama de políticas públicas, se propone otra perspectiva sobre la vulnerabilidad y las dificultades que enfrentan las agencias anticorrupción. El aporte teórico consiste en analizar la difusión de políticas anticorrupción y la institucionalización de estas políticas en países beneficiarios, donde se produce el aprendizaje de ejemplares políticas públicas anticorrupción. Principalmente, se argumenta que el problema radica en las políticas públicas anticorrupción difundidas por misiones internacionales ya que no poseen una buena definición sobre institucionalización de la política. La mayoría de los

estudios de institucionalización han equiparado la difusión de algo como una práctica de gestión o una estructura organizativa, como un indicador de que se ha institucionalizado, sin examinar el carácter de la adopción (Scott, 2001; Schneiberg y Clemens, 2006). De igual manera, se realiza el aporte teórico sobre la creación de agencias anticorrupción en el diseño de las políticas públicas. Las agencias internacionales anticorrupción son consideradas como un modelo innovador promovido por organizaciones internacionales. Estas agencias se crearon como mecanismos de intervención para abordar los problemas de corrupción política y captura del Estado, como es el caso de Guatemala. A través del protocolo de corroboración teórica, en la praxis se analiza una cadena causal con la siguiente sucesión: la lucha anticorrupción a través de agencias internacionales anticorrupción desencadena una falla de institucionalización de políticas. Es decir, se demuestra la siguiente lógica causal: el gobierno asume el compromiso de luchar contra la corrupción (HD), desencadena la formulación de una política con el apoyo de una agencia internacional anticorrupción (A), a partir de lo cual el gobierno no implementa transformaciones institucionales para inhibir la corrupción (B), lo cual no permite la participación y colaboración de actores no estatales en la lucha contra la corrupción (C) y el resultado es la falla de institucionalización de la lucha contra la corrupción (R). En resumen, la falla de institucionalización de políticas anticorrupción se debe a errores en el diseño y la implementación de las políticas.

Por tanto, las políticas anticorrupción, aprendidas a través de la difusión de políticas

públicas y promovidas por agencias anticorrupción, poseen un dilema en su capacidad de aplicación o institucionalización en el gobierno beneficiario. En especial, se puede observar que las agencias internacionales anticorrupción tienen un impacto más limitado cuando tratan de promover la legitimidad del gobierno. Las agencias internacionales anticorrupción enfrentan problemas de continuidad, ya sea por el contexto político y por sus límites de intervención en la reestructuración institucional. Por un lado, élites y sectores políticos pueden simplemente condenar a las agencias internacionales como agentes externos que se entrometen y tratan de socavar la soberanía del Estado. De esta manera, entonces, se desarrolla un proceso de contrarreforma cuando la relación costo-beneficio de una medida anticorrupción afecta la estabilidad de los actores políticos de turno y sus intereses. Por otro lado, las políticas anticorrupción difundidas por agencias internacionales no se logran institucionalizar por la falla en el diseño y por implementación. En el caso de Guatemala y la CICIG, durante su estancia, la agencia anticorrupción logró reducir de cierta manera el nivel de impunidad, así como promover la investigación de casos. En las primeras etapas del establecimiento de agenda y formulación de política se pudo observar cierto avance en la institucionalidad, pero no fue suficiente para consolidar la lucha contra la corrupción. Inicialmente, la CICIG cumplió con sus objetivos de investigación y lucha contra la impunidad en Guatemala donde apoyó al Estado en su reestructuración, cuando no lo podía hacer por sí sola. Aun así, a largo plazo, la institucionalización de políticas anticorrupción depende esencialmente del desempeño

de las instituciones locales y el compromiso político para cumplir y mantener las reformas promovidas por la misión. En este estudio se denota un proceso de contrarreforma ante la lucha contra la corrupción cuando la relación costo-beneficio de una política anticorrupción se inclina en contra de los intereses políticos, y es allí cuando se desarrollan nuevas formas de cooptación del Estado.

REFERENCIAS

- Acción Ciudadana (2008). *Informe independiente de seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la corrupción en Guatemala*. Magna Terra.
- Ackerman, R. y Carrington, S. (2013). Anti-corruption policy: Can international actors play a constructive role? *Yale Law & Economics Research Paper* (440), 1-30. <http://ssrn.com/abstract=1926852>
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (2011). *Proceso de fortalecimiento del sistema de justicia, avances y debilidades, noviembre 2008- octubre 2011*. Autor.
- Beach, D. y Pedersen, R. B. (2019). *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Universidad de Michigan.
- Bennett, A. (2010). *Process Tracing and Causal Inference: Rethinking Social Inquiry*. Rowman and Littlefield.
- Brady, H. (2010). Process tracing and causal inference. En D. Collier (Ed.), *Rethinking Social Inquiry* (2 ed., pp. 1-13). Rowman & Littlefield. https://www.researchgate.net/publication/257267990_Process_Tracing_and_Causal_Inference
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (2006). *Acuerdo entre la Organiza-*

- ción de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.* Organización de las Naciones Unidas.
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (2017). *Informe Anual de Labores 2017*. CICIG. http://www.cicig.org/uploads/img/2017/others/COM_074_20171010_Informe_2017.pdf
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (2018). *Informe Anual de Labores 2018*. CICIG.
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (2019a). *Guatemala: un Estado capturado*. CICIG. https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf
- Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) (2019a). *Diálogos por el fortalecimiento de la justicia y el combate a la impunidad en Guatemala*. CICIG. https://issuu.com/cicigt/docs/informe_dialogos_sij
- Congreso de Guatemala. Decreto 57-2008 de 23 de octubre de 2008. Ley de Acceso a la Información Pública.
- Congreso de Guatemala. Ley de Acceso a la Información Pública LAIP de 23 de octubre 2008.
- Fontaine, G. (2015). Los aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas. *Andina de Estudios Políticos*, 5(2), 80-98.
- Fontaine, G., Medrano Caviedes, C. y Narváez, I. (2020). A realist approach to policy design. En *The Politics of Public Accountability* (pp. 51-98). International Series on Public Policy. https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9_3
- Fontaine, G., Narváez, I. y Fuentes, J. (2018). *Is energy transition hindered by resource nationalism? A causal mechanism of implementation gap in Ecuador*. Flacso.
- Fontaine, G., Narváez, I. y Paz, B. (2018). Explaining public accountability deficit in extractive policies: The Ecuadorian case. *The Extractive Industries and Society*, 5(1), 190-200. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Forbes (2018, 31 agosto). Presidente de Guatemala pone fin a gestión de la CICIG. *Forbes*. <https://www.forbes.com.mx/presidente-de-guatemala-pone-fin-a-gestion-de-la-cicig/>
- George, A. y Bennett, A. (2005). *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. MIT Press.
- Goertz, G. y Mahoney, J. (2012). *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*. 10.1515/9781400845446.
- Guatecompras (s. f.). Información general y términos de uso. <http://www.guatecompras.gt/info/TerminosDeUso.aspx>
- Hall, P. y Taylor, R. (1996). Political science and the three new institutionalisms. *Political Studies*, 44(5), 936-957. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>
- Hood, C. (1986). *The tools of government*. Chatham House Publishers.
- Howlett, M. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press Canada.
- Howlett, M. y Ramesh, M. (2003). *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Oxford University Press.
- Illari, P. (2011). Mechanistic evidence: Disambiguating the Russo-Williamson thesis. *International Studies in Philosophy of Science*, 25(2), 139-157. <https://doi.org/10.1080/02698595.2011.574856>
- Jackson, P. (2016). *Evaluating Progress in International Relations*. Routledge.

- Linder, S. y Guy Peters, B. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58. <https://www.jstor.org/stable/4007218?seq=1>
- March, J. y Olsen, J. (2008). Elaborating the “New Institutionalism”. En *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford University Press. 10.1093/oxfordhb/9780199548460.001.0001
- McConnell, A. (2010). Policy success, policy failure and grey areas in-between. *Journal of Public Policy*, 345-362. <https://doi.org/10.1017/S0143814X10000152>
- MESISIC, Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. 2019. Informe Relativo al Seguimiento de la Implementación en la República de Guatemala. SG/MESISIC/doc. 547/19 rev. 4. Washington, DC: OEA.
- Peacock, S. y Beltrán, A. (2003). *Poderes ocultos: grupos ilegales armados en la Guatemala post-conflicto y las fuerzas detrás de ellos*. WOLA. <https://www.wola.org/es/analisis/poderes-ocultos-en-la-guatemala-pos-conflicto/>
- Peters, B. G. (2018). *Policy Problems and Policy Design*. Edward Elgar Publishing Limited.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2010). *La verdadera riqueza de las naciones: caminos al desarrollo humano*. <https://bit.ly/3teEBVg>
- Russo, F. y Williamson, J. (2007). Interpreting causality in the health sciences. *International Studies in the Philosophy of Science*, 21(2), pp. 157-170.
- Sayer, A. (1992). *Method in Social Science: A Realist Approach*. Routledge.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de transparencias: IEAL*.
- Schneiberg, M. y Clemens, E. (2006). The typical tools for the job: Research strategies in institutional analysis. *Sage Journals*. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9558.2006.00288.x>.
- Scott, W. R. (2001). *Institutions and Organizations*. Sage.
- Yin, R. K. (1978). Are traditional research designs responsive? En S. Greer *et al.* (eds.), *Accountability in Urban Society*. Sage Publications.
- Zamudio, L. (2018). La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Una organización autodirigida. *Foro Internacional*, 493-535. <https://doi.org/10.24201/fi.58i3.2530>