

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador

Departamento de Asuntos Públicos

Convocatoria 2018-2020

Tesis para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas

Institucionalización de Políticas Anticorrupción a través del apoyo de Misiones  
Internacionales

Samantha Nicole Andrade Viera

Asesor: Guillaume Fontaine

Lectoras: Claudia Escobar Mejía y Laura Zamudio González

Quito, diciembre de 2022

## **Dedicatoria**

A mi Familia, para mi gata Lana y mi perro Potter que han estado a mi lado. También a esa persona especial que siempre me ha apoyado. A pesar de las adversidades, hemos logrado superarnos juntas.

## Índice de contenidos

<b>Resumen .....</b>	<b>7</b>
<b>Agradecimientos .....</b>	<b>8</b>
<b>Introducción.....</b>	<b>9</b>
<b>Capítulo 1. Diseño de políticas públicas .....</b>	<b>14</b>
1.1. Fundamentos Teóricos.....	14
1.2. Marco Analítico .....	17
1.3. Marco Metodológico.....	19
1.4. Process Tracing.....	22
<b>Capítulo 2. Mecanismo causal en diseño de políticas públicas contra la corrupción .....</b>	<b>25</b>
2.1. Mecanismo causal teórico.....	25
2.2. Operacionalización del Mecanismo Causal .....	28
2.2.1. Detonante (D) – Puesta en Agenda: El gobierno asume el compromiso de luchar contra la corrupción.....	28
2.2.2. Entidad A– Formulación de la Política: El gobierno formula una política con el apoyo de una agencia internacional anticorrupción .....	29
2.2.3. Entidad B – Coordinación Institucional: El gobierno no reforma el sistema de coordinación para combatir la corrupción por políticas restrictivas .....	30
2.2.4. Entidad C – Interacciones Políticas: El gobierno no permite participación y colaboración de actores no estatales en la lucha contra la corrupción .....	31
2.2.5. Resultado R: Gobierno no logra institucionalizar la lucha contra la corrupción	32
2.3. Selección de Caso.....	32
<b>Capítulo 3. Presentación de resultados del mecanismo causal.....</b>	<b>37</b>
3.1. Detonante - El gobierno asume el compromiso de luchar contra la corrupción .....	38
3.1.1. Los compromisos del gobierno para luchar contra la corrupción.....	38
3.1.2. El llamado a organizaciones internacionales para combatir la corrupción .....	39
3.1.3. Los beneficios económicos al recibir una misión internacionalanticorrupción.	40
3.1.4. La promesa de reformas institucionales para combatir lacorrupción .....	41
3.2. El gobierno formula una política con el apoyo de una agencia internacionalanticorrupción - Entidad A.....	42

3.2.1.	Nuevas Esperanzas: establecimiento de la CICIG.....	42
3.2.2.	Autoridad Compartida .....	43
3.2.3.	Inversiones para combatir la corrupción.....	44
3.2.4.	Cambios estructurales en el sector Público.....	45
3.3.	El gobierno no reforma el sistema de coordinación para combatir la corrupción por políticas restrictivas - Entidad B .....	46
3.3.1.	La impunidad impide la lucha contra la corrupción .....	47
3.3.2.	Una institución para combatir la impunidad.....	48
3.3.3.	Invertir por la transparencia del sector público.....	49
3.3.4.	Las instituciones a la mira .....	50
3.4.	El gobierno no permite participación y colaboración de actores no estatales en la lucha contra la corrupción - Entidad C .....	51
3.4.1.	La sociedad civil en la lucha contra la corrupción.....	51
3.4.2.	La sociedad civil es un veedor.....	52
3.4.3.	La lucha contra la corrupción necesita condiciones financieras para transparentar ante una sociedad participativa .....	53
3.4.4.	Los mecanismos de control por la sociedad civil .....	55
3.4.5.	Gobierno no logra institucionalizar la lucha contra la corrupción - Resultado.....	56
3.4.6.	La voluntad de transparentar información.....	56
3.4.7.	La impunidad controla la independencia.....	57
3.4.8.	Los procesos públicos continúan en zonas grises .....	58
3.4.9.	Las redes de corrupción se transforman .....	60
	<b>Conclusiones.....</b>	<b>61</b>
	<b>Referencias .....</b>	<b>65</b>
	<b>Anexos: Evidencias recolectadas del proceso causal que vincula la lucha contra la corrupción con la falla de controles democráticos .....</b>	<b>69</b>

## **Lista de ilustraciones**

### **Mapas**

Mapa 2.1. Mapa de países afectados por la corrupción.....	33
---	----

### **Tablas**

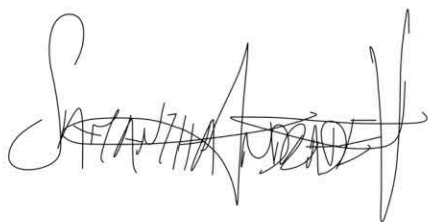
Tabla 1.1. Ejemplos de instrumentos de política clasificados según el principal recurso rector utilizado.....	21
Tabla 2.1. Mecanismo causal teórico sobre falla de institucionalización de políticas anticorrupción.....	27
Tabla 2.2. Atributos de los objetivos de institucionalización de la lucha contra la corrupción.....	34
Tabla 2.3. Selección de caso .....	35

### **Declaración de cesión de derecho de publicación de la tesis**

Yo, Samantha Nicole Andrade Viera, autora de la tesis llamada “Institucionalización de Políticas Anticorrupción a través del apoyo de Misiones Internacionales” declaro que la obra es de mi exclusiva autoría, que la he elaborado para obtener el título de maestría de Investigación en Políticas Públicas concedido por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador.

Cedo a la FLACSO Ecuador los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, bajo la licencia, para que esta universidad la publique en su repositorio institucional siempre y cuando el objetivo no sea obtener un beneficio económico.

Quito, diciembre de 2022

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Samantha Nicole Andrade Viera', with a stylized flourish at the end.

Samantha Nicole Andrade Viera

## **Resumen**

El objetivo de la presente investigación es el de explicar las fallas de institucionalización de políticas anticorrupción difundidas por agencias internacionales para el desarrollo de controles democráticos a partir del *process tracing*. La corroboración teórica de la hipótesis causal se fundamenta en una postura del realismo crítico y encuentra fundamentos en el marco analítico del neoinstitucionalismo. En esta investigación se selecciona la política anticorrupción del gobierno de Guatemala, quién recibió asistencia de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, como prueba empírica a la validez de la hipótesis causal. Se confirma el valor probatorio de la hipótesis a través del mecanismo causal teórico, que abarca desde la configuración de la agenda de política, segundo por la formulación de la política pública, tercero por el cambio institucional, cuarto la interacción de la política hasta falla de institucionalización y déficit de control democrático.

## **Abstract**

The following research consists to explain institutionalization failures of anti-corruption policies. The policies are promoted by international agencies to achieve accountability and it is analyzed through process tracing. The theoretical support of the causal hypothesis is based upon the realist approach and the analytical framework of neo-institutionalism. The present study selected the case of the anti-corruption policy in Guatemala that received assistance from the International Commission Against Impunity as the validation of the causal hypothesis. The probative value of the hypothesis is confirmed through the causal mechanism, which ranges from the agenda settlement, secondly through the formulation of public policy, thirdly about the institutional change, fourthly by policy interaction and finally, as a result, the institutionalization failure and the deficit of accountability.

## **Agradecimientos**

A mi asesor de tesis Guillaume Fontaine por su calidad y apoyo académico.

A mi familia por el apoyo brindado.



## **Introducción**

El comportamiento corrupto por parte de los individuos no sólo es el cálculo racional de la ventaja económica en una situación en la que uno piensa que no lo atraparán, sino también, sobre los casos de manipulación de los valores en instituciones socioeconómicas que sistemáticamente promueven un estado de desorganización social o aislamiento del individuo como consecuencia de la falta o la incongruencia de las normas sociales. Entender y más aún contrarrestar la corrupción consiste en una complejidad de análisis ya que la situación -o ubicación dentro de un sistema, estructura u organización- tanto como como la cultura, la debilidad moral o la personalidad, juega el papel principal en determinar cuándo y si se producirá un comportamiento corrupto, asumiendo que existen oportunidades (Clammer 2012). En la actualidad, se considera que la corrupción es uno de los principales factores que distorsionan la eficacia en proyectos o intervenciones para el desarrollo, lo que conduce a la apropiación ilícita de aquella ayuda, la ineficiencia y la delincuencia en las burocracias locales y nacionales, la imposibilidad de que los planes de mitigación de la pobreza lleguen a los más pobres y que la falta general de acceso a la atención primaria como servicios dirigidos directamente a los ciudadanos y sin intermediarios.

La corrupción implica el abuso de poder en una institución del Estado. Los Estados miembros de la ONU reconocen la amenaza que la corrupción representa para el desarrollo y se ha incluido en el Objetivo 16 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2030, que los Estados que reduzcan 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 2019). Por consiguiente, gran parte de la labor para desarrollar soluciones respecto a la corrupción consiste en medidas nacionales por parte del gobierno y también al recibir apoyo de los organismos internacionales, cuyos esfuerzos se encaminan a lograr éxitos concretos para promover el Estado de Derecho. Estas intervenciones 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 análisis y difusión de políticas anticorrupción desarrolladas por misiones internacionales y aplicadas por los países beneficiarios.

Las misiones internacionales contra la corrupción surgieron durante las últimas dos décadas en Latinoamérica. Las misiones internacionales contra la corrupción han sido creadas específicamente en Centroamérica, conocidas como Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y Misión de Apoyo Contra la Corrupción e Impunidad en Honduras (MACCIH), y son los casos pioneros 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 justifican 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, 2020). 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 solucionarlo por su propia cuenta.

Las misiones internacionales se establecen a través de un acuerdo internacional entre el país solicitante y la organización internacional. Las agencias híbridas anticorrupción se caracterizan porque el Estado concede cierta soberanía para que se trate asuntos internos y las misiones puedan desarrollar investigaciones respecto a casos de corrupción, así como brindar asesoría técnica en leyes y persecución penal. Ante esta situación, es importante denotar que las agencias híbridas anticorrupción deben construir su legitimidad aun así el Estado conceda parte de su soberanía. Es decir, debe convencer a los diferentes actores del país sobre su utilidad y apoyo técnico que otorga, crear estrategias organizativas para hacer políticas viables y capaces de cumplir sus misiones en situaciones políticas concretas y complejas (Zamudio, 2020). Las agencias híbridas poseen diversos instrumentos para luchar contra la corrupción y asegurar su estabilidad. Las funciones que ejercen incluyen investigación, monitoreo, estadísticas, educación y rendición de cuentas para luchar contra la corrupción y reducir en cierta manera los altos niveles de corrupción en el país beneficiario.

En particular, en este trabajo de investigación se investigará sobre la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) y es el primer caso de agencia híbrida contra la corrupción que establece en el mundo y con enfoque en Latinoamérica. La CICIG se considera como agencia híbrida por sus características internacionales y nacionales mencionadas anteriormente. Además, esta misión se convierte en una práctica ejemplar que motivó a la creación de otras agencias como MACCIH en Honduras. Estas misiones se convierten atractivas para las agendas de gobierno ya que posee las capacidades técnicas, se sostiene

gracias a la inversión extranjera y se presenta como un actor imparcial para que puede tratar situaciones complejas como la corrupción y fortalecer el Estado de Derecho en países post conflicto. Por otro lado, también se analiza la fragilidad de las agencias híbridas ya que depende de la voluntad y el permiso del gobierno del país beneficiario.

Zamudio (2020) analiza a la CICIG desde la disciplina de Relaciones Internacionales donde describe el rol de la agencia híbrida y su argumento central se basa que debido a su naturaleza son tan innovadores como vulnerables en su lucha contra la corrupción política. En particular, la autora determina que su innovación proviene de su diseño ya que, a diferencia de las agencias nacionales anticorrupción, estas organizaciones no poseen actores que estén a favor o influenciados por las dinámicas políticas internas que a menudo son ya secuestradas por redes de corrupción. De igual manera, Zamudio (2020) determina que la vulnerabilidad de la CICIG reside en la compleja realidad política bajo la que deben operar, lo que se traduce en el mantenimiento de buenas relaciones y la aceptación continua de todos los interesados pertinentes. Las agencias internacionales contra la corrupción presentan algún tipo de resistencia y obstruccionismo en el país beneficiario, especialmente cuando se investigan élites políticas y económicas que poseen poder en el sector público o se benefician de la corrupción. Por otro lado, este trabajo de investigación analiza las políticas públicas difundidas por la CICIG, aparte de su rol como agencia híbrida, y en particular el enfoque de análisis es sobre la institucionalización de políticas anticorrupción en el país beneficiario. Es decir, se analiza la difusión de políticas públicas, el aprendizaje de políticas y como el gobierno beneficiario puede o no puede implementar estas políticas anticorrupción. Desde la disciplina de las Políticas Públicas y en particular el diseño de políticas públicas, este trabajo propone que las agencias híbridas contra la corrupción son vulnerables e inestables debido a la falla en la institucionalización de políticas públicas. En particular, las políticas anticorrupción difundidas por agencias híbridas no se logran institucionalizar por la falla en las etapas de diseño e implementación en el gobierno beneficiario. Estas fases son analizadas a través del método *process tracing* y describen las fallas ocurridas para la institucionalización de las políticas anticorrupción en Guatemala a través de la CICIG.

Los gobiernos han estado en el negocio de hacer políticas públicas desde que han existido, pero con frecuencia, o tal vez por lo general, han tomado decisiones políticas en áreas sobre las cuales tenían muy poco conocimiento del tema (Linder y Peters, 1984). Por tanto, la adopción de políticas públicas proveniente de fuentes externas es una práctica llamativa para un gobierno que posee poco conocimiento o una carente tecnicidad para resolver una

problemática compleja, tal como es la corrupción. La difusión de las políticas públicas se define como la influencia de las decisiones políticas de un gobierno sobre las decisiones de otros gobiernos (Shipan y Volden, 2012). Entonces, aquel gobierno sin conocimiento del tema posee responsables de la formulación de políticas quienes se basan y se guían gracias a los ejemplos e ideas de quienes han experimentado con estas políticas en el pasado. En especial, los funcionarios gubernamentales pueden analizar y realizar la medición del impacto de las políticas aprendidas y qué se puede adaptar en sus propias jurisdicciones. El fenómeno de la difusión denota y reitera significativamente que, en la actualidad, el mundo está más conectado que nunca, y esas conexiones estructuran las oportunidades y limitaciones que enfrentan los funcionarios públicos a la hora de formular políticas a nivel local, regional, estatal, nacional y su divulgación a nivel internacional. Por tanto, el tema de la difusión de políticas públicas y la problemática de la corrupción poseen el mismo carácter de interdependencia y que se lo puede observar empíricamente. Principalmente la corrupción se debe entender como una problemática global donde se busca adoptar políticas similares, consideradas como exitosas, y que puede recibir apoyo técnico de otros actores para resolverlo a nivel local. Aún así cabe denotar que según Walker (1969), debido a la adaptación tardía de políticas públicas, el estado tiende a ser más pobre, más pequeño y menos cosmopolita que aquel estado que adoptó la política por primera vez. Entonces es relevante estudiar las circunstancias políticas y la capacidad de formulación de políticas del nuevo estado benefactor ya que estos pueden influir en qué manera se aprovecha las oportunidades de aprendizaje o si logran hacer un cambio de política.

La adopción de políticas a través del aprendizaje involucra un proceso más complejo ya que dentro de cualquier gobierno, los mecanismos de diferenciación se asumen en mayor o menor importancia durante las diferentes etapas del proceso de elaboración de políticas. Esta propuesta tiene implicaciones significativas para la sociología organizacional. Una clave implica que la sociología de las organizaciones debe ampliar en gran medida su agenda más allá del análisis de las instituciones "normales" para incluir las disfuncionales, así como externas. El análisis debe incorporar plenamente el hecho de que los eventos disfuncionales y ocurren constantemente, incluso en los más aparentemente 'normales'. Las políticas anticorrupción difundidas por misiones internacionales poseen el objetivo de mejorar el sistema institucional para combatir la corrupción en el sector público de los gobiernos beneficiarios. La problemática de las políticas anticorrupción, aprendidas a través de la difusión de políticas públicas, depende de su 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 conducen a nuevas prácticas que se convierten en prácticas estándar. Por tanto, existe una problemática ya que los sistemas institucionales difieren significativamente en su capacidad para absorber y procesar los conflictos (Przeworski 2009, 2). Esta característica es un determinante significativo para poder entender posibles fallas cuando los gobiernos presentan grandes variaciones en el diseño de las políticas y lo que se entiende como la forma en que se lleva a cabo la institucionalización de políticas públicas. Esto incluye el análisis de las diferencias en el grado en que las instituciones formales son el centro de las demandas programáticas de los actores socioeconómicos y también el grado en que los intereses socioeconómicos utilizan, en cambio, tecnologías políticas alternativas para influir en la formulación de políticas. John Ruggie (1993) hizo una declaración sustancial respecto a la gobernanza y el rol de actores internacionales sobre la posibilidad de formas no territoriales de gobernanza en una nación. En general, las formas no territoriales de la gobernanza se han contemplado en el contexto de regímenes internacionales funcionales y/o sectoriales en constante desarrollo. En menor grado, organizaciones internacionales también han encontrado un lugar en la teorización de formas alternativas de gobernanza a nivel mundial, regional y, de hecho, local. En este contexto, surgen cuestionamientos sobre el diseño de las políticas anticorrupción y el déficit democrático. Por tanto, se plantea la siguiente pregunta de investigación: *¿Por qué no se institucionaliza una política anticorrupción difundida por agencias internacionales anticorrupción?* Este trabajo de investigación tiene tres capítulos y las conclusiones donde se analiza las políticas públicas anticorrupción difundidas a través de agencias internacionales. En el capítulo 1 de este trabajo se expone la fundamentación teórica y el diseño metodológico. En el capítulo 2 se propone el mecanismo causal basado en el diseño de políticas públicas institucional, el diseño de los tests empíricos y la selección de casos. En el capítulo 3 se aplica el método reconstitución de procesos de comprobación de teoría, recopilando evidencias sobre la no institucionalización de políticas. Finalmente, se desarrollan las conclusiones de la tesis, las cuales tienen implicancias teóricas, metodológicas y empíricas.

## Capítulo 1. Diseño de políticas públicas

En el presente capítulo de este trabajo de investigación se expone las bases teóricas y metodológicas a ser utilizadas en este análisis. Se parte de los fundamentos teóricos que presentará la investigación y sobre la alineación ontológica, metodológica y teórica desde el realismo crítico y el análisis de políticas públicas desde el enfoque neoinstitucionalista. A partir de los postulados de March y Olsen (1983) se logra identificar el marco explicativo que utiliza este trabajo de investigación para fundamentar el análisis de las políticas públicas anticorrupción. De igual manera, este trabajo de investigación se desarrolla bajo el protocolo de investigación para el procesamiento operativo del marco de diseño realista de políticas públicas y el método denominado como reconstitución de procesos o process tracing.

### 1.1. Fundamentos Teóricos

Este trabajo de investigación se pretende responder la siguiente pregunta de investigación: *¿Por qué no se institucionaliza una política anticorrupción difundida por agencias internacionales contra la corrupción?* Para entender el resultado – la no institucionalización de una política – de la pregunta planteada se procede a rastrear el mecanismo causal que vincula una causa (o conjunto de causas) con un resultado (Beach y Pedersen 2019, 2). Por tanto, para responder la pregunta de este trabajo de investigación se basa en el debate ontológico sobre la naturaleza de la causalidad y por ende, se observarán los procesos causales que se desencadenan por causas y que se los vinculan con los resultados en una relación productiva (Beach y Pedersen 2019, 30).

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. Es decir, consiste en una teoría de rango medio que emplea un esquema conceptual general y constituida por elementos analíticos, En particular, una teoría de rango medio es una teoría analítica. Su alcance es limitado, no en el sentido de tratar sólo con una clase de entidades concretas clasificadas culturalmente, sino en el sentido de tratar sólo un determinado sistema de variables y se encuentra restringida a una clase abstracta de sistemas empíricos. Este trabajo de investigación consiste en establecer un sistema de variables para poder explicar la falla en el diseño de las políticas públicas. Este enfoque otorga una alternativa para una comprensión teórica más amplia del mundo social en el que funciona el análisis de políticas. Se basa en una mejor comprensión de la formulación y el análisis de políticas. Por tanto, al comprender mejor las características de la propia política (las políticas anticorrupción en este trabajo) y las

características del proceso político que implica, se puede entender e intervenir de manera más eficaz en el mundo social.

En particular, el enfoque metodológico mencionado se desarrolla según la pregunta de investigación mencionada anteriormente se basada en el debate ontológico sobre la naturaleza de la causalidad. Es decir, este trabajo de investigación consiste en analizar desde el enfoque de causas de efectos sobre ¿Cuáles son la(s) X(s) que explican Y para una población X de casos? (Goertz y Mahoney 2012, 43). En función de la pregunta de investigación, para entender el por qué no se logran institucionalizar políticas anticorrupción a través de misiones internacionales, se puede observar que 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, el análisis del detonante y las condiciones el mecanismo se activará y se podrá observar procesos productivos que vinculan una causa (o conjunto de causas) con un resultado (Beach y Pedersen 2019, 30). Es por eso 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, Medrano, y Narváez 2020).

La discusión teórica que se propone combina la ontología filosófica con la ontología científica con el objetivo de ubicar cuatro metodologías: Neopositivista, analicista, el realismo crítico y reflexivista (Jackson 2016, 41). En particular, este acápite parte desde la ontología filosófica realista crítica propuesta por Jackson (2016) y en particular sobre 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, 23). Jackson (2016) sostiene que la ontología filosófica denominada realismo crítico asume dos compromisos primordiales: a) el dualismo mente-mundo: el cual se alinea con el positivismo y argumenta que el mundo existe independientemente del investigador; y b) la metodología transfactualista: que asume que se puede conocer el mundo a través de fenómenos no observables directamente para explicar los fenómenos de la realidad social. Por tanto, el realismo crítico se basa en casos y pretende explicar relaciones causales, de manera distinta al neopositivismo, a través de un análisis transfactual, tomando en cuenta datos no observables empíricamente (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020). El realismo crítico se basa en casos y pretende explicar relaciones causales, de manera distinta al neopositivismo, a través de un análisis transfactual, tomando en cuenta datos no observables empíricamente (Fontaine, Medrano, y Narváez 2020). Por tanto, existe algo

que no se observa entre la variación de A y la variación de B y eso es justamente lo que se quiere analizar a través del uso de una N pequeña.

Por otra parte, en este trabajo de investigación también parte desde los conceptos teóricos del neoinstitucionalismo y en particular respecto al análisis de políticas públicas. Estas dos se relacionan ya que hace 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, permite entender mejor el rol del tiempo, de las ideas y de los intereses en las decisiones. En primera instancia, la teoría institucionalista se presenta en diferentes perspectivas donde se enfatiza a la institución como una unidad para analizar la realidad económica y política. Mientras que, en segunda instancia, el neoinstitucionalismo 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, 936). Los autores que se refieren al nuevo institucionalismo (March and Olsen 1989; Powell and DiMaggio 1981) se diferencian del institucionalismo ya que enfatizan que las instituciones pueden manejar los intereses y preferencias de los individuos, sus relaciones y condiciones con las actúan, y que son afectadas por la agencia. En particular, el neo-institucionalismo clásico tiene una preocupación particular por las estructuras del gobierno, en el sentido normativo del buen gobierno y de las buenas instituciones. En ciencia política, se hace hincapié en las instituciones formales como los sistemas electorales, sistemas políticos y en la administración pública. En el institucionalismo histórico, la acción pública no es el reflejo de los intereses y las preferencias de los actores. Esencialmente se define que las instituciones se crean debido a procedimientos, rutinas, normas y convenciones formales o informales integradas en la estructura organizativa de la política (Hall y Taylor 1996).

Por otra parte, la elección racional en su versión neoinstitucionalista considera a las instituciones como relevantes cuando se interpreta el comportamiento político. En este caso, se analiza a los actores, por sus gustos o preferencias, y que actúan de forma instrumental para poder maximizar el logro influenciados por estas preferencias (Hall y Taylor 1996). Esto sucede a través de un comportamiento estratégico mediante el cálculo racional de los actores en base al comportamiento probable del resto de los actores. Particularmente, se puede



observar que el individuo actúa racional y egoístamente, dentro de un contexto institucional y en el cuadro conductual, en el cual se desempeña dentro de un campo estructurado de incentivos y desincentivos. Es decir, la teoría de la elección racional visualiza las instituciones como producto de un cálculo racional por parte de un grupo de individuos quienes cuentan con preferencias individuales (Fontaine 2015).

## **1.2. Marco Analítico**

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 1984). Los métodos mencionados pueden analizar más a fondo sobre el diseño e impacto de las políticas públicas anticorrupción. Aun así, cabe considerar que el estudio del diseño de políticas públicas se ha convertido en una tarea cada vez más difícil ya que se da la aparición de numerosos problemas complejos y "perversos". Howlett, Mukherjee y Woo (2015, 292) han definido el diseño de políticas como: "el intento deliberado y consciente de definir objetivos de política y de conectarlos con instrumentos o herramientas que se espera que hagan realidad esas objeciones". Al analizar las políticas anticorrupción se puede observar que se son diseñadas con un objetivo de política planeado para la lucha contra la corrupción 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. Además, el diseño de políticas se centra en la suficiente investigación y tiempo para poder desarrollar algoritmos que logran mapear las soluciones de aquellas políticas con problemas y, por ende, podrá proporcionar soluciones aceptables, si no óptimas, para los problemas de las políticas públicas.

Este trabajo de investigación puede edificarse y desarrollarse a través del entendimiento de la formulación de políticas denotadas por MacRae y Wilde (1979) donde se requiere: una definición del problema, modelos y alternativas, criterios para la evaluación de alternativas y una evaluación de la viabilidad política. Dicho de otra manera, se argumenta que para participar en la formulación de políticas se necesita un modelo de causalidad, un modelo de evaluación y un modelo de intervenciones. A partir de estos modelos es posible entender el fenómeno de difusión y la problemática de la institucionalización de las políticas públicas anticorrupción. Primero, el modelo de causalidad permite en este trabajo asociar ciertos

resultados o aspectos de la sociedad con ciertos estados iniciales de la corrupción. Segundo, el modelo 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 1984). Se analiza en donde debe intervenir el gobierno, y cuál de las herramientas debe seleccionarse (Hood 1984) para establecer el objetivo de lucha contra la corrupción. De igual manera, el enfoque del diseño de las políticas públicas permite tratar el tema de la institucionalización ya que se concibe como parte de las políticas públicas. Es decir, la formulación de políticas públicas es intrínsecamente institucional, y la naturaleza de las instituciones del sector público y de sus aliados en el sector privado influirá en la forma en que se elaboran y aplican los diseños (Peters, 2018). Por tanto, al estudiar el diseño de políticas, se debe tomar en cuenta a los diseñadores tanto individuales como institucionales. La política anticorrupción posee diversos actores que son individuales e institucionales con carácter local y también internacional. Especialmente, es de utilidad implementar el estudio del diseño de política para poder explicar a la corrupción como una problemática sistemática y no solo con respecto al individuo.

En este enfoque también se toma en cuenta el rediseño de políticas públicas y permite entender las políticas públicas dadas de manera empírica. Peters (2018, 21) afirma que el diseño de políticas es un marco analítico que articula cuatro dimensiones: causalidad (causation), una comprensión de los instrumentos disponibles para abordar el problema, la evaluación y, por último, un plan de intervención. Además, el diseño ayuda a comprender la forma en que las cuatro dimensiones se relacionan y producen un efecto, a través de estas relaciones puede usarse corregir y rediseñar políticas públicas. De igual manera, cabe denotar que Peters (2018) resalta que la mayor parte del diseño de las políticas se rediseña 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 están 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 se sea acorde a la coyuntura y logre ser consistente. Por este motivo, gobiernos pueden adoptar políticas a través de la difusión y en este caso de estudio, se produce un aprendizaje de políticas públicas anticorrupción ejemplares. Mientras los problemas persistan, se mantendrá

al igual la necesidad de que el sector público actúe. Peters (2018) denota que, aunque incluso un programa haya tenido éxito, generalmente este continuará siendo objeto de reformas y revisiones a medida que cambian las ideas sobre políticas y las coaliciones políticas en el poder. Entonces el estudio del diseño de políticas anticorrupción persistirá y podrá explicar los cambios en políticas fallidas, así como ejemplares ya que el enfoque provee esta capacidad. Aquellas políticas anticorrupción eficientes podrán explicar el por qué se modifican para su continuidad o su aplicación en otra zona.

En la literatura sobre políticas públicas, así como en el mundo real de la formulación de políticas, existe un nivel relevante de difusión de ideas y diseños de políticas porque, en perspectiva, existen más de cien países, y miles de gobiernos sub nacionales, que están involucrados en el proceso de elaboración de políticas públicas. Por lo tanto, existe un cuerpo significativo de experiencia fuera de cualquier gobierno y la interdependencia de aspectos económicos y sociales que puede ser utilizado para dar forma a las políticas. A partir de la difusión de las políticas públicas, se puede describir cómo se utiliza 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 tiene mucho sentido que ocurra, pero aún así no es tan fácil como parece en su implementación. Aunque el diseño de una política puede funcionar extremadamente bien en un entorno, es posible que no se transfiera fácilmente a otro. Peters (2018) resalta que, aunque incluso se adopte la concepción más mecánica del diseño, la difusión exitosa de un diseño está lejos de estar garantizada. Por tanto, aquellas políticas anticorrupción difundidas en otros gobiernos deben ser analizadas por el enfoque del diseño de políticas para comprender el contexto en el que se desarrolla la política, así como el contexto del que se está extrayendo y si su resultado implica una política eficiente.

### **1.3. Marco Metodológico**

El enfoque del diseño de las políticas públicas permite tratar el tema de la institucionalización ya que se concibe como parte de las políticas públicas. La política es el resultado de la interacción de la adopción, la formulación, la aplicación y el contexto de los objetivos que definen la combinación de instrumentos favorecida por un gobierno (Peters, 2018). Por tanto, en este trabajo se analiza en donde debe intervenir el gobierno, y cuál de las herramientas debe seleccionarse para cumplir el objetivo de contrarrestar la corrupción. El objetivo de esta investigación es explicar de forma coherente el papel de las ideas y las instituciones en los resultados de las políticas públicas donde se presenta un mecanismo causal que vincula las ideas y los resultados de las políticas a través de acuerdos institucionales (Fontaine et al.

2020). En particular, se centra en el diseño de políticas como se menciona anteriormente para describir el papel de la selección y combinación de instrumentos en la institucionalización de políticas públicas contra la corrupción y sobre controles democráticos.

El nuevo diseño de políticas se ocupa de las nuevas cuestiones de investigación sobre la combinación de instrumentos de política y carteras de políticas, las evaluaciones del papel de los expertos en la formulación de políticas basadas en pruebas, la relación entre los conocimientos técnicos y las ideas políticas, el contexto de la adopción de decisiones y las modalidades de cambio institucional (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018). En particular, se tratará sobre los instrumentos de política que son herramientas o recursos de disponibilidad estatal utilizados como “objetos de transformación” (Fontaine 2015, 86) para conseguir un objetivo de política determinado. Además de los contextos "externos", existen también limitaciones "internas" en la elección de los instrumentos que deben tomarse en cuenta. Es evidente que la elección de los instrumentos no es un simple ejercicio técnico y debe tener en cuenta aspectos de los contextos sociales, políticos y económicos de la selección de los instrumentos (Howlett 2004). Es por eso, que la importancia de los instrumentos de política pública radica en la preocupación de analizarlos y mejorarlos para corregir los problemas y mejorar la formulación de políticas (Peters et al. 2018, 5).

En el análisis de instrumentos de las políticas públicas se puede reducir o evitar fallas de implementación de las políticas. Por tanto, a través de la taxonomía de Hood, mejor conocida por sus siglas NATO (respecto a nodalidad, autoridad, tesoro y organización), se analiza 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 de política. 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). En particular, el modelo NATO de Hood no exige la estricta dependencia de un instrumento con otro de los cuatro recursos. En su lugar, Hood considera que los instrumentos se clasifican según los principales medios que requieren para abordar con éxito los objetivos planteados. Una segunda distinción utilizada por Hood para caracterizar los diversos instrumentos es que se utilizan para detectar cambios en el ambiente (detector) o por afectar al mundo exterior

(efector). De manera similar a la distinción entre efector y detector, Howlett (2000) resalta la distinción positiva o negativa entre los instrumentos de política en función de si fomentan o desalientan la participación de los agentes en el proceso de política.

**Tabla 0.1. Ejemplos de instrumentos de política, clasificados según el principal recurso rector utilizado**

<b>Nodalidad</b>	<b>Autoridad</b>	<b>Tesoro</b>	<b>Organización</b>
Recopilación de información	Comando y regulación de control	Subvenciones y préstamos	Suministro directo de bienes y servicios
Consejo y exhortación	Autorregulación	Cargos al usuario	Uso de la familia, comunidad, voluntario y organizaciones
Publicidad	El establecimiento de normas y reglamento	Impuestos y tasas	Creación del mercado
Comisiones e investigaciones	Comités consultivos y consultas	Creación de grupos de interés y financiación	Reorganización gubernamental

*Fuente:* Hood (1986)

Los cuatro instrumentos de la taxonomía de Hood permite describir y clasificar las diferentes técnicas realizadas por un gobierno en un área específica para resolver un problema público. A través de los instrumentos se descubre los patrones de uso y principalmente para entender si son acordes para el objetivo de política. Sin embargo, especificar el recurso básico utilizado por instrumento es sólo el primer paso para la identificación del proceso de política. Es por eso que se realiza otra distinción sobre los instrumentos. Según Howlett (2000), los instrumentos de política son sustantivos ya que proporcionan o modifican directamente aspectos del suministro, la distribución o la entrega de bienes y servicios al público o a los gobiernos; o son instrumentos de procedimiento si no afectan directamente a la entrega de bienes y servicios, sino que tienen por objeto ajustar o modificar el proceso de política y alterar indirectamente el comportamiento de los agentes. Por tanto, al realizar la segunda distinción entre los instrumentos, sean procedimiento o sustantivos, se puede desarrollar una taxonomía razonable de los instrumentos que pueden servir de base para el análisis empírico y la construcción de la teoría.

En síntesis, la política pública existe como una combinación de instrumentos de información, autoridad, tesoro y organización, pues estos son una condición necesaria y suficiente de una política pública (Fontaine, Narváez y Paz 2017). Aún así, se debe resaltar que pueden existir variables como la cultura política y la profundidad de las divisiones sociales que tienen impacto significativo en la aplicación de políticas y la selección de instrumentos. Linder y Peters (1989) han observado que la elección de instrumentos está circunscrita por la cultura organizativa de los organismos interesados y la naturaleza de sus vínculos con los clientes y otros organismos. Este análisis sugiere que la elección de los instrumentos de política está determinada por las preferencias de los responsables de la toma de decisiones del Estado y la naturaleza de las limitaciones con las que operan (Bressers y O'Toole 1998). A través de esta perspectiva, se puede entender por qué los resultados no siempre son positivos y por qué ciertas políticas pueden fallar en su adopción.

#### **1.4. Process Tracing**

Según lo mencionado en este capítulo, construir y probar una teoría realista de la causalidad no consiste en encontrar una regularidad entre dos entidades discretas, sino de evaluar cómo están relacionadas entre sí (Sayer 1992, 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). Consiste en desarrollar un modo de análisis, similar al de un detective criminalístico para resolver una interrogante de su investigación a través de la búsqueda de pistas y llegar a la elaboración de una hipótesis creíble del caso. En otros términos, 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).

En los textos sobre *process tracing* y su metodología en ciencia política se abordan estas dos cuestiones: la noción del mecanismo causal y la técnica del trazo de proceso causal. En la metodología cualitativa, el *process tracing* de ir más allá de la identificación de correlaciones entre variables independientes y resultados, y profundizar el análisis de los mecanismos causales que las vinculan (Beach y Pedersen 2013, 1-2). En particular, George y Bennett (2005) establecen que los mecanismos causales son procesos fundamentalmente no observables a través de los cuales los agentes generan cambios y condiciones que transfieren el proceso de una entidad a otra. Mientras que Beach (2016) describe que los mecanismos causales son la base de los métodos del rastreo de procesos ya que consiste en un ejercicio descriptivo para construir una narrativa sobre una serie de eventos. Por tanto, en la lógica

explicativa del proceso causal se basa en la definición teórica y prueba empírica de los mecanismos causales que median entre la variable dependiente y las independientes. Es decir, el mecanismo causal está compuesto de entidades que se conforman en torno a un movimiento de las actividades y que estas logran transmitir fuerzas causales desde la variable X hasta un resultado, siendo la variable Y.

$$X \Rightarrow M \Rightarrow Y$$

Mediante el mecanismo teórico se puede establecer una relación de causalidad, y para ello se debe observar la presencia de las implicancias empíricas asociadas a cada componente del mecanismo (Beach y Pedersen 2013, 15). En particular, el rastreo de procesos además de centrarse en los pasos de un proceso causal hipotético, proporciona influencia inferencial en dos problemas que son difíciles de abordar a través del análisis estadístico, por sí solo, estos son: el desafío de establecer la dirección causal y si X e Y están correlacionados (Brady y Collier 2010, 2). En primera parte, se define como un mecanismo causal cuando "un sistema de partes entrelazadas transmite fuerzas causales de X a Y" y cada una de las partes es una entidad que entra en actividad para transmitir una fuerza que acaba produciendo el resultado que se quiere explicar (Beach y Pedersen 2013, 44). Por otra parte, es entonces que el objetivo del mecanismo causal es recolectar la evidencia con el fin de construir inferencias para demostrar que: (i) si el mecanismo causal estuvo presente y (ii) si las partes del mismo operaron del modo que la teoría sugiere (Beach y Pedersen 2013).

El *process tracing* es una herramienta analítica para desarrollar inferencias descriptivas y causales a partir de pruebas de diagnóstico (Collier 2011). Las explicaciones basadas en mecanismos causales deben poder identificar las variables intervinientes en el proceso causal que explica determinado resultado. Beach y Pedersen (2013) identifican tres variantes dentro del proceso causal: testeo de teorías (*theory-testing*), construcción de teoría (*theory-building*) y explicación de resultado (*explaining-outcome*). Según estas tres variantes se diferencian respecto a la lógica de inferencias. Testeo de teorías y construcción de teoría son consideradas como variantes centradas en la teoría; mientras, que la explicación del resultado consiste en el análisis del diseño centrado en el caso de estudio. En la investigación de casos, la finalidad es rastrear un mecanismo causal que vincule a X e Y. Por tanto, en este trabajo de investigación no consiste en afirmar sobre la presencia de una causa que aumente la probabilidad de un mecanismo que la vincule con el resultado, sino que consiste que al afirmar que el detonante y las condiciones contextuales están presentes, el mecanismo se activará (Beach y Pedersen 2019). En particular, el rastreo de procesos consiste en probar una teoría basada en un modelo

probabilístico, explicando cómo funcionan los engranajes en un caso típico, o cómo funciona un factor perturbador en un caso desviado (Brady et al. 2010; Falletti y Lynch 2009).

Al teorizar los mecanismos en términos de sistema, el propósito analítico es desentrañar las partes clave de una historia causal. Desarticular un mecanismo causal involucra formular un bosquejo del mecanismo (mecanismo minimalista) y aprender más sobre cómo funcionó el proceso utilizando el proceso de construcción del *process tracing* (Beach y Pedersen 2019 73). Los mecanismos de política demuestran los procesos a través de los cuales las políticas producen efectos. Los atributos de un mecanismo causal son necesarios, pero su efecto real es contingente, lo que significa que este mecanismo existe incluso cuando no produce un resultado, puede estar inactivo hasta que se produzca un desencadenante (Fontaine et al. 2020). Al tratar del fracaso de las políticas anticorrupción a través de misiones internacionales, en este trabajo de investigación, el proceso se interpreta como la incapacidad de discernir y aprovechar los mecanismos clave para determinar la selección y el despliegue de aquellos instrumentos que pueden haber facilitado o impulsado a los agentes a comportarse de manera que favorezcan el logro de los objetivos de las políticas generales (Virani y Ramesh 2019). Es decir, evaluar la covarianza entre X e Y a través de la multiplicación de las observaciones para calcular la probabilidad de que una variación en X provoque una en Y o que en ausencia de una variación en X no haya variación en Y (Fontaine et al. 2020) sobre el mecanismo causal estudiado.



## **Capítulo 2. Mecanismo causal en diseño de políticas públicas contra la corrupción**

### **2.1. Mecanismo causal teórico**

En este capítulo se desarrolla el mecanismo causal con el enfoque de diseño de políticas anticorrupción. El diseño de políticas consiste en un proceso que vincula la adopción de objetivos por parte de un gobierno hasta la producción de un resultado para resolver una problemática social. Por tanto, el análisis del mecanismo causal de este trabajo de investigación consiste en analizar el factor que interviene entre la causa y el resultado sobre la institucionalización de políticas contra la corrupción. Este proceso se fundamenta en el modelo institucional de diseño de políticas donde una política es resultado de la interrelación entre la adopción de metas, la formulación, la implementación y el contexto, que definen la mezcla de instrumentos favorecidos por un gobierno (Fontaine et al. 2020).

Los mecanismos suelen considerarse como fenómenos inobservables u ocultos, sensibles a las variaciones del contexto, pero, en principio, pueden ser procesos empíricamente trazables en los que una causa (o causas) puede generar un resultado (Pawson and Tilley 1997). Es decir, el objetivo de hacer una afirmación basada en el estudio de un mecanismo se basa en el cambio del enfoque analítico. Por tanto, en vez de identificar los efectos causales se debe explicar cómo se vinculan las causas con un resultado de la falla de institucionalización de políticas anticorrupción. Los mecanismos presentados no son causas, sino procesos causales que se desencadenan por causas y que los vinculan con los resultados en una relación productiva (Beach y Pedersen 2019, 30). El mecanismo causal explicará la relación existente entre la lucha anticorrupción con el apoyo de agencias internacionales y la falla en la institucionalización de estas políticas. Los mecanismos son conjuntos de entidades y actividades organizadas para producir una serie regular de cambios desde un estado inicial hasta un estado final (McAdam, Tarrow y Tilly 2008). Por tanto, el mecanismo a continuación presentará diversas entidades para resolver la interrogante de por qué no se logran institucionalizar las políticas anticorrupción.

Fontaine, Narváez y Fuentes (2018) proponen el análisis del mecanismo causal al vincular los objetivos de las políticas públicas con los resultados 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) y termina en el resultado de la política pública (esperado o inesperado) (R). Portanto, el nivel teórico del mecanismo causal de las políticas anticorrupción comienza con el detonante de la puesta en agenda sobre 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 implementa transformaciones institucionales para combatir la corrupción; y (C) no se permite colaboración y participación de actores no estatales en la lucha contra la corrupción.

**Tabla 2.1. Mecanismo causal teórico sobre falla de institucionalización de políticas anticorrupción**

Detonante del Proceso	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado del Proceso	
<b>Teorización</b>	Configuración de la Agenda de Política (D)	Formulación de la Política Pública	Coordinación Interinstitucional	Interacción Política	Resultado de Política (R)
<b>Operacionalización</b>	El gobierno adopta nuevos objetivos para combatir la corrupción	Cambio en la política para inhibir la corrupción	Ajuste del sistema institucional acorde al cambio de política contra la corrupción	Adopción de un estilo de implementación respecto a la política anticorrupción	Ejecución de controles democráticos en la política contra la corrupción
<b>Hipótesis (H)</b>	El gobierno asume el compromiso de luchar contra la corrupción	El gobierno formula una política contra la corrupción con el apoyo de una agencia	El gobierno no reforma el sistema de coordinación para combatir la corrupción por	El gobierno no permite participación y colaboración de actores no estatales en la	El gobierno no logra institucionalizar la lucha contra la corrupción (Déficit de

Detonante del Proceso	Entidad A	Entidad B	Entidad C	Resultado del Proceso	
	compromiso de	internacional	políticas restrictivas	lucha contra la corrupción	Control Democrático)
<b>Hipótesis Alternativa(~H)</b>	El gobierno no asume compromiso de luchar contra la corrupción (~HD)	El gobierno no formula política con el apoyo de una agencia internacional anticorrupción(~HA).	El gobierno implementa transformaciones institucionales para inhibir la corrupción (~HB)	El gobierno promueve la colaboración y participación de actores no estatales en la lucha contra la corrupción (~HC).	El gobierno logra institucionar la lucha contra la corrupción (~HR).

*Fuente:* Elaboración propia a partir de Fontaine, Narváez y Fuentes (2020)

La evaluación de las pruebas en *process tracing* se realiza un análisis de dos niveles en la formulación de la hipótesis. En primer lugar, se formula una hipótesis principal (H) y una hipótesis alternativa (~H). Segundo se analiza hipótesis en cada parte del proceso que incluye desde el detonante, el mecanismo causal de las tres partes mencionadas hasta el resultado.

Los componentes son las partes del mecanismo causal (A, B, C) y cada una de las partes posee una hipótesis para analizar y encontrar evidencias que llevan al resultado. En este trabajo de investigación se observa un caso desviante sobre las políticas anticorrupción ya que el resultado es la falla en la institucionalización y en particular respecto al déficit de controles democráticas en la lucha contra la corrupción.

Se espera que los casos de desviación aporten pruebas concluyentes de la necesidad de que cada entidad que participe en la actividad produzca el resultado esperado. Esto significa que en ausencia de pruebas o cuando se encuentren pruebas de ausencia, la hipótesis alternativa sería, como mínimo, una entidad del mecanismo causal y, por consiguiente, el resultado (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018). En este proceso se denota en H donde la nueva política no produce un cambio institucional, esperamos encontrar HC donde el gobierno no favorece el estilo de implementación esperado y por ende, se da el resultado HR donde el gobierno no se atiene al resultado de la política esperada. Siendo el caso de la lucha contra la corrupción, tenemos dos entidades siendo que el gobierno no implementa transformaciones institucionales

y no permite la colaboración de actores no estatales que producen una falla de institucionalización de políticas. En particular, las hipótesis alternativas no están unidas por una relación casual porque la causalidad aquí no es simétrica (Fontaine, Narváez y Fuentes 2018). Es decir, son elementos empíricos contra fácticos para cada entidad individual del proceso causal y una hipótesis alternativa compite contra la hipótesis establecida. En el proceso causal solamente se conjuga todas las demás hipótesis posibles que puede confirmarse el mecanismo causal teórico y esto quiere decir entonces que sólo H puede ser confirmada.

## **2.2. Operacionalización del Mecanismo Causal**

Para entender el mecanismo causal sobre la falla de institucionalización de las políticas anticorrupción se presenta en la siguiente sección las hipótesis de cada componente en el ciclo de política. Empieza a partir del detonante o puesta en agenda que desencadena un mecanismo causal de tres partes, incluyendo formulación, coordinación, interacción, y que produce un resultado de política.

### **2.2.1. Detonante (D) – Puesta en Agenda: 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, siendo el agente principal el estado y la administración de la justicia es el sector de aplicación de la política pública (HD).

Anthony Downs (1972) observó que los problemas públicos forman parte de la agenda política cuando son considerados como "descubrimientos alarmantes", pero una vez que se ponen de manifiesto las dificultades reales, el dilema de tomar acciones contra el mismo, es entonces cuando el interés tiende a disminuir. Esta es la situación de los escándalos de corrupción ya que son casos mediáticos y producen alarma en la sociedad, especialmente aquellos casos realizados por funcionarios públicos de alto rango. Las políticas diseñadas para combatir la corrupción son usualmente desarrolladas como una reacción o respuesta a casos específicos (Heywood, 2018). Los actos corruptos en el sector público producen de manera informal el descontento y demanda por parte de la sociedad para que el estado tome cartas sobre el asunto y sancione los casos. Aún así, la problemática consiste en que las políticas anticorrupción logren reducir o evitar más casos de corrupción a largo plazo. La lucha contra la corrupción a largo plazo es mucho más compleja que la sanción de casos de corrupción ocurridos en momentos específicos ya que requiere compromiso político y reformas institucionales a través del tiempo.

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. Especialmente, los problemas públicos representan una extensión de los problemas sociales en la medida en que, habiendo surgido en el seno de la sociedad civil, se debaten en un ámbito político-administrativo emergente (Knoepfel et al. 2007, 129). Garraud (1990, 20) identifica tres condiciones para que un problema se convierta en tema público: 1) la constitución de una demanda procedente de grupos sociales particulares; 2) el desarrollo de una controversia o debate público; y 3) la existencia de un conflicto entre grupos sociales organizados y autoridades políticas. Los problemas públicos de la corrupción llegan a la agenda política gracias a la labor de actores privados y la información difundida por medios de comunicación. En especial, los medios de comunicación influyen directamente en la opinión pública al hacer hincapié en uno u otro acontecimiento social, en particular en una situación de crisis (Knoepfel et al. 2007, 140). La información difundida por medios puede impulsar la movilización pública o aumentar la presión de una demanda realizada por actores privados. Es decir, el programa de políticas se puede constituir en la agenda a razón de una clara y articulada demanda social desarrollada por grupos de presión y/o (nuevos) movimientos sociales (Knoepfel et al. 2007). La lucha anticorrupción se inserta en la agenda política por motivo de demandas y presiones sociales, como protestas ciudadanas ante casos de corrupción, y por demandas internacionales. Las políticas diseñadas para combatir la corrupción suelen desarrollarse como una reacción o respuesta a determinados escándalos, o bien están diseñadas para prevenir formas particulares de comportamiento (Heywood 2018).

### **2.2.2. Entidad A– Formulación de la Política: 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).

El principal actor en la implementación de programas en el gobierno es la burocracia pública. Sin embargo, cada vez más el sector público utiliza actores no gubernamentales para ayudar en la ejecución o incluso para ser la fuente principal de la misma (Peters 2015, 85). Es decir, la implementación supone la interacción de varias organizaciones e incluso de agentes individuales. Por tanto, aplica al proceso moderno de la lucha anticorrupción donde misiones internacionales son creadas para apoyar al estado en la investigación, formulación y

fortalecimiento de políticas. Mediante la aplicación de las políticas gubernamentales, se espera que se suprimen o modifican 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. Las políticas gubernamentales pueden estar diseñadas para producir cambios radicales en los estilos de vida, o pueden ser de naturaleza incremental y desviarse poco de las políticas anteriores (Smith 1973, 200).

Las políticas anticorrupción tienen como objetivo reducir el impacto de la corrupción hacia las bases de la democracia, como en instituciones donde se distorsiona procesos, se busca recuperar el estado de derecho y reducir casos burocráticos donde los funcionarios sean más susceptibles a caer en coimas, sobornos o chantajes. Para un estado cooptado por la corrupción es muy difícil que desarrollen por ellos mismo políticas anticorrupción. Por eso optan por actores externos que brinden asistencia especializada y puedan investigar de manera imparcial. La adopción de políticas públicas, proveniente de fuentes externas, es una práctica llamativa para aquel gobierno que posee poco conocimiento o tecnicidad para resolver una problemática compleja tal como es la corrupción. Por tanto, aquel gobierno sin conocimiento sobre el tema establecerá responsables en la formulación de políticas que se basen, aprendan y guíen al resto según los ejemplos y políticas ejemplares. Aún así, su aplicabilidad depende mucho del contexto ya que las buenas ideas de políticas a menudo no entran en vigor como se había previsto y los académicos como profesionales deben comprender los posibles fallos de aplicación (Pressman y Wildavsky 1974).

### **2.2.3. Entidad B – Coordinación Institucional: El gobierno no reforma el sistema de coordinación para combatir la corrupción por políticas restrictivas**

En secuencia de la lucha contra la corrupción se formula la hipótesis de cambio institucional del mecanismo que establece lo siguiente: El gobierno no reforma el sistema de coordinación para combatir la corrupción por políticas restrictivas (HB).

La operacionalización de esta entidad debería denotar un cambio en la coordinación intersectorial, enfocado básicamente a permitir la implementación de la política en un sector público y aplicado en instituciones previamente existentes; pero, en este caso no ocurre. En este caso, es una hipótesis con un componente ausente ya que se observará fallas en la coordinación institucional del mecanismo. Según March y Olsen (2005), si bien el sistema político sugiere una configuración institucional integrada y coherente, las órdenes políticas nunca están perfectamente integradas. Para que la lucha anticorrupción sea efectiva se necesita aplicar un régimen creíble de aplicación de la ley penal y civil que ponga fin a la

impunidad de los agentes públicos y privados (Ackerman y Carrington 2019). Además, la política anticorrupción no logra adherirse a las instituciones si la aplicación de la ley y los mecanismos anticorrupción no se coordinan y no se extienden en las instituciones públicas más susceptibles a la corrupción.

Las políticas que abarcan diferentes sectores pueden resultar difíciles en institucionalizarse, ya que entrañan una mayor necesidad de coordinación y también pueden ser propensas a los conflictos debido a los diferentes intereses o puntos de vista de los agentes sectoriales (Tosun y Lang 2013). El gobierno no implementa cambios institucionales debido a la complejidad del problema y los dilemas de adaptabilidad de las políticas anticorrupción difundidas por misiones internacionales. Es decir, no se observa un cambio en el sistema institucional de la lucha contra la corrupción ya que las burocracias no están organizadas de manera que faciliten la realización de esfuerzos amplios y eficaces para abordar el problema. En la coordinación institucional se requiere la adopción de medidas en todos los sectores. Así pues, aunque se establezca una misión que brinde apoyo técnico para inhibir la corrupción, la organización sectorial de la burocracia pública dificulta claramente la adopción de las medidas conjuntas establecidas por la misión y los formuladores de políticas del gobierno.

#### **2.2.4. Entidad C – Interacciones Políticas: El gobierno no permite participación y colaboración de actores no estatales en la lucha contra la corrupción**

El tercer componente del mecanismo causal se establece en las interacciones política 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 la situación de la lucha contra la corrupción, no se establecen las interacciones necesarias para la homogenización de las políticas anticorrupción. Es decir, no existe una relación de diálogo entre los actores públicos y los actores no estatales para promover la implementación de las políticas anticorrupción y garantizar la transparencia. Di Maggio y Powell (1983) argumentan que el isomorfismo institucional se genera en torno a una mimesis entre instituciones y sectores de políticas. Por tanto, la efectividad de las políticas anticorrupción necesita la colaboración de diversos sectores para garantizar la transparencia de los procesos públicos y establecer un espacio independiente y seguro para la participación de actores no estatales. En esta entidad se debe observar la legitimidad del gobierno y sus relaciones políticas. Es decir, los gobiernos parecen más legítimos ante sus ciudadanos si son más abiertos y transparentes, y han establecido formas para que los

ciudadanos pidan cuentas a los funcionarios (Ackerman y Carrington 2019, 11). Por tanto, esta identidad manifiesta que, si disminuye o no existe grado de interacción intersectorial, las políticas públicas anticorrupción no logran cumplir el proceso de homogeneización.

### **2.2.5. Resultado R: 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 los formuladores de política se proponen alcanzar, y si la oposición es grande y/o el apoyo es prácticamente inexistente (McConnell, 2010). El proceso de la 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. La formulación de políticas sin suficientes controles y equilibrios es propensa a producir políticas defectuosas porque no se han perfeccionado los objetivos y/o instrumentos para producir políticas viables mediante la negociación incremental (Lindblom, 1965; Braybrooke y Lindblom, 1970) y el diseño consistente de políticas (Schneider e Ingram 1977).

Además, el ciclo político de la lucha anticorrupción enfrenta un juego de intereses ya que puede ser un capital político y su desarrollo depende de los incentivos que pueda producir. Según Pozsgai-Alvarez (2018, 13), los esfuerzos del gobierno para combatir la corrupción siguen un ciclo de vida muy dependiente de las circunstancias políticas donde se retira el apoyo a la campaña anticorrupción y se lleva a cabo un proceso de contrarreforma si la relación costo-beneficio de una medida anticorrupción se va en contra de los intereses de los dirigentes políticos. Por tanto, se pueden desarticular los esfuerzos y herramientas anticorrupción para que casos y comportamientos corruptos no salgan a la luz o dañe la credibilidad del gobierno.

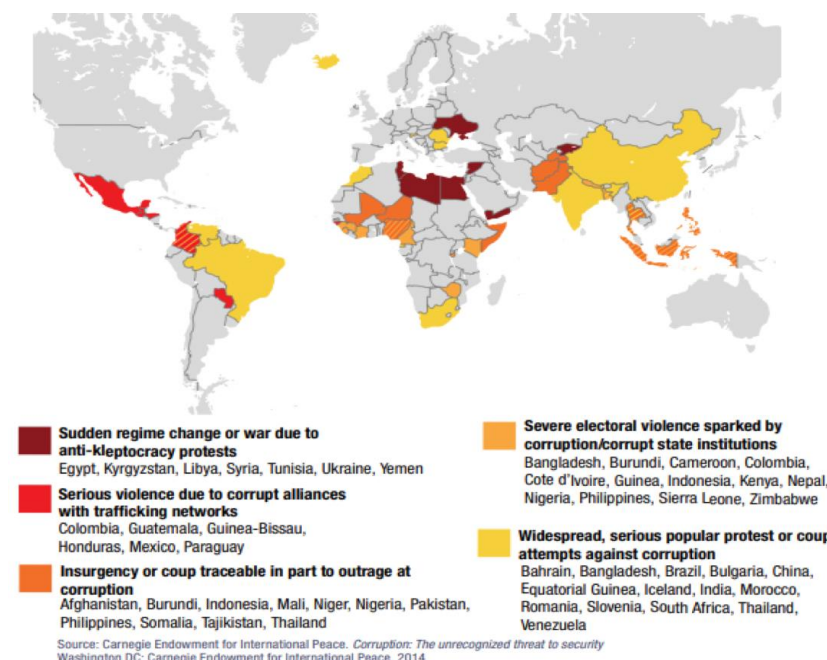
### **2.3. Selección de Caso**

Según lo mencionado anteriormente, el objetivo de *process tracing* y en este trabajo de investigación es centrarse en un término y desentrañar el mecanismo mediante el cual contribuye al resultado en el caso que se estudia (George y Bennett 2005, 252). George y Bennett (2005) argumentan que los estudios de casos ofrecen la mejor, y quizás única, manera de explorar la causalidad ya que estudiando cuidadosamente el desarrollo y la dinámica de los



casos particulares se puede averiguar con precisión qué mecanismos y variables causaron un determinado resultado. Hay que ir más allá de las causas ampliamente definidas de la corrupción e identificar qué atributo particular de la lucha contra la corrupción desencadena un mecanismo hipotético que la vincula a un resultado particular de la institucionalización de políticas. Se toma en cuenta los casos que cumplen el requisito del mecanismo causal de luchar contra la corrupción a través de misiones internacionales y con resultado de falla de institucionalización de políticas. Esta selección se ha denominado como casos de trayectoria (Gerring 2007) que equivalen a lo que se llama casos con una pertenencia única en un término. Por tanto, en el estudio de la lucha contra la corrupción como política pública vinculada causalmente a la institucionalización de políticas tiene como universo de casos a los países que establecieron en su país una agencia internacional anticorrupción. La investigación con una muestra (N) pequeña es más capaz de lograr la validez del concepto que la investigación con muestra (N) grande porque al centrarse en unos pocos casos permite que las variables se conceptualicen de manera compleja y multidimensional (Blatter y Haverland 2012, 34).

**Mapa 2.1. Mapa de países afectados por la corrupción**



*Fuente:* Carnegie Endowment for International Peace (2014).

En este trabajo de investigación se analiza casos o países que alberga una corrupción endémica que se impregna en el sistema político, o cuando se capturan las palancas críticas de

la acción gubernamental. Consiste en aquellos cuya corrupción está relativamente estructurada, cuyos sistemas de gobierno se han doblado para beneficiar a una o muy pocos grupos, mejor consideradas como redes. Esto significa que el estado se encuentra cooptado para el beneficio material de unas pocas redes de poder. En particular, los países que salen de un conflicto son un caso especial de análisis ya que el proceso de lucha contra la corrupción consiste en reconstrucción tanto política como económica y reforma de las instituciones débiles. La comunidad internacional ha venido conciliando diferentes mecanismos y herramientas para apoyar a estados postconflicto. Éstas han incluido desde la asistencia técnica mediante la capacitación y provisión de equipos para fortalecer las instituciones, hasta la creación de tribunales penales internacionales o mixtos, y el establecimiento, en casos particulares, de comisiones de investigación (WOLA, 2015).

En la tabla 2, se presentan los atributos de (D) y (R) sobre la institucionalización de políticas contra la corrupción. Para operacionalizar (D) se define lo siguiente D1 = (1) Es el incumplimiento de compromisos al suscribirse en una convención internacional contra la corrupción (0) cumplir con los compromisos de los convenios internacionales; D2 = El nivel de control de la corrupción del índice Worldwide Governance Indicators (WGI). Si es D2= (1) Ineficacia en el control de la corrupción del índice Worldwide Governance Indicators (WGI) y D2= (0) Eficacia en el control de la corrupción del índice WGI. En esta última se atribuye el desempeño mediante la dimensión sobre el control de la corrupción del índice WGI. Los Indicadores de Gobernanza Mundial (2019) son indicadores de percepción que permite establecer una variación entre la percepción sobre gobernanza y controles democráticos para combatir la corrupción. Para definir la membresía en el conjunto de (D) se usa el indicador sobre la existencia de redes anticorrupción en cada caso que coapta el estado de derecho.

**Tabla 2.2. Atributos de los objetivos de institucionalización de la lucha contra la corrupción**

<b>D = Adopción de una misión internacional</b>	<b>R = Institucionalización de la lucha contra la corrupción (Mejora de Control Democrático)</b>
D1= Incumplimiento de compromisos al suscribirse en una convención contra la corrupción	R1 = Mecanismo de seguimiento: Se toma de medidas contra la corrupción y se da reconocimientos de su labor a nivel internacional
D2 = Ineficacia en el control de la corrupción del índice Worldwide	R2 = Mejora en la percepción del índice Worldwide Governance Indicators (WGI)

Governance Indicators (WGI)	
D3= Existencia de redes anticorrupción	R3 = Desmantelamiento de redes anticorrupción

*Fuente:* Diseño de Samantha Andrade a través de la recopilación de datos según Fontaine, Medrano, y Narváez (2020).

Los datos de países en situación de posconflicto, como Guatemala, Burundi y Angola, así como el Iraq y el Afganistán, indican que la corrupción suele ser un problema grave que puede socavar la credibilidad tanto del gobierno en situación de posconflicto como de los donantes internacionales (Ackerman y Carrington 2019, 13). Por tanto, se toman en cuenta casos posconflicto y donde existe altos niveles de violencia que propician la cooptación del Estado por redes criminales. En particular, se considera tres caracteres para la selección de caso basados en el establecimiento de una agencia. Primero, por la ineficiencia en el control de la corrupción, los estados realizan un pedido a un organismo internacional para establecer una agencia internacional anticorrupción como soporte técnico. Segundo, por la ineficiencia en el control de la corrupción existen redes sistemáticas de corrupción y tercero por el fallo en los compromisos suscritos para inhibir la corrupción. Según estos caracteres existen misiones internacionales en los siguientes países: Guatemala, Honduras, Kosovo, Taiwan, China, Singapur, Afganistán, México, Brasil y Perú.

Los atributos que se señalaron anteriormente son necesarios para entregarle características para definir la institucionalización de políticas anticorrupción (D) seriamente afectados por esta problemática y en que los controles democráticos son deficientes (R). Estos se establecieron a partir de la revisión de la literatura concerniente al detonante teórico y al resultado. Los datos que se utilizaron son de fuentes primarias y secundarias y para cada uno de los países seleccionados el período de referencia es el año de establecimiento de misiones internacionales promulgadas por organizaciones internacionales y convocadas por gobiernos para recibir ayuda ante graves niveles de corrupción.

**Tabla 2.3. Selección de caso**

	Membresía de conjunto nítido en el detonante: Adopción de la lucha contra la corrupción como objetivo de política	
Membresía de conjunto	Casos típicos:	Casos irrelevantes:

nítido en el resultado:	Guatemala y Honduras	Afganistán, China, Singapur
Adopción de políticas anticorrupción difundidas por agencias	Casos desviantes: Kosovo, Taiwan	Casos individualmente irrelevantes: México, Brasil y Perú

*Fuente:* Datos Carnegie Endowment for International Peace (2014) basados en Schneider y Rohlfling (2013)

En general, se analiza y se selecciona un caso cuando X es suficiente para un resultado si el conjunto de X es un subconjunto del conjunto del resultado Y. Los casos que se ajustan a esta definición se sitúan en la célula y representan casos típicos porque son manifestaciones empíricas tanto del resultado como de la condición suficiente (Schneider y Rohlfling 2013, 15). La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) será analizada en este trabajo al igual que el gobierno de Guatemala durante un período de diez años para entender el mecanismo causal de la lucha contra la corrupción y entender 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 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 híbrida, proveniente de una organización internacional y con vinculación nacional en el país beneficiario, que transitó de una organización centrada en el objetivo abstracto definido como "acabar con la impunidad" a otra más específica e identificable; "la investigación de las redes de corrupción" durante la aplicación de su mandato (Zamudio 2020, 68). Esta misión tiene la posibilidad de actuar en la esfera nacional del país beneficiario y el objetivo es apoyar técnicamente para el control de la corrupción.

### **Capítulo 3. Presentación de resultados del mecanismo causal**

En este capítulo, 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 observará las huellas empíricas encontradas en las actividades de las entidades, en cada parte del proceso, y que esto permitirá realizar inferencias más sólidas sobre cómo funcionaron realmente los procesos causales en situaciones del mundo real (Illari, 2011; Russo y Williamson 2007).

A continuación, se analizará las herramientas en la lucha contra la corrupción que desencadenaron en la falla de institucionalización de políticas a través de los instrumentos de política. Los instrumentos de política son entidades empíricamente observables de un diseño de política, según la taxonomía de Christopher Hood. Esto incluye los recursos del Estado que son nodalidad o información, autoridad, tesoro y organización (Hood 1986, 2007; Hood y Margetts 2007) que serán analizados por cada entidad del mecanismo causal. Este esquema clasificatorio implica que el gobierno aborda el problema de la corrupción utilizando la información, sus poderes legales o autoridad, dinero disponible y su capacidad de organización formal. Salamon y Lund (1989) sugiere que los diferentes instrumentos implican diversos grados de eficacia, eficiencia, equidad, legitimidad y apoyo partidario, y que los cambios en una situación particular afectan a su idoneidad. Por tanto, algunos instrumentos son más eficaces para llevar a cabo una política en algunos contextos que en otros.

El objetivo es desarrollar una explicación mecanicista adecuada, entendida como una teoría causal que describa el funcionamiento de un proceso que relacione las causas y los resultados con suficiente detalle como para que podamos responder cómo funciona cada parte crítica del proceso (Craver y Darden 2013, 83 -95). Los instrumentos de políticas son los recursos del estado basados en la taxonomía de Hood (2007). Primero, nodalidad de la información que se refiere a la utilización y producción de información por parte de los organismos estatales.

Segundo, la autoridad se refiere a las normas formales expresadas en la constitución política, las leyes y los reglamentos. Tercero, es Tesoro que se refiere a todas las fuentes de financiación y los gastos públicos relacionados con una esfera política. Por último, la Organización que se refiere a todos los organismos estatales y no estatales que participan en la formulación, aplicación y evaluación de una política (Hood 2007). En este modelo se integran dos tipos de medios constitutivos de las políticas modernas definido 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 sobre 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 2011).

### **Evidencias encontradas por cada observación empírica esperada (*Referirse al Anexo A*)**

#### **3.1. Detonante - El gobierno asume el compromiso de luchar contra la corrupción**

Según el capítulo anterior, el detonante establece la hipótesis de que el gobierno asume el compromiso de luchar contra la corrupción (HD), para evidenciarlo en la práctica de *process tracing* se genera observaciones empíricas esperadas para cada uno de los instrumentos de la matriz NATO. A continuación, en esta sección consiste entender las razones por las que el gobierno decide involucrarse en contra la corrupción y de qué manera va a combatirla. Es por eso que el gobierno adopta nuevos objetivos a través del establecimiento de la agenda.

##### **3.1.1. Los compromisos del gobierno para luchar contra la corrupción**

La modalidad del detonante se configura como el compromiso del gobierno de combatir a 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.

La existencia de grupos clandestinos son un legado no resuelto del conflicto armado interno en Guatemala y se denota que estos grupos son miembros de una red interconectada de guatemaltecos poderosos. Los individuos y grupos que conforman esta red controlan y son impunes de actividades ilegales que tienen que ver con el ejercicio impropio de influencias en el estado e incluyen conexiones con el narcotráfico y otras formas de crimen organizado (Peacock y Beltrán 2003). En el mes de febrero del año 2007, el vicepresidente Eduardo Stein admitió que la Policía Nacional Civil y otras instituciones estatales clave estaban infiltradas por el crimen organizado (E1) (CICIG 2019). Es por eso que, en Guatemala, el gobierno no opta en fortalecer el estado en la lógica de pesos y contra pesos ya que no posee la capacidad y se necesita de una innovación, y recurre a la alternativa de una intervención externa que permita generar una opción creíble de vigilancia política que pudiera ser aceptada por el propio estado guatemalteco (Arellano-Gault entrevista por Andrade, 24 de febrero 2020).<sup>1</sup>

El interés de establecer una misión internacional contra la corrupción en Guatemala

---

<sup>1</sup> David Arellano-Gault, entrevista por Samantha Andrade. Ciudad de México, 24 de febrero de 2020, entrevista 1A.

incrementa cuando en mayo de 2007, ocurre el asesinato de tres diputados salvadoreños y su chofer a manos de miembros de la policía guatemalteca, el cual atrajo atención nacional e internacional sobre el problema de las redes ilegales y su nivel de infiltración en el sistema público. Esta situación provocó una grave crisis política y una repercusión mediática internacional, provocando la destitución de los jefes de la policía y del Ministro de Gobernación. El Congreso de Guatemala determina que los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad atentan contra los derechos humanos provocando impunidad en la sociedad guatemalteca (E2)<sup>2</sup>. Ante esto, el gobierno guatemalteco declara su compromiso de lucha contra la corrupción ya que reconoce las instituciones estatales están infiltradas por el crimen organizado. Es por eso que el Gobierno de Guatemala, durante la presidencia de Oscar Berger, pidió al Departamento de Asuntos Políticos (DAP) de las Naciones Unidas, asistencia a fin de desarrollar un mecanismo que ayudara al Estado guatemalteco a investigar y enjuiciar redes criminales (E3).

### **3.1.2. El llamado a organizaciones internacionales para combatir la corrupción**

La autoridad del detonante se configura como el compromiso del gobierno de combatir a la corrupción al informar que recibirá la tutoría técnica y apoyo en investigaciones penales por parte de una agencia internacional de anticorrupción. El Congreso de Guatemala, a través del Decreto Número 35-2007 reconoce la amenaza de cuerpos ilegales y considera necesario la implementación de un acuerdo de carácter internacional para fortalecer la capacidad del Estado en sus funciones (E4). Además, se realiza una opinión consultiva a la Corte de Constitucionalidad (E5) sobre la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) para que pueda desempeñar funciones en Guatemala.<sup>3</sup> Esta opinión consultativa resulta favorable al establecimiento de una misión internacional contra la corrupción apoyada por una organización internacional. Además, el Gobierno reconoció la obligación de combatir cualquier manifestación de los llamados Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS), estableciendo acorde al Acuerdo Global de Derechos Humanos y así mantener un irrestricto respeto a los derechos humanos (E6). A través de estas acciones, la CICIG puede constituirse como querellante adhesivo de los procedimientos penales y promover procedimientos de carácter disciplinario. Incluye la investigación contra

---

<sup>2</sup> Congreso de la República de Guatemala. Decreto Número 35-2007. Expedido el 1 de agosto de 2007 y ratificado por el presidente de la República de Guatemala mediante instrumento el 28 de agosto de 2007.

<sup>3</sup> Opinión consultativa a la Corte de Constitucionalidad de Guatemala. Expediente 791-2007 en Diciembre 2006.

funcionarios vinculados a redes criminales, colabora con el Ministerio Público y coadyuva en la investigación de los hechos y participar directamente en los juicios penales.

De igual manera, la CICIG puede recomendar políticas públicas y proponer reformas legales, judiciales e institucionales a fin de prevenir la reaparición de redes clandestinas llamadas como Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS). Entonces, la misión en Guatemala se considera como mecanismo intermedio que consistía en investigadores y fiscales internacionales que cooperarían con el Ministerio Público pero que a la vez tendría su propia autonomía. Se concede cierta autoridad a la misión basándose en el principio de soberanía compartida. Es decir, Guatemala cede parte de su soberanía al aceptar fiscales e investigadores internacionales en los procedimientos internos, y, a su vez, la ONU aplicaría la ley y procedimientos guatemaltecos, renunciando a los tribunales penales internacionales (Gutiérrez 2016).

### **3.1.3. Los beneficios económicos al recibir una misión internacional anticorrupción**

La adopción de 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 Oslen 2005). El compromiso del gobierno de combatir a la corrupción, en particular sobre el tesoro del detonante, incluye el discurso y planes económicos que debe abarcar la agencia híbrida y el gobierno para cumplir el objetivo. La corrupción no sólo debilita la infraestructura estatal si no que también agota los fondos públicos y se reducen las oportunidades de inversión para un país. Por tanto, el Estado recibe tutoría técnica por parte de una agencia internacional de anticorrupción quién brindará las ventajas económicas para el fortalecimiento del estado. En particular, el Ministerio Público resaltó como satisfactorio el convenio de cooperación bilateral con CICIG para el cumplimiento de sus funciones (E7).

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. Es por eso que 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 (E8). En particular, esta misión implica un beneficio económico ya que la CICIG no recibe financiamiento del presupuesto regular de las Naciones Unidas o del Estado beneficiario. Todos los fondos de la misión internacional contra la corrupción provienen de donaciones voluntarias de diversos países y que son administradas mediante el Programa de



Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Entonces, Guatemala recibe recursos de apoyo financiero y político de las naciones donantes y estos fondos deben ser manejados por la CICIG. Los Estados donantes son un componente crítico para la CICIG ya que son “activos acompañantes” y le proveen de apoyo económico (donaciones) y político (respaldo público) a la misión (Zamudio 2018, 521) Los países donantes no tienen control sobre el ejercicio presupuestario, aunque sí exigen rendición de cuentas sobre su desempeño a la misión. Por otro lado, el gobierno se involucra en combatir la corrupción ya que desea garantizar la transparencia en el uso de fondos públicos y promover la rendición de cuentas de las entidades públicas (E9). Especialmente el fenómeno de la corrupción y el extravío de fondos públicos han afectado directamente a la ciudadanía en el ejercicio de sus derechos y al Estado en el cumplimiento de sus obligaciones de proporcionar seguridad, eficiencia, accesibilidad y sostenibilidad en sus servicios públicos (CICIG 2018).

#### **3.1.4. La promesa de reformas institucionales para combatir la corrupción**

Por instrumento de organización del detonante se encuentran evidencias sobre el compromiso del gobierno para combatir contra la corrupción. 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 gobernabilidad del gobierno.

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). Es por eso 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 y/o impunidad a las redes criminales (E10). Además, el Congreso de Guatemala reconoce que el patrón de impunidad heredado del conflicto armado fue reforzado por leyes de amnistía que beneficiaron a responsables de crímenes (E11).<sup>4</sup> En el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos se expresa la voluntad del Estado de Guatemala para fortalecer las instituciones de protección de la ciudadanía.<sup>5</sup> El instrumento señala específicamente el deber del Gobierno de garantizar la independencia y autonomía del Organismo Judicial (OJ) y el Ministerio Público

---

<sup>4</sup> Decreto 145-1996. 27 diciembre 1996. Congreso de Guatemala. Ley de Reconciliación Nacional

<sup>5</sup> Acuerdo Global Sobre Derechos Humanos. 29 de marzo de 1994. Acuerdos de Paz suscritos por el Gobierno de la República de Guatemala

(MP) en sus labores. Es entonces que el poder ejecutivo de Guatemala anunció que la CICIG ayudará al Estado en la investigación a entidades del Estado que han dado muestras de estar relacionadas o vinculadas con el crimen organizado (E12).

### **3.2. El gobierno formula una política con el apoyo de una agencia internacional anticorrupción - Entidad A**

En esta sección, se definen los medios para cumplir los objetivos a través de la formulación de políticas. La entidad A pertinente a la formulación de políticas establece la hipótesis de que el gobierno formula una política con el apoyo de una agencia internacional anticorrupción (HA), para evidenciarlo en la práctica de *process tracing* se genera observaciones empíricas esperadas para cada uno de los instrumentos de la matriz NATO.

#### **3.2.1. Nuevas Esperanzas: establecimiento de la CICIG**

Respecto a modalidad de la Entidad A, consiste 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. En específico, en este instrumento se formula que el gobierno cambia la política contra la corrupción e incorpora la misión internacional para investigar redes ilegales.

Los agentes internacionales, como es la CICIG, pueden contribuir en dos factores clave relacionados con la lucha contra la corrupción a nivel nacional. En primer lugar, particularmente en los países en desarrollo, las organizaciones internacionales y sus misiones pueden aportar recursos y conocimientos técnicos de los que no se dispone el gobierno habitual (Ackerman y Carrington 2019, 95). En segundo lugar, los agentes internacionales se presentan como actores independientes y con objetivos específicos. En particular, una agencia anticorrupción se crea básicamente para implementar estrategias o programas nacionales anticorrupción. Las agencias anticorrupción pueden ser tan efectivas como el gobierno quiere que sea. Una agencia anticorrupción sólo puede ser independiente, permanente, responsable, creíble y efectiva si está apoyada por un gobierno comprometido con la erradicación de la corrupción (PNUD 2018). En el caso de establecer una misión internacional, se entiende que los sistemas de asesoramiento en materia de políticas existen en todas las jurisdicciones y son una parte importante del comportamiento de trabajo de los gobiernos en sus actividades políticas y de gobierno (Plowden 1987).

La CICIG es entendida como un mecanismo o agencia “híbrida” contra la corrupción ya que es

una composición internacional y nacional a la vez, que funciona como una especie de fiscalía, aunque con poderes limitados, que trabaja junto con las instituciones guatemaltecas, capacitando y empoderando al mismo tiempo al personal local a través del llamado efecto demostrativo (Hudson y Taylor 2010, 55). La CICIG entonces colabora con el Estado en la desarticulación de los aparatos clandestinos de seguridad y cuerpos ilegales de seguridad y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes (E13).<sup>6</sup> Es importante señalar que las misiones internacionales contra la corrupción no tienen mecanismos definidos para el cumplimiento de las normas y dependen de la cooperación con el estado. Esto significa que más allá de la vergüenza pública de los estados infractores, las organizaciones internacionales no tienen absolutamente ningún poder para cambiar comportamientos o sancionar actos corruptos de manera significativa, cuando se abordan bajo la teoría del régimen (Zamudio 2020). Es por eso que el gobierno promueve a la institución Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ) que clasifique y contabilice las sentencias donde ha participado la Misión CICIG (E14). Mientras, las estrategias de impacto de las misiones pueden hacer hincapié en varias combinaciones de medidas preventivas y represivas, así como en la respuesta a las presiones o recomendaciones resultantes de la ratificación de instrumentos internacionales (Arellano-Gault 2020, 11) que el Estado benefactor ha firmado y ratificado. Entonces, la CICIG según su acuerdo busca fortalecer el Estado y las instituciones de Guatemala ya que es considerado como instrumento de intervención, que combina recursos nacionales e internacionales para investigar y perseguir, junto con el Estado, las estructuras criminales que se han infiltrado en el gobierno y que afectado la paz y seguridad. En particular, el gobierno busca establecer políticas anticorrupción y en el acuerdo con CICIG se plantea elaborar un “Sistema de Medición de la Impunidad adaptado a la realidad guatemalteca”, el cual tiene como objeto ser un aporte para la construcción de modelos de generación de datos e información oficial confiable (E15).

### **3.2.2. Autoridad Compartida**

Por instrumento de autoridad en la Entidad A, se encuentran evidencias respecto a la formulación de políticas anticorrupción donde el gobierno otorga autoridad compartida a la agencia anticorrupción para investigar casos y sobre los actores involucrados.

La CICIG fue creada principalmente como una fiscalía internacional destinada a reforzar y

---

<sup>6</sup> Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala (CICIG)

mejorar el rendimiento de la institucionalidad guatemalteca ya que es un país y un sistema judicial en los cuales imperaba (Beltrán entrevista por Andrade, 28 de febrero 2020).<sup>7</sup> El Secretario General ONU y el Gobierno de Guatemala realizan el acuerdo para el establecimiento de la CICIG donde se enfatiza que no es un órgano de las Naciones Unidas, sino que la comisión funcionará solamente de conformidad con los términos del acuerdo (E16).<sup>8</sup> En particular, se le otorga a 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 (Art. 4,1) (E17).<sup>9</sup> En este caso se designa a una autoridad o mecanismo para coordinar medidas, para evaluar los riesgos y aplicar los recursos, con el fin de garantizar la lucha contra la corrupción y la transparencia o depuración que tendrán las instituciones cooptadas por redes ilícitas. Esta designación de autoridad no significa la pérdida de soberanía para el estado ya que la Misión se basa en un acuerdo internacional establecido. Este acuerdo es ratificado en el contexto nacional por el congreso de Guatemala donde se aprueba el establecimiento de la CICIG el 1 de agosto de 2007 (E18).

### **3.2.3. Inversiones para combatir la corrupción**

Muchos de los países más corruptos del mundo además de poseer instituciones débiles, son también relativamente pobres por el aprovechamiento de fondos públicos para el beneficio privado. Por lo tanto, los agentes internacionales pueden ayudar a los esfuerzos nacionales de lucha contra la corrupción simplemente proporcionando financiación adicional, en particular si el agente nacional en cuestión tiene relativamente pocos recursos (Ackerman y Carrington 2019, 95). De igual manera, combatir la corrupción consiste en invertir parte del presupuesto del gobierno para aplicar políticas anticorrupción. Es por eso que en este instrumento de tesoro de la Entidad A se denota que el gobierno incrementa la inversión y apoyo económico de la agencia anticorrupción.

Uno de los principales instrumentos gubernamentales sobre el instrumento del 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. A diferencia de las transferencias,

---

<sup>7</sup> Adriana Beltrán, entrevista por Samantha Andrade. Washington D.C, 28 de febrero de 2020, entrevista 3A.

<sup>8</sup> Ibis.

<sup>9</sup> Acuerdo Entre La Organización De Las Naciones Unidas Y El Gobierno De Guatemala Relativo Al Establecimiento De Una Comisión Internacional Contra La Impunidad En Guatemala (Cicig). 19 de noviembre de 2006

los pagos dirigidos al portador se realizan a todos aquellos que, por alguna razón, reúnen las condiciones para recibirlos (Vught y De Boer 2015). La CICIG aporta con 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 2019). Es por eso, que en la Misión se establece como un mecanismo más eficiente para la coordinación en los apoyos financieros al Estado e incluir informes de auditoría para garantizar la transparencia del proceso sin la intervención de un sector público cooptado por redes ilícitas. Los informes son presentados a las Naciones Unidas para mostrar el desarrollo de la misión y proveer información sobre la lucha anticorrupción (E20). Aún así se reciba aporte económico del exterior, el gobierno debe abarcar algunos gastos para apoyar a la agencia anticorrupción y que se cumpla el objetivo de luchar contra la corrupción. Para el inicio de la misión, en el año 2007, el Congreso de la República a través del en el Presupuesto General de Gastos e Ingresos de la Nación asignó a la CICIG un monto de 30 millones de queztales (aproximadamente \$130 mil USD) (E21).<sup>10</sup> Además, el Ministerio de Gobernación dota de material a la Misión incluyendo material móvil, equipo tecnológico y de comunicaciones al equipo de investigación para el cumplimiento de sus funciones (E19).<sup>11</sup>

#### **3.2.4. Cambios estructurales en el sector Público**

Por último, para que se formule una política anticorrupción, se observa en el instrumento de organización de la Entidad A que el gobierno manifiesta el cambio del sistema administrativo para tratar dinámicas de casos de corrupción con el apoyo de 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 para poder perseguir y enjuiciar a las redes ilícitas. La CICIG establece en el Acuerdo a 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 (E23).<sup>12</sup> Gran parte de la tecnología anticorrupción se ha

---

<sup>10</sup> Decreto Legislativo 70-2007. 27 De noviembre De 2007. Congreso de Guatemala emite Ley Del Presupuesto General De Ingresos Y Egresos Del Estado Para El Ejercicio Fiscal 2008.

<sup>11</sup> Acuerdo Entre La Organización De Las Naciones Unidas Y El Gobierno De Guatemala Relativo Al Establecimiento De Una Comisión Internacional Contra La Impunidad En Guatemala (Cicig). 19 de noviembre de 2006

<sup>12</sup> Ibis

desarrollado a nivel internacional a través de otras experiencias y análisis técnicos. Por eso los agentes internacionales pueden ayudar a los agentes nacionales a reducir la corrupción informándoles de las mejores prácticas, las teorías conceptuales y lo que ha tenido éxito en otros lugares (Ackerman y Carrington 2019, 95). Este traspaso de información y técnicas es definido como la difusión de las políticas públicas donde se adoptan políticas ejemplares en otros sectores. En particular se observa un proceso de aprendizaje por el cual las redes aprenden de las experiencias pasadas y se desarrollan principalmente técnicas y procesos con el fin de mejorar la política (Bennett y Howlett 1992, 286) que se ha diseñado para el nuevo contexto.

En particular, el Estado busca establecer la CICIG para mejorar la capacidad del Estado en la investigación y persecución penal de delitos cometidos por estructuras criminales vinculadas a entidades o agentes del Estado que otorgan capacidad operativa y/o impunidad (Girón 2007). Además, tras el acuerdo con la misión internacional CICIG, el Gobierno inicia una reforma del sistema administrativo donde se anuncia la creación de la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI) que labora junto a la misión para cumplir con el objetivo de evitar la impunidad (E24). La Fiscalía Especial contra la Impunidad se convierte en la entidad encargada de descubrir, investigar y perseguir de manera penal casos considerados de relevancia y de alto impacto. Inicialmente es constituida como un mecanismo de apoyo y colaboración con el Ministerio y Público. Esta unidad está integrada por personal guatemalteco, seleccionado, capacitado y supervisado por personal internacional de la CICIG, cuya responsabilidad es apoyar a la CICIG en la investigación de los casos que han sido seleccionados mediante un acuerdo entre la organización y el Ministerio Público (Zamudio entrevista por Andrade, 25 de febrero 2020). Los casos son manejados por la CICIG y asignados por la fiscal general. Por otra parte, la CICIG y el Gobierno también se comprometieron a descubrir redes ilícitas y funcionarios involucrados con las mismas. Es por eso que reforman el régimen disciplinario de la Policía Nacional para tratar temas penales, en específico, sobre corrupción e impunidad (E22).<sup>13</sup> Es por eso que en el año 2009, lograron depurar a 1.700 miembros de la Policía Nacional y a 10 fiscales del Ministerio Público por vinculación con el crimen organizado (Dabroy, 2009, 11).

### **3.3. El gobierno no reforma el sistema de coordinación para combatir la corrupción**

---

<sup>13</sup> Decreto 17-2009. 8 de mayo de 2009. Congreso de Guatemala emite Ley de Fortalecimiento de la Persecución Penal.

## **por políticas restrictivas - Entidad B**

En esta sección, se coordina la política anticorrupción con otras áreas de políticas existentes a través del cambio institucional. En la entidad B se establece la hipótesis de que el gobierno no reforma el sistema de coordinación para combatir la corrupción por políticas restrictivas y para evidenciarlo en la práctica de *process tracing* se genera las siguientes observaciones empíricas esperadas.

### **3.3.1. La impunidad impide la lucha contra la corrupción**

En el instrumento de modalidad de la Entidad B se encuentra 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 Naciones Unidas para el Desarrollo (2008, 115), los funcionarios corruptos promueven la burocracia ya que se puede convertir en una forma para demorar los procedimientos y obligar a los usuarios tomar procesos más largos que sólo pueden ser resueltos mediante el pago de sobornos. Si bien los gobiernos pueden haber ideado inicialmente los procedimientos burocráticos para construir controles internos; el resultado es a menudo contraproducente por la ineficacia que produce. Entonces, la corrupción se puede reducir sustancialmente mediante la racionalización de estos procedimientos. En este caso, no logra ser efectiva por la falta de homogenización de todas las entidades públicas contra la corrupción. El Ministerio Público realiza acciones orientadas a fortalecer la Unidad de Métodos Especiales de Investigación y varias fiscalías de sección y distritales de las ciudades principales de Guatemala. Además, existe avances en la investigación de algunos casos de alto impacto, incluyendo aquellos en los que la CICIG es querrelante adhesivo (E25).

Los sistemas de vigilancia deben diseñarse cuidadosamente si no quieren multiplicar los procedimientos burocráticos y los "trámites burocráticos", que de por sí aumentan las oportunidades de corrupción (PNUD 2008). 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 sólo presentó 13.642 acusaciones en los tribunales y se lograron 3.706 sentencias, lo cual significa menos de uno por ciento de efectividad y el 99.6 por ciento de impunidad (E27) (PNUD 2010). Es por eso, que el Congreso de la República informa sobre reformas sustanciales al Código Procesar Penal, ya que considera necesario el establecimiento de mecanismos para hacer prevalecer los principios de celeridad, oralidad, inmediación, publicidad, contradictorio y debido proceso

(E26). A partir de las reformas se busca que el procedimiento penal sea transparente, breve, concreto y desprovisto de formalismos innecesarios y reglas poco realistas (E26).<sup>14</sup>

### **3.3.2. Una institución para combatir la impunidad**

Por instrumento de autoridad de Entidad B se encuentra evidencias sobre 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 los casos vinculados en el sector público.

El dilema de la impunidad es una de las razones porque no se logran implementar políticas anticorrupción y especialmente depende de la independencia judicial. La gestión de los recursos humanos es parte del instrumento de autoridad ya que cambia las dinámicas del poder judicial para aumentar la transparencia y la rendición de cuentas. Las normas de contratación de jueces y otros funcionarios de los tribunales pueden ayudar a garantizar que los nombramientos se hagan por mérito propio mediante un proceso objetivo y transparente. Los reformadores judiciales de la lucha contra la corrupción deben encontrar el equilibrio correcto entre la exigencia de la rendición de cuentas de los agentes judiciales y la protección de su independencia (Jennet 2014). Es decir, la independencia judicial debe salvaguardarse para que los actores políticos y otros intereses de poder por parte de agentes externos no puedan influir en la toma de decisiones judiciales. Para combatir la impunidad y evitar oficiales públicos vinculados a redes de corrupción, la Constitución Política de la República institucionalizó Comisiones de Postulación a efecto de limitar la discrecionalidad de los Organismos del Estado en cuanto al nombramiento subjetivo e inidóneo de determinadas autoridades públicas que ejercen acciones esenciales dentro de la actividad estatal y de relevancia para la consolidación del régimen de legalidad, el fortalecimiento del Estado de Derecho y la democracia participativa y representativa (E30).<sup>15</sup>

Las disposiciones institucionales pueden prescribir y proscribir, acelerar y retrasar el cambio; y una clave para comprender la dinámica del cambio es la aclaración del papel de las instituciones dentro de los procesos estándar de cambio (March y Olsen 2005). 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

---

<sup>14</sup> Decreto 18/2010. 24 de mayo de 2010. Congreso de Guatemala emite Ley de Fortalecimiento de la Persecución Penal

<sup>15</sup> Decreto Número 19-2009. 21 de Mayo de 2009. Congreso de Guatemala emite Ley de Comisiones de Postulación.



(UEFAC) y que luego cambiaría el nombre para ser conocida como Fiscalía Especial contra la Impunidad (E28). 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). Esta creación significa un cambio de dinámica por parte del Estado donde establece que la dirección de la investigación corresponde siempre al Agente Fiscal del Ministerio Público de acuerdo a los principios de autonomía, unidad y jerarquía que rigen la institución; mientras que la FECI se crea para asumir la acción investigativa con seis agencias fiscales como soporte (E29) (Asociación de Investigación y Estudios Sociales 2011).

### **3.3.3. Invertir por la transparencia del sector público**

En el instrumento de tesoro se encuentra evidencias de que el gobierno invierte para 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 contrataciones públicas son uno de los principales focos de la corrupción por la complejidad del sistema y por los beneficios privados que puede brindar actores en la realización de contratos. Especialmente, la transparencia es limitada y la manipulación es difícil de detectar en los sistemas obsoletos. Es por eso que 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, nombre asignado al Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado (E31). El sistema Guatecompras es un mercado electrónico, operado a través de Internet que se enfoca en brindar mayor transparencia a las compras públicas y contratación de bienes y servicios (Guatecompras 2020). El objetivo es que la sociedad puede disponer de mecanismos transparentes de rendición de cuentas de las compras gubernamentales y puede conocer datos tales como cuánto gasta el gobierno. En 2019, se desarrolla una app del sistema de información Guatecompras donde las empresas podrán ofertar de una forma fácil, rápida y accesible.

Por otro lado, los instrumentos de transparencia pueden exigir que los jueces publiquen sus decisiones y que los tribunales mejoren el acceso a la información sobre el funcionamiento de los tribunales y el progreso de los casos individuales (Jennett 2014). Es necesario implementar mecanismos de rendición de cuentas en el sector judicial para contrarrestar los altos niveles de impunidad. En el año 2013, el Ministerio Público convirtió la Unidad de Análisis Criminal en

una Dirección de Análisis Criminal con el Apoyo del Fondo para la Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (E33). Se realiza este cambio con el fin de escalar el impacto y ampliar el mandato para brindar apoyo a todas las fiscalías con análisis estratégico del fenómeno criminal que se enfoca en las conexiones entre casos y estructuras criminales, en lugar de adoptar un abordaje “caso-por-caso” (ONU 2019). Además, en el año 2017 a través del proyecto Sistema Integrado de Justicia se crea el sistema informático que está orientado a identificar mecanismos y ajustes institucionales idóneos que permiten reducir los niveles de impunidad en el país a través de la medición de los niveles de eficiencia y eficacia (CICIG 2019). El objetivo del sistema es articular la planificación y la asignación presupuestaria, y lograr una cobertura territorial de las entidades competentes. Este sistema es coordinado por el Organismo Judicial (OJ), el Ministerio Público (MP), el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), el Ministerio de Gobernación, el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF) y la CICIG (E32).

#### **3.3.4. Las instituciones a la mira**

Por último, para que se desarrolle una coordinación institucional, se observa en el instrumento de organización de la entidad B que el gobierno establece mecanismos de coordinación para mejorar el procesamiento de los casos. En un diseño deliberado, los arreglos institucionales son maleables y una cuestión de elección y cambio es impulsada por las estrategias de los actores (Olsen 2008, 4).

Uno de los objetivos para una administración pública transparente es que los candidatos sean contratados y promovidos no sobre la base del patrocinio sino de la justicia y el mérito. Para transparentar el sector de justicia y evitar las influencias externas, durante el proceso de elección de Fiscal General y jefe del Ministerio Público, la CICIG monitoreó de modo permanente todas las sesiones de la Comisión de Postulación (E35). En estas comisiones se apoyó técnicamente con recomendaciones en cuanto al perfil idóneo de las personas que se postularan candidatas y la exclusión de algunos que tuvieran cierto tipo de señalamientos negativos relacionados con posible vinculación a la delincuencia organizada o que tuvieran múltiples denuncias disciplinarias o penales (CICIG 2019a). Por otro lado, la UEFAC se instala dentro de la estructura orgánica del Ministerio Público, bajo la dirección del Fiscal General y jefe del Ministerio Público y opera como una Fiscalía Modelo (E34). En esta entidad, los fiscales guatemaltecos que la conforman son fiscales de carrera seleccionados y formados continuamente por la CICIG. Entonces se constituye en un grupo de trabajo guatemalteco especializado dentro de la institución.

De igual manera, un enfoque eficaz para contrarrestar la corrupción en el sector judicial integra los instrumentos de lucha contra la corrupción en el marco de amplias reformas estructurales del poder judicial (Jennett 2014). Es entonces que 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, y por lo cual se crea el Sistema Integrado de Justicia (SIJ) (E36). El sistema integrado 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). Además, el gobierno de Guatemala aumenta 40 tribunales más desde el año 2008 hasta el año 2011 para tener un total de 643 órganos jurisdiccionales, de los cuales 477 entidades ejercen materia penal con procesos transparentes de funcionarios y su selección (E37).

### **3.4. El gobierno no permite participación y colaboración de actores no estatales en la lucha contra la corrupción - Entidad C**

En esta sección, se procesa las demandas de los actores no estatales con respecto a la política implementada a través de interrelaciones políticas. En la entidad C se establece la hipótesis de que el gobierno no permite participación y colaboración de actores no estatales en la lucha contra la corrupción y para evidenciarlo en la práctica de *process tracing* se genera las siguientes observaciones empíricas esperadas.

#### **3.4.1. La sociedad civil en la lucha contra la corrupción**

En el instrumento de modalidad se encuentra evidencias de que el Gobierno difunde información sobre la lucha contra la impunidad y corrupción a actores no estatales. La lucha a 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 la información que ayudará a exponer la corrupción (PNUD 2018). El gobierno informa que el fortalecimiento del Organismo Judicial y del Sector Justicia requiere de un apoyo sostenido por parte de la sociedad y el Estado. El interés es establecer espacios y mecanismos permanentes de enlace y coordinación con organizaciones de la sociedad civil (E38) para favorecer la participación ciudadana en la superación de

problemáticas que afectan la justicia (Organismo Judicial, 2010). En particular, la participación de la sociedad civil o la representación de grupos de la sociedad en los órganos judiciales puede mejorar el proceso público ya que hay un mayor escrutinio. 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 (E39). Este proceso es constituido como 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. Los actores no estatales tienen la oportunidad de presentar por escrito las tachas sobre el candidato ante la comisión. Este es el espacio con mayor incidencia para la ciudadanía ya que es la única fase, en donde pueden presentar ante la comisión los señalamientos o tachas que se tenga de cada uno de los aspirantes (Garavano et al. 2014).

En segunda instancia, la publicación de contratos y documentos de adquisición puede permitir a la sociedad civil supervisar los presupuestos y para los interesados realizar el seguimiento del presupuesto. En este caso, la Contraloría General de Cuentas desarrolla las Jornadas por la Transparencia y la Participación Ciudadana para promover el eje central de la Política Institucional de Fomento de la Participación Ciudadana (E41). El gobierno anuncia que se busca sumar esfuerzos en la prevención y lucha contra la corrupción, propiciando espacios para la participación de la población y fomentando la cultura de la denuncia ciudadana. Una parte fundamental de las Jornadas lo constituye el Foro de Diálogo donde las autoridades locales y representantes de entidades públicas y de organizaciones de desarrollo, dan a conocer las funciones y desempeños que realizan al frente de cada institución (Contraloría General de Cuentas 2015). El objetivo en este instrumento es que la población también pueda participar y recibir información sobre la labor de los representantes públicos. Además, que los funcionarios se puedan someter al escrutinio público, así como cumplir con el mecanismo de rendición de cuentas y de auditoría social.

### **3.4.2. La sociedad civil es un veedor**

Por 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 el gobierno permite espacios de participación para recibir apoyo de actores no estatales para mejorar el sistema de judicial.

La CICICG, 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 (E43). 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). El Observatorio se conformó en 2017 por un Consejo Directivo, integrado por el presidente del Organismo Judicial y de la Corte Suprema de Justicia, los rectores de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) y de la Universidad Rafael Landívar (URL), la CICIG y Cooperación Técnica Alemana GIZ quienes brindan acompañamiento técnico a este proyecto del sector judicial a través de informes y sugerencias. De igual manera, con el apoyo de instituciones y organizaciones como el Centro de Estudios de Justicia de las Américas, el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala y la Comunidad Jurídica de Occidente; se lleva a cabo la reorganización de la Fiscalía Distrital de Quetzaltenango (E42). Este proceso de cambio estuvo basado en una nueva forma de concebir la organización de las dependencias fiscales: especialización y trabajo en equipo del personal, gestión eficiente de los casos, celeridad en su tratamiento, creación de unidades de servicios comunes, el reemplazo del análisis caso a caso por una visión integral de estructuras criminales, el establecimiento de metas de productividad y actuación (Ministerio Público, 2019). Por otro lado, el gobierno permite la participación de actores no estatales en el sistema judicial en situaciones o necesidades específicas.

En el Decreto 79-97 del Congreso de la República, estableció que en cinco municipios donde nohubiere Juez de Paz, se nombrará en materia penal, a tres personas de reconocida honorabilidad y arraigo que puedan comunicarse en la lengua predominante de la región y en español (E44). La competencia de esos jueces comunitarios se limita a: aplicar el criterio de oportunidad, en los casos y formas que la ley permite; celebrar audiencias de conciliación y aprobar acuerdos en delitos de acción privada y pública dependientes de instancia particular, y otras funciones establecidas en la siguiente base operativa de los juzgados comunitarios.<sup>16</sup>

### **3.4.3. La lucha contra la corrupción necesita condiciones financieras paratransparentar ante una sociedad participativa**

En el instrumento de tesoro se encuentra 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 el derecho de toda persona a acceder a información

---

<sup>16</sup> Decreto 79-97. 1997. Código Procesal Penal. Congreso de Guatemala.

en posesión de los sujetos obligados.<sup>17</sup> El acceso a la información es esencial para promover la transparencia y la rendición de cuentas de las entidades públicas y para fomentar la participación ciudadana. 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). Muchas veces el público no se encuentra las licitaciones de mayor envergadura y si uno quiere investigar tiene que solicitar a las autoridades del ministerio que corresponda por la documentación y este procedimiento 10 días. También se enfatiza que existe, de forma premeditada, una descoordinación interinstitucional en el manejo de los portales electrónicos de inversión pública para dificultar la fiscalización social (E45).

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 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 ya que existe un conflicto en la estrategia de monetizar – mediante la venta, arrendamiento y subasta– los bienes bajo su administración (E47) (UNODC 2016). De igual manera, se denota fallas en el sistema de justicia aun así se realice inversiones para la transformación. La CICIG menciona que quienes cooptan el sistema han encontrado las formas para blindarse ante los procesos de reforma, provocando que la impunidad en el Organismo Judicial continúe vigente. En particular, se constató que, si bien el presupuesto y las capacidades institucionales han crecido de manera consistente por inversión estatal y cooperación extranjera, permanecen todavía desafíos y obstáculos a solucionar en la

---

<sup>17</sup> Decreto No. 57-2008. 23 de octubre de 2008. Ley de Acceso a la Información Pública. Congreso de Guatemala

búsqueda de alcanzar niveles bajos de impunidad. Durante el periodo 2008- 2016, el total de impunidad para los delitos fue de 92.86%, siendo 96.40% la anual en 2008 y del 90.87% en 2016 por lo que la tendencia de esa cuenta sería una reducción promedio de 0.7% anual (E46) (CICIG 2019c).

#### **3.4.4. Los mecanismos de control por la sociedad civil**

Por último, se observa en la última herramienta de organización de la entidad que el gobierno no garantiza espacios óptimos de participación en la lucha contra la corrupción. Los mecanismos de control o supervisión deben integrarse en el sistema institucional para garantizar la efectividad del proceso e institucionalización de políticas anticorrupción.

En particular, la participación de la sociedad civil o la representación de personas no profesionales en los órganos de nombramiento judicial pueden abrir el proceso a un mayor escrutinio (Jennett 2014). 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 (E48). Según movimientos de la sociedad civil, existe una problemática sobre la conformación de la Comisión de Postulación ya que existe la politización de la integración de las comisiones, los defectos en una convocatoria efectuada por el Congreso de la República y al 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 publicidad que inspira la Ley de Comisiones de Postulación. Se han identificado problemas prácticos al momento de aplicar la ley, dentro de los cuales merecen citarse la publicidad del voto, la falta de contenido que aún tiene el requisito de la “reconocida honorabilidad”, las lagunas en el proceso de calificación por parte de las Comisiones y en la falta de posibilidad en cuanto a simplificar procesos de votación con elevados números de candidatos (Movimiento ProJusticia 2010).

Por otro lado, se encuentra el Observatorio de Justicia Penal que tiene el propósito de ser una fuente de información en materia de justicia penal y una herramienta de acceso público, puesta a disposición por las universidades y el Organismo Judicial como un esfuerzo intersectorial para la sociedad guatemalteca (E49). El Observatorio de Justicia Penal se encarga diseñar herramientas para medir la eficacia del sistema judicial guatemalteco, elaborar una compilación de las líneas jurisprudenciales, elaborar informes periódicos sobre los resultados y análisis y formular recomendaciones para fortalecer la argumentación de las decisiones judiciales en el ámbito penal (CICIG 2019). En 2018 fue presentado el primer

informe sobre el sistema de justicia penal en Guatemala donde resaltan que es excesiva la duración de las distintas etapas procesales, lo cual implica que una causa penal dura en promedio 918 días. Además, los abogados defensores han abusado del uso de acciones de amparo dentro de los procesos de antejuicio, con el objetivo de retrasar los procesos, obstruir las investigaciones y eludir la acción de la justicia (CICIG et al. 2018). El Observatorio a través de su primer informe ha cumplido con el objetivo de monitorear el sistema de justicia; pero, su continuidad depende del resto de actores involucrados tras la salida de la CICIG en 2019. De igual manera se realiza la Convocatoria Ciudadana, una iniciativa para visibilizar los procesos de designación de las autoridades de la administración de justicia y transparencia del Estado denominada “Guatemala visible” (E50). Este es un movimiento de formación ciudadana y observación pública para el fortalecimiento institucional en el país. Guatemala Visible es un acompañamiento civil en los procesos de elección de funcionarios del sistema de justicia y de otras instituciones del estado. Este proyecto busca fortalecer a las instituciones del país a través de tres ejes: formación ciudadana, comunicación y fiscalización.

#### **3.4.5. Gobierno no logra institucionalizar la lucha contra la corrupción - Resultado**

Por último, en esta sección se analiza los resultados de la política en un momento dado. El resultado del mecanismo causal de la lucha anticorrupción a través de agencias anticorrupción establece la hipótesis sobre la falla de control democrático ya que no se logra institucionalizar las políticas anticorrupción (HR). A continuación, se presentan las evidencias para obtener dicho resultado a través del rastreo de los cuatro instrumentos de la taxonomía de Hood.

#### **3.4.6. La voluntad de transparentar información**

Por instrumento de modalidad se encuentra evidencias 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). Las leyes más eficaces en la lucha contra la corrupción es el derecho a la información, que especifica que la información que debe divulgarse de manera proactiva y que ayudará a exponer la corrupción. 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 (E51).<sup>18</sup> Las instituciones no publican la información completa sobre presupuestos, nómina y gastos. Los informes de supervisión y monitoreo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión de Acceso a la Información Pública (SECAI) encontró que entre 2014 y 2016, el Organismo Judicial había cumplido parcialmente con sus obligaciones establecidas en la Ley. Esto quiere decir que el Organismo Judicial publicó parcialmente la información sobre sentencias, condenatorias pasadas relacionadas con derechos humanos, manejo de fondos públicos, funcionarios y empleados públicos (Impunity Watch 2019). Por tanto, no se puede garantizar la transparencia de los procesos públicos.

Por otra parte, el procedimiento de solicitud es un elemento importante para transparentar la información y garantizar la lucha contra la corrupción por actores no estatales. Esto permite a las personas y organizaciones que investigan la corrupción pedir información precisa, que en principio debería permitirle el acceso a casi todo (PNUD 2018). En la práctica, sin embargo, encontrarán su camino bloqueado por largas listas de "excepciones". La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder (Schedler 2004). En este caso se demuestra que el estado no garantiza el derecho a la información ya que los ciudadanos y especialmente interesados no reciben información completa sobre las actividades que ha realizado el sector público. Según la Procuraduría de los Derechos Humanos (Impunity Watch 2019), la autoridad reguladora en materia del derecho al acceso a la información pública establece que existe esta brecha ya que se debe a la carencia de unidades de acceso a la información y portales electrónicos a nivel de los gobiernos locales en Guatemala (E52). Por tanto, los procesos públicos en Guatemala no logran garantizar la transparencia ni evitar la influencia de agentes externos. Según Schedler (2004, 27), la transparencia es una aspiración que siempre encontrará obstáculos que no se puedan franquear y límites que no se quieran traspasar.

### **3.4.7. La impunidad controla la independencia**

Por el instrumento de autoridad del resultado se encuentra las evidencias de la falta de independencia de organismos judiciales y 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 contra la corrupción. En Guatemala, las instituciones del sistema de justicia continúan siendo

---

<sup>18</sup> Ley de Acceso a la Información Pública LAIP. Expedida el 23 de Octubre 2008. Congreso de Guatemala

objeto de una contienda por parte de estructuras para garantizarse impunidad de sus acciones. La Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECCI) investigó si entidades estatales son cooptadas por CIACS. En el año 2014 se conformaron redes ilícitas que influyeron en la elección de magistrados y magistradas de la Corte Suprema de Justicia y la Corte de Apelaciones (E53). El caso judicializado se conoció como “Comisiones Paralelas 2014” muestra cómo las comisiones de postulación han sido cooptadas por agentes externos que responden a intereses políticos y económicos particulares. Actualmente se investiga el caso Comisiones Paralelas 2020 que analiza el nuevo período 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 (e54). Además, se resalta que existe manipulación directa de las evidencias para fomentar la impunidad, obstaculizar la justicia o implicar a personas sin responsabilidad en hechos de corrupción o actividades ilegales (CICIG 2019).

La protección de los denunciantes y jueces es una línea de defensa para salvaguardar el interés público. La protección de los testigos y jueces promueve una cultura de rendición de cuentas e integridad en las instituciones públicas y privadas, y fomenta la denuncia de las conductas indebidas, el fraude y la corrupción (OCDE 2016). Los jueces independientes de los órganos de Mayor Riesgo, donde se conocen los casos más relevantes del país, se encuentran constantemente bajo fuertes presiones y amenazas por parte de grupos de poder que buscan impunidad. Los Juzgados y Tribunales de Mayor Riesgo se crearon en el 2009 para conocer casos relacionados con el crimen organizado, narcotráfico, corrupción y graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno (1960- 1996). Los funcionarios de justicia que se niegan a participar de estas estructuras de corrupción se ven expuestos a amenazas, hostigamiento e intimidación, sufriendo incluso atentados contra su vida (E55). Por tanto, no se logra garantizar la independencia de los jueces en los casos sobre corrupción y se denota un nivel de hostigamiento y acoso por parte de las redes criminales en las entidades públicas.

#### **3.4.8. Los procesos públicos continúan en zonas grises**

Por instrumento del tesoro se encuentran las evidencias de la deficiente rendición de cuentas y falta de transparencia en procesos públicos financieros y 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, frecuentemente 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. A través de la rendición de cuentas se logra garantizar la transparencia del estado. Además, las agencias de rendición de cuentas tratan de impedir que el poder se desborde y tratan de circunscribirlo, disciplinarlo y restringirlo (Schedler 2004). En el caso de Guatemala aún así se hayan establecido mecanismos para la rendición de cuentas, estas no se cumplieron efectivamente y redes ilícitas encontraron nuevas formas para intervenir en el manejo de los recursos públicos.

Uno de los principales sectores que continua con deficiencias es el financiamiento político pues 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 2019). El Ministerio Público y la CICIG detallaron el financiamiento ilícito para el pago de fiscales electorales del partido Frente de Convergencia Nacional (FCN-Nación) durante la campaña electoral del año 2015. En este caso se denota que personas particulares de esta agrupación política establecieron un mecanismo alterno ilegal para gestionar el pago de fiscales a través de la empresa Novaservicios, S.A. El aporte lícito electoral se contabilizó en aproximadamente Q8 millones de quetzales (\$1,040,382 USD) que no fueron reportados al Tribunal Supremo Electoral (TSE) (E56). De igual manera, los sistemas para transparentar la información financiera poseen deficiencias y limitaciones. Es el caso del sistema GUAATECOMPRAS que tiene dificultades para encontrar proveedores, concursos e información o tampoco se puede ver el ciclo completo de transacción (E57) (MESISIC 2019). El Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado posee limitaciones tecnológicas y representa un reto en el proceso de transparencia en las adquisiciones del Estado. Por otro lado, también falta información en los sistemas públicos para transparentar información. A través de la supervisión de la SECAI, se puede encontrar instituciones públicas con incumplimientos en la rendición de cuentas. Durante el 2017 se registró un caso que cuestionó la legalidad de la gestión del Ministerio de la Defensa Nacional por su absoluta discrecionalidad y falta de transparencia en las instituciones (Impunity Watch, 2019). Se trata del “Bono Extraordinario de Responsabilidad”, un caso en el cual se reveló que el Ministerio de Defensa otorgó bonos al presidente en turno, Jimmy Morales, que se hizo efectivo durante ocho meses por un monto mensual de 50,000 quetzales (aproximadamente \$6,600 USD) (E58).

### **3.4.9. Las redes de corrupción se transforman**

Por último, en organización se encuentra las evidencias sobre la desarticulación de los sistemas públicos administrativos y fragmentación de entidades públicas. Esto sustenta el resultado del mecanismo causal que establece como hipótesis la falla de institucionalización de políticas anticorrupción.

Los estados en situación de posconflicto enfrentan grandes retos para combatir a la corrupción ya que todavía se encuentran bajo la posibilidad de ser intervenidas o alteradas por miembros del conflicto y grupos armados. En Guatemala, los Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) se desarrollaron a lo interno de la Policía Nacional y del Ejército 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”. El denominado caso "Patrullas" en el año 2019 involucró a funcionarios y exfuncionarios de la Subdirección General de Apoyo y Logística de la Policía Nacional Civil (PNC), al exministro de Gobernación Héctor Mauricio López Bonilla y a los representantes legales de las empresas contratistas, para sustraer fondos de la institución policial aparentando invertirlos (E60). Por tanto, Guatemala continúa siendo institucionalmente frágil aún así se promuevan reformas estructurales por el gobierno y la CICIG. Principalmente el cambio no fue adoptado por los actores institucionales y las redes ilícitas realizan nuevas formas de intervención.

Por otro lado, la fragmentación de las entidades públicas se debe particularmente por la no renovación del mandato de la CICIG. El domingo 31 de agosto de 2018, el presidente Jimmy Morales anunció la no renovación del mandato de la CICIG para el año 2020 en septiembre de 2019 alegando que se agotó todos los procesos diplomáticos y que de inmediato inicien las transferencias de capacidades a las instituciones correspondientes (Forbes 2018). El trabajo desempeñado por CICIG tuvo que desarticularse ante una decisión del ejecutivo y dejó procesos sin continuidad ya que era un actor de apoyo técnico y coordinación institucional. Por tanto, la FECCI debe cambiar tras la salida de la CICIG y se convierte en una fiscalía de sección con 82 profesionales (E59). Actualmente la FECCI es una nueva Unidad de Apoyo Técnico con 60 analistas, investigadores y equipo administrativo quienes deben suplantar las labores de la CICIG y que está bajo el mando del ejecutivo para combatir la corrupción.

## Conclusiones

Las misiones internacionales, como CICIG, en Latinoamérica son agencias innovadoras para combatir la corrupción, pero su estabilidad y efecto todavía es cuestionable por diversos factores. Si bien en los estudios de Zamudio (2020), desde el área de Relaciones Internacionales, su argumento central sobre las misiones internacionales anticorrupción se basa en el rol de la agencia y que, debido a la naturaleza innovadora, estas son vulnerables en la lucha contra la corrupción política ya que residen en una compleja realidad política bajo la que deben operar. Esta investigación buscó responder la pregunta de investigación ¿En qué condiciones causales se institucionaliza una política anticorrupción?

En este trabajo de investigación, desde la rama de Políticas Públicas, se propone otra perspectiva sobre la vulnerabilidad y dificultades que enfrentan la agencia 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, con 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 internacionales de intervención para abordar los problemas de corrupción política y captura del Estado como es el caso de Guatemala.

En este trabajo se realiza un análisis del diseño de políticas públicas anticorrupción a través de la intervención de actores internacionales (agencias). Mientras se realiza un enfoque en las características de la institucionalización donde debe incluir el grado de integración de una práctica en un orden social, la reproducción sin una movilización recurrente sustancial y la invulnerabilidad a la contestación (Scott 2001). 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 participación y colaboración de actores no estatales en la lucha contra la corrupción (C) y el resultado es que 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 en la implementación de las políticas.

El objetivo de la lucha anticorrupción es reducir o limitar situaciones corruptas dentro de los márgenes, leyes y políticas ya que erradicarla completamente es muy poco probable. La corrupción posee una característica mutable que se adapta al contexto y a las oportunidades en las zonas grises del sector público. 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 que 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. Es entonces donde se desarrolla un proceso de contrarreforma cuando la relación costo-beneficio de una medida anticorrupción afectan 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, la agencia anticorrupción durante su estancia logro 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. Usualmente, las estrategias convencionales de lucha contra la corrupción han tratado de mejorar el seguimiento de las normas en general, junto con cambios en los cálculos de costo-beneficio de los funcionarios públicos, pero en general han fracasado porque no prestan suficiente atención a las interdependencias y variables que determinan lo que es posible en contraposición con lo que es deseable (Khan 2006). Por ese motivo, el sistema institucional continúa siendo vulnerable e influenciado por agentes externos ya que no se logran implementar

cambios en estas instancias. En muchos programas de lucha contra la corrupción se tiende a equiparar la ley con un gobierno estable, en lugar de centrarse en la cuestión crítica de cómo establecer el estado de derecho en los entornos en los que no existe (Heywood 2018, 5).

A través de la taxonomía de Hood se observa la selección de instrumentos realizados para el desarrollo de las políticas anticorrupción. Además se desarrolla *process tracing* ya que es una herramienta analítica para hacer inferencias descriptivas y causales a partir de pruebas de diagnóstico (Collier 2011). Según Howlett y Ramesh (2003), los estados deben tener un alto nivel de capacidad administrativa a fin de utilizar la autoridad, el tesoro y los instrumentos basados en la organización en situaciones en las que deseen afectar a un número considerable de objetivos de política. En este trabajo se selecciona el estudio de caso de Guatemala donde se reproduce la cadena de acontecimientos para comprender sobre la institucionalización de políticas anticorrupción a través de misiones internacionales. Estas agencias o misiones internacionales anticorrupción son establecidas cuando el Estado dispone de pocos recursos se suele utilizar instrumentos como los incentivos o la propaganda, o recurrir a los instrumentos voluntarios. En el caso de un estado cooptado por la corrupción, una agencia internacional anticorrupción puede ayudar con ciertas herramientas, como en la sección tesoro, ya que el estado es débil y no posee suficientes recursos para promover reformas. Aúna así el cambio esencial para combatir la corrupción en el sector públicos radica en una correcta implementación de reformas institucionales. Las reformas deben ser apropiadas y coherentes con el acuerdo político en cuestión, en lugar de tratar de introducir cambios reglamentarios formales en los marcos jurídicos en situaciones en las que las elites afianzadas se benefician de su control de las redes de poder informales (Heywood 2018, 5).

Por tanto, este trabajo de investigación busca contribuir en el debate sobre el tema de las agencias internacionales anticorrupción y además visibilizar las trabas que posee las políticas públicas difundidas por estas agencias al ser establecidas en el país beneficiario. El enfoque metodológico de este trabajo de investigación consiste en analizar mecanismos causales que explican como un detonante X desencadena en un proceso que conduce a un resultado Y. A través del análisis de caso por *process tracing*, es posible determinar que la diferencia de rendimiento entre las instituciones locales y las extranjeras es tan grande que ni los efectos del soporte técnico de la agencia internacional anticorrupción, ni que el aprendizaje de políticas a través de la difusión pueda cerrar la brecha de institucionalización de políticas. Se

realizó la recopilación de 60 evidencias basada en la clasificación de los recursos N.A.T.O. Es decir, se observa en el caso de Guatemala y sobre la CICIG, cómo una serie de entidades

(organizaciones y actores) interactúan entre sí y bajo el contexto de la lucha contra la corrupción, de tal manera que una variación en X desencadena un proceso que conduce a Y. El análisis del mecanismo causal tiene como resultado que las agencias internacionales anticorrupción, especialmente en el caso de Guatemala, no tienen la capacidad ni tampoco el propósito de sustituir a las instituciones nacionales en las funciones. Las agencias híbridas anticorrupción son un soporte técnico de utilidad en un estado cooptado; pero la efectividad en lucha contra la corrupción depende mucho de la coordinación institucional e interacción política por parte de los actores nacionales para implementar efectivamente una política anticorrupción difundida por agencias internacionales.

Entonces, a través de este trabajo de investigación se observa el resultado donde existe una deficiencia en la responsabilidad del gobierno y la rendición de cuentas a la ciudadanía. Por tanto, no existe control democrático horizontal ya que las evidencias muestran la falta de autonomía de las entidades públicas a agentes o redes externas. 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 solo. Aún 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 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. Guatemala: Magna Terra
- Ackerman, Rose y Susan Carrington. 2013. Anti-Corruption Policy: Can International Actors Play a Constructive Role? Estados Unidos: Carolina Academic Press.
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales. 2011. Proceso de fortalecimiento del sistema de justicia, avances y debilidades, noviembre 2008 – octubre 2011. Guatemala: DAJ.
- Bennett, C. y Howlett, M. 1992. 'The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change', *Policy Sciences* 25.
- Bennett, Andrew. 2010. *Process Tracing and Causal Inference*.
- Blatter Joachim y Markus Haverland. 2012. *Designing case studies: Explanatory approaches In small-N research*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Brady, H., Collier, D., and Seawright, J. 2010. "Refocusing the discussion of methodology". In: *Rethinking social inquiry: Diverse tools, shared standards*. Edited by H. Brady Henry, and D. Collier, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bressers, Hans Th. A., y Laurence J. O'Toole. 1998. 'The Selection of Policy Instruments: A Network-based Perspective.' *Journal of Public Policy* 18 (3): 213- 239.
- Calvet-Martinez, Elisenda. 2019. *La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): dilemas tras 12 años de actuación*. Barcelona: Universidad de Barcelona.
- Capano, Giliberto; Howlett, Michael; Ramesh, M y Virani, Altaf. 2019. *Making Policies Work: First- and Second-order Mechanisms in Policy Design*. 10.4337/9781788118194.
- Carnegie Endowment for International Peace. 2014. *Corruption: The Unrecognized Threat to International Security*. Washington, DC: Carnegie Endowment
- CICIG, Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. 2006. "Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala". Nueva York: ONU
2019. *Guatemala: un Estado capturado*. Ciudad de Guatemala: [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe\\_Captura\\_Estado\\_2019.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf)
2017. *Informe Anual de Labores 2017*. Ciudad de Guatemala: CICIG. [http://www.cicig.org/uploads/img/2017/others/COM\\_074\\_20171010\\_Informe\\_2017.pdf](http://www.cicig.org/uploads/img/2017/others/COM_074_20171010_Informe_2017.pdf)
2018. *Informe Anual de Labores 2018*. Ciudad de Guatemala: CICIG.
- 2019a. *Comisiones De Postulación: Desafíos Para Asegurar La Independencia Judicial*. Ciudad de Guatemala: CICIG. [https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe\\_Selecc\\_Altas\\_Cortes.pdf](https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/07/Informe_Selecc_Altas_Cortes.pdf)
- 2019b. *Diálogos por el fortalecimiento de la justicia y el combate a la impunidad en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: CICIG. [https://issuu.com/ciciggt/docs/informe\\_dialogos\\_sij](https://issuu.com/ciciggt/docs/informe_dialogos_sij)
- 2019c. *Informe de Cierre: Legado de Justicia en Guatemala*. Ciudad de Guatemala: CICIG.
- Collier, D. 2011. *Understanding Process Tracing*. *Political Science and Politics*, 44(4): 823–830. DOI: <https://doi.org/10.1017/S1049096511001429>.
- Contraloría General de Cuentas. 2015. *Jornadas por la Transparencia y la Participación*

- Ciudadana. Contraloría al Día. Guatemala: C.A. <https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2017/12/REVISTA-3-CGC-2015.pdf>
- Dabroy, J. 2009. La impunidad como amenaza latente del sistema democrático en América Latina: la CICIG y su lucha contra la impunidad en Guatemala. Disponible en: [https://mx.boell.org/sites/default/files/downloads/Ensayo\\_Premio\\_Jahir.pdf](https://mx.boell.org/sites/default/files/downloads/Ensayo_Premio_Jahir.pdf)
- Downs, A. 1972. Up and down with ecology – the “issue-attention cycle”. *The PublicInterest*.
- Falleti, T., and Lynch, J. 2009. “Context and causal mechanisms in political analysis”. *Comparative Political Studies*.
- Fontaine, Guillaume. 2015. Los aportes del neoinstitucionalismo al análisis de políticas públicas». *Andina de Estudios Políticos* 5 (2): 80-98.
- Fontaine, Guillaume; Narváez, Ivan y Paz, Bayron. 2017. Explaining Public Accountability Deficit in Extractive Policies: The Ecuadorian Case. *The Extractive Industries and Society*, 5 (1), pp. 190-200. <https://doi.org/10.1016/j.exis.2017.11.005>
- Fontaine, Guillaume, Ivan Narváez, y José Luis Fuentes. 2018. Is energy transition hindered by resource nationalism? A causal mechanism of implementation gap in Ecuador. Quito.
- Fontaine G., Medrano Caviedes C., y Narváez I. .2020. A Realist Approach to Policy Design. In: *The Politics of Public Accountability. International Series on PublicPolicy*. Palgrave Macmillan, Cham. [https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9\\_3](https://doi.org/10.1007/978-3-030-28995-9_3)
- Forbes. Agosto 31 de 2018. Presidente de Guatemala pone fin a gestión de la CICIG. México: Forbes. <https://www.forbes.com.mx/presidente-de-guatemala-pone-fin-a-gestion-de-la-cicig/>
- Garavano, Germán; Marco Fandiño y Leonel González. 2014. Evaluación Del Impacto Del Nuevo Modelo De Gestión Fiscal Del Ministerio Público De Guatemala. Providencia: Centro de Estudios de Justicia de las Américas.
- Garraud, P. 1990. Politiques nationales: élaboration de l’agenda. *L’Année Sociologique*, no. 40.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett. 2005. *Case Studies and Theory Development in the Social Sciences*. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gerring, John. 2007. “Is There a (viable) Crucial-Case Method?” *Comparative Political studies* 40:231-53.
- Girón, Crosby. 2007. Congreso da vida a CICIG. Ciudad de Guatemala: Albedrío
- Guatecompras. 2020. Información General y Términos de Uso. <http://www.guatecompras.gt/info/TerminosDeUso.aspx>
- Gutiérrez, E. 2016. Guatemala fuera de control. *Nueva Sociedad*, 263.
- Hall, Peter A., y Rosemary C. R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalisms». *Political Studies* 44 (5): 936-57. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00343.x>.
- Hood, C. 1986. *The tools of government*. Chatham: Chatham House Publishers.
2000. Managing the hollow state: Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, 43(4), 412–431.
2004. Beyond Good and Evil in Policy Implementation: Instrument Mixes, Implementation Styles, and Second Generation Theories of Policy Instrument Choice. *Policy and Society*. 23. 1-17. 10.1016/S1449-4035(04)70030-2.
2007. Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, 20(1), 127–144.
2011. *Designing public policies. Principles and instruments*. Oxon: Routledge.
- Howlett, Michael, y M. Ramesh. 2003. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. Toronto, ON: Oxford University Press.

- Hudson, A. y Taylor, A. 2010. The International Commission against Impunity in Guatemala: a New Model for International Justice Mechanisms. *Journal of International Criminal Justice* 8, 8, 53-74.
- Impunity Watch. 2019. Jueces en Mayor Riesgo: Amenazas a la Independencia Judicial en Guatemala. Ciudad de Guatemala: Impunity Watch.
- Illari, Phyllis McKay. 2011. Mechanistic Evidence: Disambiguating the Russo-Williamson Thesis. *International Studies in Philosophy of Science* 25 (2): 139-57.
- Jennett, Victoria. 2014. Fighting Judicial Corruption. *Transparencia Internacional*. [https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic\\_guide\\_on\\_judicial\\_corruption.pdf](https://knowledgehub.transparency.org/assets/uploads/kproducts/Topic_guide_on_judicial_corruption.pdf)
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. 2007. Political agenda setting. In *Publicpolicy analysis* (pp. 125-150). Bristol: Bristol University Press. doi:10.2307/j.ctt9qgz7q.13
- Lindblom C. E. 1965. *The intelligence of democracy*. Nueva York, NY: Free Press.
- Linder, Stephen H., and B. Guy Peters. 1989. 'Instruments of Government: Perceptions and Contexts.' *Journal of Public Policy* 9 (1): 35-58.
1990. 'The Design of Instruments for Public Policy.' In *Policy Theory and Policy Evaluation: Concepts, Knowledge, Causes, and Norms*, ed., S. S. Nagel, 103-119. New York: Greenwood Press.
- March, James & Olsen, Johan. 2005. Elaborating the "New Institutionalism". ARENA, ARENA Working Papers. 10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0001.
- McAdam, D., S. Tarrow y C. Tilly. 2008. "Methods for measuring mechanisms of contention". *Qualitative Sociology*, 31, 307-31.
- McConnell, Allan. 2010. Policy Success, Policy Failure and Grey Areas In-Between. *Journal of Public Policy*. 30. 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/MESICIC/doc. 547/19 rev. 4. Washington, DC: OEA.
- Ministerio Público. 2009. Memoria De Labores Ministerio Público Año 2009. Ciudad de Guatemala: Serviprensa, S.A. <https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Información%20Pública%20de%20Oficio/05%20Misión,%20visión%20y%20objetivos/Memoria%20de%20Labores/Memoria-de-Labores-2009.pdf>
- Movimiento ProJusticia, 2010. Aplicación de la Ley de Comisiones de Postulación 2009-2010. Guatemala: Fundación Myrna Mack
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. 2016. *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>
- Olsen, Johan. 2008. Change and Continuity: An Institutional Approach to Institutions of Democratic Governance. ARENA, ARENA Working Papers. 1. 10.1017/S1755773909000022.
- Organismo Judicial. 2010. Plan Estratégico Quincenal 2011-2015. Ciudad de Guatemala: Departamento de Comunicación Social del Organismo Judicial. <http://www.oj.gob.gt/files/plan2011.pdf>
- Organización de Naciones Unidas. 2019. Mejorando análisis criminal para combatir la impunidad. Ciudad de Guatemala: ONU. [https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2019/11/HE-MP2-Mejorando-el-análisis-estratégico-para-el-combate-del-crimen\\_compressed.pdf](https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2019/11/HE-MP2-Mejorando-el-análisis-estratégico-para-el-combate-del-crimen_compressed.pdf)
- O'Donnell, G., Schmitter, P., & Whitehead, L. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario 2: América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

- Pawson, R. y N. Tilley. 1997. *Realistic Evaluation*. Londres: Sage.
- Peacock, Susan y Adriana Beltrán. 2003. *Poderes ocultos: Grupos ilegales armados en la Guatemala post-conflicto y las fuerzas detrás de ellos*. Washington D.C.: WOLA.
- Pérez-Liñán, A. 2009. *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Peters, B. Guy. 2018. *Policy Problems and Policy Design*. United Kingdom: Edward Elgar Publishing Limited.
- Plowden W. 1987. *Advising the Rulers*. Oxford: Basil Blackwell.
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2008. *Tackling Corruption, Transforming Lives*. Macmillan: India
- PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. 2010. *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano*. Nueva York: Ediciones Mundi-Prensa
- Pressman, J.L. y A. Wildavsky. 1974. *Implementation*. Berkeley, CA: University of California Press
- Przeworski, A. 1991. *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Salamon, Lester M., y Michael S. Lund. 1989. 'The Tools Approach: Basic Analytics.' In *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, ed., L.S. Salamon, 23-50. Washington D.C.: Urban Institute
- Sayer, A. 1992. *Method in social science: A realist approach*. London: Routledge).
- Schneider A. L. and Ingram H. 1997. *Policy design for democracy*. Kansas: University Press of Kansas.
- Schneider, Carsten & Rohlfling, Ingo. 2013. *Combining QCA and Process Tracing in Set-Theoretic Multi-Method Research*. *Sociological Methods & Research*. 42. 10.1177/0049124113481341.
- Smith, T. 1973. *The Policy Implementation Process*. *Policy Sciences*, 4(2), 197-209. <http://www.jstor.org/stable/4531525>
- Tosun, Jale y Achim Lang. 2013. *Coordinating and Integrating Cross-Sectoral Policies: A Theoretical Approach*. Bordeaux: 7 th ECPR General Conference.
- UNODC, Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. 2016. *Examen de la aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*. CAC/COSP/IRG/I/4/1/Add.33. <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/ExecutiveSummaries/V1600758s.pdf>
- Vught, Frans & de Boer, Harry. 2015. *Governance Models and Policy Instruments*. 10.1007/978-1-137-45617-5\_3.
- WOLA. 2015. *La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): Un instrumento innovador contra redes criminales y para el fortalecimiento del Estado de derecho*. Informe 3/2015. Washington D.C: WOLA.
- World Governance Indicators. 2019. *Base de datos Online*. 2019. <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>
- Zamudio, Laura. 2018. *La Comisión Internacional Contra La Impunidad En Guatemala (Cicig). Una Organización Autoridigida*. *Foro Internacional (FI) 233, LVIII, 2018 (3)*. DOI: 10.24201/fi.58i3.2530

**Anexos: Evidencias recolectadas del proceso causal que vincula la lucha  
contra la corrupción con la falla de controles democráticos**

<b>Entidad</b>	<b>Detonante</b>	
<b># Evidencia</b>	<b>Fuente</b>	<b>Link</b>
<b>D1</b>	Declaración de Vicepresidente Eduardo Stein en el Informe de Cierre CICIG	<a href="https://www.refworld.org/es/pdfid/5d890a564.pdf">https://www.refworld.org/es/pdfid/5d890a564.pdf</a>
<b>D2</b>	Decreto 35-2007 del Congreso de Guatemala	<a href="https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/12976">https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/12976</a>
<b>D3</b>	Declaración de Presidencia de Oscar Berger en Historia de CICIG	<a href="https://www.cicig.org/history//index.php?page=antecedentes">https://www.cicig.org/history//index.php?page=antecedentes</a>
<b>D4</b>	Decreto 35-2007 del Congreso de Guatemala sobre amenaza de cuerpos ilegales	<a href="https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/12976">https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/decretos/12976</a>
<b>D5</b>	Documento de opinión consultativa a la Corte de Constitucionalidad de Guatemala en Diciembre 2006 para establecer una misión anticorrupción	<a href="https://issuu.com/ciciggt/docs/cc_opinion_consultiva">https://issuu.com/ciciggt/docs/cc_opinion_consultiva</a>
<b>D6</b>	Acuerdo Global de Derechos Humanos, el Estado de Guatemala asumió el compromiso de implementar políticas para erradicar los llamados Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS) en Informe de Cierre CICIG	<a href="https://www.refworld.org/es/pdfid/5d890a564.pdf">https://www.refworld.org/es/pdfid/5d890a564.pdf</a>
<b>D7</b>	El Ministerio Público resalta el satisfactorio	<a href="file:///Users/samanthaandrade/Downloads/Informe%20Evaluacion%20Final.pdf">file:///Users/samanthaandrade/Downloads/Informe%20Evaluacion%20Final.pdf</a>

	convenio de cooperación bilateral en Informe de Evaluación CICIG	
<b>D8</b>	Reunión De Comisionado Y Diplomáticos En Nueva York	<a href="https://www.cicig.org/history//index.php?page=reunion">https://www.cicig.org/history//index.php?page=reunion</a>
<b>D9</b>	Matías Ponce, portavoz de la CICIG sobre el uso de fondos	<a href="https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/paises-han-ahortado-us167-millones-para-funcionamiento-de-cicig-en-11-aos/">https://www.prensalibre.com/guatemala/justicia/paises-han-ahortado-us167-millones-para-funcionamiento-de-cicig-en-11-aos/</a>
<b>D10</b>	El Estado busca establecer la Misión para mejorar la capacidad del Estado en la investigación y persecución penal de delitos en el Informe de Evaluación CICIG	<a href="file:///Users/samanthaandrade/Downloads/Informe%20Evaluacion%20Final.pdf">file:///Users/samanthaandrade/Downloads/Informe%20Evaluacion%20Final.pdf</a>
<b>D11</b>	Decreto 145-1996 por el Congreso de Guatemala sobre la Ley de Reconciliación Nacional	<a href="https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0148.pdf">https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0148.pdf</a>
<b>D12</b>	Noticia de Vicepresidencia de Guatemala sobre el anuncio que la Comisión investigará a entidades del Estado - CICIG, 2007	<a href="http://www.albedrio.org/hm/articulos/c/cg-007.htm">http://www.albedrio.org/hm/articulos/c/cg-007.htm</a>
<b>Entidad</b>	<b>Entidad A</b>	
<b># Evidencia</b>	<b>Fuente</b>	<b>Link</b>
<b>E13</b>	Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala (CICIG)	<a href="https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf">https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf</a>

<b>E14</b>	El gobierno promueve a la institución Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ) en el Decreto Número 89-98	<a href="http://seij.gob.gt/udisep/_Dip/_art1_/EOFMN.pdf">http://seij.gob.gt/udisep/_Dip/_art1_/EOFMN.pdf</a>
<b>E15</b>	El gobierno establece en el acuerdo con CICIG en elaborar un “Sistema de Medición de la Impunidad adaptado a la realidad Guatemalteca”, en Mandato y Acuerdo CICIG	<a href="https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/informe_cicig.pdf">https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/informe_cicig.pdf</a>
<b>E16</b>	El Secretario General ONU y el Gobierno de Guatemala realizan el acuerdo para el establecimiento de la CICIG en Mandato y Acuerdo CICIG	<a href="https://www.cicig.org/cicig/mandato-y-acuerdo-cicig/">https://www.cicig.org/cicig/mandato-y-acuerdo-cicig/</a>
<b>E17</b>	Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala (CICIG)	<a href="https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf">https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf</a>
<b>E18</b>	El congreso de Guatemala ratifica el establecimiento de la CICIG en Mandato y Acuerdo CICIG	<a href="https://www.cicig.org/cicig/mandato-y-acuerdo-cicig/">https://www.cicig.org/cicig/mandato-y-acuerdo-cicig/</a>
<b>E19</b>	Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de	<a href="https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/informe_cicig.pdf">https://www.plazapublica.com.gt/sites/default/files/informe_cicig.pdf</a>

	Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala (CICIG)	
<b>E20</b>	Se establece un trust-fund en la Misión como mecanismo de transparencia en Informe de Evaluación CICIG	file:///Users/samanthaandrade/Downloads/Informe%20Evaluacion%20Final.pdf
<b>E21</b>	El Congreso de la República a través del en el Presupuesto General de Gastos e Ingresos de la Nación asignó a la CICIG un monto de 30 millones de quetzales en Decreto Legislativo 70-2007	<a href="https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/presupuesto_aprobados/2008/primera_parte/Decreto%20No.%2070-2007%20%20%20y%20Acuerdo%20Gubernativo%20%20No.%20621-2007/cdedretro.pdf">https://www.minfin.gob.gt/images/downloads/presupuesto_aprobados/2008/primera_parte/Decreto%20No.%2070-2007%20%20%20y%20Acuerdo%20Gubernativo%20%20No.%20621-2007/cdedretro.pdf</a>
<b>E22</b>	La CICIG y el Gobierno reforman el régimen disciplinario de la Policía Nacional en Decreto 17-2009	<a href="https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10655.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10655">https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10655.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10655</a>
<b>E23</b>	Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional Contra La Impunidad en Guatemala (CICIG)	<a href="https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf">https://www.cicig.org/uploads/documents/mandato/acuerdo_creacion_cicig.pdf</a>
<b>E24</b>	El Gobierno inicia una reforma del sistema administrativo donde se anuncia la creación la Fiscalía Especial Contra la	<a href="https://www.refworld.org.es/pdfid/5d890a564.pdf">https://www.refworld.org.es/pdfid/5d890a564.pdf</a>



	Impunidad (FECI) en Informe de Cierre CICIG	
<b>Entidad</b>	<b>Entidad B</b>	
<b># Evidencia</b>	<b>Fuente</b>	<b>Link</b>
<b>E25</b>	El Ministerio Público realiza acciones orientadas a fortalecer la Unidad de Métodos Especiales de Investigación y varias fiscalías de sección y distritales. . Asamblea General de Naciones Unidas, AGNU. (2010).	<a href="http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/45051.pdf">http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/45051.pdf</a>
<b>E26</b>	El Congreso de la República informa sobre reformas sustanciales al Código Procesal Penal en DECRETO 18/2010	<a href="https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/83968/93077/F1041068368/GTM83968.pdf">https://www.ilo.org/dyn/natlex/docs/ELECTRONIC/83968/93077/F1041068368/GTM83968.pdf</a>
<b>E27</b>	PNUD, Informe Nacional de Desarrollo Humano, 2009-2010	<a href="http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf">http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2010_es_complete_reprint.pdf</a>
<b>E28</b>	Informe de Labores CICIG	<a href="https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2017/10/COM_074_20171010_InformeAnual_2017.pdf">https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2017/10/COM_074_20171010_InformeAnual_2017.pdf</a>
<b>E29</b>	Mandato Unidad Especial de Fiscalía de Apoyo a la CICIG, FECI	<a href="http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/45051.pdf">http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/45051.pdf</a>
<b>E30</b>	DECRETO NÚMERO 19-2009	<a href="http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentaciónJudicial/cds/CDs%20leyes/2009/pdfs/decretos/D019-2009.pdf">http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentaciónJudicial/cds/CDs%20leyes/2009/pdfs/decretos/D019-2009.pdf</a>
<b>E31</b>	Sistema de Información de Contrataciones y Adquisiciones del Estado / Prensa Guatemala	<a href="https://laprensa.com.gt/2019/12/09/quetzaltecos- desarrollan-app-para-guatecompras/">https://laprensa.com.gt/2019/12/09/quetzaltecos- desarrollan-app-para-guatecompras/</a>

<b>E32</b>	CICIG. Diálogos por el fortalecimiento de la justicia y el combate a la impunidad en Guatemala	<a href="https://issuu.com/ciciggt/docs/informe_dialogos_sij">https://issuu.com/ciciggt/docs/informe_dialogos_sij</a>
<b>E33</b>	PNUD, UNODC	<a href="https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2019/11/HE- MP2- Mejorando-el-an%C3%A1lisis-estrat%C3%A9gico-para-el-combate-del-crime_n_compressed.pdf">https://onu.org.gt/wp-content/uploads/2019/11/HE- MP2- Mejorando-el-an%C3%A1lisis-estrat%C3%A9gico-para-el-combate-del-crime_n_compressed.pdf</a>
<b>E34</b>	CICIG (2010), Informe de labores	<a href="https://www.cicig.org/history//uploads/documents/2011/COM-052-20111005-DOC01-ES.pdf">https://www.cicig.org/history//uploads/documents/2011/COM-052-20111005-DOC01-ES.pdf</a>
<b>E35</b>	INFORME COMISIONES DE POSTULACIÓN: DESAFÍOS PARA ASEGURAR LA INDEPENDENCIA JUDICIAL	<a href="https://www.cicig.org/comunicados-2019-c/presentan-informe-comisiones-de-postulacion/">https://www.cicig.org/comunicados-2019-c/presentan-informe-comisiones-de-postulacion/</a>
<b>E36</b>	Informe Anual CICIG 2018	<a href="https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/prodocs/undp_gt_InformeAnualCicig2018_2019.pdf">https://www.undp.org/content/dam/guatemala/docs/prodocs/undp_gt_InformeAnualCicig2018_2019.pdf</a>
<b>E37</b>	Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ). Proceso de Fortalecimiento del sistema de justicia, avances y debilidades	<a href="http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/45051.pdf">http://biblioteca.oj.gob.gt/digitales/45051.pdf</a>
<b>Entidad</b>	<b>Entidad C</b>	
<b>#Evidencia</b>	<b>Fuente</b>	<b>Link</b>
<b>E38</b>	Plan Estratégico Quincenal 2011-2015, Organismo Judicial Guatemala	<a href="http://www.oj.gob.gt/files/plan2011.pdf">http://www.oj.gob.gt/files/plan2011.pdf</a>
<b>E39</b>	Evaluación Del Impacto Del Nuevo Modelo De Gestión Fiscal Del Ministerio Público De Guatemala	<a href="http://www.corteidh.or.cr/tablas/6769.pdf">http://www.corteidh.or.cr/tablas/6769.pdf</a>
<b>E40</b>	Informes Diálogos SIJ	<a href="https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/06/Informe_Dialogos_SIJ.pdf">https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/06/Informe_Dialogos_SIJ.pdf</a>

<b>E41</b>	Cgc Jornadas Por La Transparencia Y La Participación Ciudadana,	<a href="https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2017/12/REVISTA-3-CGC-2015.pdf">https://www.contraloria.gob.gt/wp-content/uploads/2017/12/REVISTA-3-CGC-2015.pdf</a>
<b>E42</b>	Memoria De Labores: Ministerio Público Año 2009 - Informe De La Gestión Realizada Por El	<a href="https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Oficio/05%20Misi%C3%B3n,%20visi">https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Oficio/05%20Misi%C3%B3n,%20visi</a>
	Fiscal General De La República	<a href="https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%BAblica%20de%20Oficio/05%20Misi%C3%B3n,%20visi">%C3%B3n%20y%20objetivos/Memoria%20de%20Labores/Memoria-de-Labores-2009.pdf</a>
	Y Jefe Del Ministerio Público // Evaluación Del Impacto Del Nuevo Modelo De Gestión Fiscal Del Ministerio Público De Guatemala	<a href="http://www.corteidh.or.cr/tablas/6769.pdf">http://www.corteidh.or.cr/tablas/6769.pdf</a>
<b>E43</b>	Informe de Cierre CICIG	<a href="file:///Users/samanthaandrade/Documents/FLACSO/TALLER%20TESIS/FUENTES/INFORME%20FINAL%20DE%20LABORES%20DE%20LA%20CICIG-%20EL%20LEGADO%20DE%20JUSTICIA%20EN%20GUATEMALA.pdf">file:///Users/samanthaandrade/Documents/FLACSO/TALLER%20TESIS/FUENTES/INFORME%20FINAL%20DE%20LABORES%20DE%20LA%20CICIG-%20EL%20LEGADO%20DE%20JUSTICIA%20EN%20GUATEMALA.pdf</a>
<b>E44</b>	Acuerdo Número 1-98 // Decreto 79-97	<a href="http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentaciónJudicial/cds/CDs%20codigos/CODIGO_PROC_PENAL/pdfs/parte%201/A01-1998.pdf">http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnálisisDocumentaciónJudicial/cds/CDs%20codigos/CODIGO_PROC_PENAL/pdfs/parte%201/A01-1998.pdf</a>
<b>E45</b>	Informe Independiente de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción En Guatemala - MESISIC OEA	<a href="http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic2_gtm_inf_sc_sp.pdf">http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic2_gtm_inf_sc_sp.pdf</a>
<b>E46</b>	Informe Legado de Justicia - CICIG	<a href="https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf">https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf</a>
<b>E47</b>	UNODC -- El Periodico	<a href="https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/12/01/senabed-en-problemas-para-monetizar-bienes-incautados/">https://elperiodico.com.gt/nacion/2018/12/01/senabed-en-problemas-para-monetizar-bienes-incautados/</a>

<b>E48</b>	Decreto 19 - 2009 - Movimiento Pro Justicia	<a href="http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20leyes/2009/pdfs/decretos/D019-2009.pdf">http://ww2.oj.gob.gt/es/QueEsOJ/EstructuraOJ/UnidadesAdministrativas/CentroAnalisisDocumentacionJudicial/cds/CDs%20leyes/2009/pdfs/decretos/D019-2009.pdf</a>
<b>E49</b>	Informe Anual 2019 CICIG	<a href="https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2017/10/XII_Informe_Anuar_CICIG.pdf">https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2017/10/XII_Informe_Anuar_CICIG.pdf</a>
<b>E50</b>	RETOS PARA LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION EN GUATEMALA - MESISIC OEA	<a href="http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_gtm_visible.pdf">http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_gtm_visible.pdf</a>
<b>Entidad</b>	<b>Resultado</b>	
<b># Entidad</b>	<b>Fuente</b>	<b>Link</b>
<b>E51</b>	La Transparencia En Guatemala: Evaluando La Efectividad Del Acceso A La Información Pública	<a href="https://static.wixstatic.com/ugd/f3f989_6c2bdfa1fbfa47d0bfab77ca76d1638a.pdf">https://static.wixstatic.com/ugd/f3f989_6c2bdfa1fbfa47d0bfab77ca76d1638a.pdf</a>
<b>E52</b>	LA TRANSPARENCIA EN GUATEMALA: Evaluando La Efectividad Del Acceso A La Información Pública	<a href="https://static.wixstatic.com/ugd/f3f989_6c2bdfa1fbfa47d0bfab77ca76d1638a.pdf">https://static.wixstatic.com/ugd/f3f989_6c2bdfa1fbfa47d0bfab77ca76d1638a.pdf</a>
<b>E53</b>	Fiscalía Especial Contra La Impunidad - Casos Comisiones Paralelas	<a href="https://www.liberalgt.com/wp-content/uploads/2020/04/Presentaci%C3%B3n-MP-FECI-Comisiones-Paralelas-2020.pdf">https://www.liberalgt.com/wp-content/uploads/2020/04/Presentaci%C3%B3n-MP-FECI-Comisiones-Paralelas-2020.pdf</a>
<b>E54</b>	Informe Captura del Estado	<a href="https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf">https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/Informe_Captura_Estado_2019.pdf</a>
<b>E55</b>	Jueces en Mayor Riesgo: Amenazas a la independencia judicial en Guatemala	<a href="https://static.wixstatic.com/ugd/f3f989_6c2bdfa1fbfa47d0bfab77ca76d1638a.pdf">https://static.wixstatic.com/ugd/f3f989_6c2bdfa1fbfa47d0bfab77ca76d1638a.pdf</a>
<b>E56</b>	Informe CICIG Legado de Justicia	<a href="https://gazeta.gt/wp-content/uploads/2019/09/Informe-Legado-Justicia-SI.pdf">https://gazeta.gt/wp-content/uploads/2019/09/Informe-Legado-Justicia-SI.pdf</a>
<b>E57</b>	MESISIC GUATEMALA INFORME FINAL (Aprobado en la sesión	<a href="http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_gtm_sp.pdf">http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_gtm_sp.pdf</a>

	plenaria del 12 de septiembre de 2019)	
<b>E58</b>	LA TRANSPARENCIA EN GUATEMALA: Evaluando la Efectividad del Acceso a la Información Pública	<a href="https://static.wixstatic.com/ugd/f3f989_6c2bdfa1fbfa47d0bfab77ca76d1638a.pdf">https://static.wixstatic.com/ugd/f3f989_6c2bdfa1fbfa47d0bfab77ca76d1638a.pdf</a>
<b>E59</b>	Notia el Peróidico: La fiscal Consuelo Porras anunció la reanudación de labores en la agencia de la FECCI	<a href="https://elperiodico.com.gt/nacion/2019/08/29/asi-funcionara-la-nueva-feci-del-ministerio-publico/">https://elperiodico.com.gt/nacion/2019/08/29/asi-funcionara-la-nueva-feci-del-ministerio-publico/</a>
<b>E60</b>	CICIG Informe Anual 2017	<a href="http://www.cicig.org/uploads/img/2017/others/COM_074_20171010_Informe_2017.pdf">http://www.cicig.org/uploads/img/2017/others/COM_074_20171010_Informe_2017.pdf</a>

