

**Mónica Gabriela Romero Véliz**

**Análisis del problema de la corrupción en Guatemala y bases para una  
propuesta de solución para contenerla**





# Índice

<b>Introducción .....</b>	<b>1</b>
<b>Capítulo 1. Marco teórico para la interpretación de la corrupción como problemática en Guatemala ..</b>	<b>4</b>
1.1 Determinantes de la corrupción .....	18
1.1.1 Determinantes estructurales .....	19
1.1.2 Determinantes institucionales .....	24
1.1.3 Determinantes psicológicas .....	26
1.1.4 Determinantes económicas .....	28
1.2 Consecuencias de la corrupción.....	30
1.2.1 Efectos en la consolidación de la democracia.....	30
1.2.2 Efectos en el desarrollo social.....	32
1.2.3 Efectos en el desarrollo económico .....	34
1.3 La definición de los pilares de la lucha contra la corrupción dentro de un nuevo modelo de gestión pública .....	36
1.3.1 Gobierno Abierto .....	45
1.3.2 Ética Pública .....	50
1.1.3 Sistema sancionatorio .....	51
<b>Capítulo 2. Evolución histórica del fenómeno de la corrupción en Guatemala</b> Error! Bookmark not defined.	
2.1 Marco de resultados de país en materia de corrupción e impunidad.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
2.2 Desarrollo histórico de la corrupción en Guatemala.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>Capítulo 3. Instrumentos internacionales y nacionales en materia de combate a la corrupción .....</b> Error! Bookmark not defined.	
3.1 Identificación de instrumentos y alcances .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.1.1 Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.1.2 Convención Interamericana contra la Corrupción .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
3.2 Avances y desafíos del marco institucional para la prevención de la corrupción desde el Organismo Ejecutivo (análisis de brechas) .....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>Conclusiones .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
<b>Bibliografía .....</b>	<b>Error! Bookmark not defined.</b>



## **Introducción**

El presente documento es una contribución a la interpretación propositiva de la corrupción como uno de los fenómenos institucionales, económicos y políticos más problemáticos y limitativos que enfrentan las sociedades democráticas y republicanas contemporáneas, para responder a los retos del desarrollo de la libertad y el bienestar de la población.

Aunque el fenómeno tal cual es propio del siglo XX y de las relaciones entre Estado, sociedad y economía, que caracterizaron esta época de la historia, algunos autores señalan su existencia general desde los inicios de la sociedad organizada. En el caso de este trabajo tesis, el estudio del fenómeno en Guatemala, se aborda desde una perspectiva social, cultural, económica y política desde los orígenes históricos del Estado republicano y liberal, haciendo una descripción de su evolución contemporánea hasta llegar a los finales de la segunda década del siglo XXI.

Existe un énfasis relevante en el hecho de que la corrupción es un fenómeno determinado que surge de la opacidad de las actuaciones públicas y privadas, de las insuficiencias institucionales y jurídicas del Estado contemporáneo guatemalteco y de la penetración de formas perversas de relaciones con actores que desempeñan y reproducen actos ilícitos, que tienen un alto costo económico, social, político y general del bienestar para toda la ciudadanía guatemalteca, al punto de cuestionar la existencia del Estado como forma fundamental y esencial de organización de la sociedad.

Este trabajo de tesis busca, en primer lugar, trazar un marco teórico de la corrupción que permita su explicación como problemática y otros elementos vinculados con su abordaje, para proveer una base mínima para la gestión de mecanismos de política pública para enfrentarla. Además, se orienta a generar un diagnóstico de la corrupción en el país, y delinear una síntesis de los compromisos internacionales que el Estado de Guatemala ha ratificado para la lucha contra la corrupción para

mapear vacíos o brechas que el país posee en mecanismos institucionales y de política pública en la materia.

En ese contexto, este documento busca generar un aporte para el abordaje de la problemática, identificando los elementos que han propiciado su afincamiento en la sociedad guatemalteca, de tal forma, que pueda construirse una arquitectura institucional desde un enfoque preventivo, reencauzando un abordaje por procesos y de largo aliento. El trabajo también define los ámbitos que deben estructurar los pilares para una respuesta integral para contrarrestar comportamientos y prácticas que encuadran en el ámbito de la corrupción.

Esta investigación concluye con dos condiciones relevantes que explican y matizan el reto y la solución del alcance y profundidad de la corrupción. La primera conclusión es que la corrupción ha estado latente pero invisible en el devenir histórico, social, económico y político del Estado guatemalteco. Es decir que su solución entraña la organización misma del Estado y de las relaciones políticas, sociales y económicas que sostienen el contrato social vigente. Por tanto, el abordaje de la corrupción requiere de la modernización del Estado, que va más allá de la arquitectura institucional, e implica la reconfiguración de la relación con su ciudadanía, por lo que su tratamiento también incide en la calidad del sistema democrático del país.

La segunda conclusión hace referencia a la viabilidad y potencialidad de construir soluciones alternativas, profundas y transformadoras del Estado guatemalteco y de las condiciones de bienestar económico y social para la población del país. El análisis generado a partir de este documento pretende destacar que el fenómeno de la corrupción requiere de un enfoque multidisciplinario y no se acota únicamente al sector público. Sus expresiones se hacen más evidentes, en la medida que el accionar de quienes ejercen comportamientos de esta índole se encuentra a la vista pública por desempeñar una

función pública; sin embargo, el relacionamiento de actores privados con estos, no los exime de que no puedan realizar un acto como tal.

Queda claro que la corrupción constituye una amenaza para el Estado de Guatemala. Esta se encuentra anclada en estructuras públicas y privadas, por lo que la necesidad de instalar una respuesta para desentrañar este sistema y permear la arquitectura actual hacia un andamiaje efectivo vinculado con la fiscalización, transparencia y rendición de cuentas para dar un seguimiento sobre la calidad de las decisiones públicas. En ese marco, esta tesis busca resaltar la necesidad de un fortalecimiento institucional, de los espacios de gobernanza y sistemas de control en todas las estructuras del Estado. En síntesis, este documento enfatiza que, si bien la contención de la problemática es compleja, no significa que su tratamiento deba ser relegado y retomado discursivamente para caudales políticos. Por lo anterior, se espera que este documento contribuya a la aproximación de la problemática en el país y la propuesta que la sustenta.

Este trabajo de tesis se estructura a partir de 3 capítulos. El primero desarrolla un marco conceptual sobre el fenómeno de la corrupción, sus determinantes y consecuencias; ejercicio generado, considerando las particularidades del contexto de país. El segundo apartado esboza un análisis del estado de situación de la corrupción en el país, para lo cual, se tomó en cuenta el comportamiento de los indicadores de diferentes mediciones de este flagelo desde la parte cuantitativa, y por la parte cualitativa, se elaboró una descripción de los hechos e hitos que han marcado la historia y política del país. El tercero contiene los compromisos internacionales que el Estado de Guatemala ha asumido y han constituido como un referente en su contención, y los vacíos y brechas que el país posee en la materia. Lo anterior sirvió como fundamento para establecer una serie de recomendaciones que puedan servir como referente para fortalecer las bases de la lucha contra la corrupción.

## Capítulo 1. Marco teórico para la interpretación de la corrupción como problemática en Guatemala

La corrupción constituye una de las principales limitantes para la consolidación de un Estado basado en principios republicanos, un sistema democrático y orientado hacia la búsqueda del bien común. La concreción de este, alejado de una cultura de actos de corrupción y una gestión pública fundamentada en la publicidad de sus acciones, parece ser una utopía<sup>1</sup>.

Ello no significa que la corrupción no se afine o no tenga expresiones en otras formas de gobierno; existen con algunas diferencias o matices en cuanto a sus manifestaciones, y más o menos visibles para la opinión pública. La corrupción tiene una larga data y como una manifestación perversa que puede surgir de quien ostenta el poder, tiene expresiones en otros ámbitos más allá del ámbito público. Para Holmes, esta se remonta siglos atrás y se ha relacionado con la violación a normas religiosas; ha sido identificada como una de las causas para explicar la caída del imperio romano, y se ha materializado en acciones, tales como los actos impropios de la iglesia católica vinculados con la venta de indulgencias<sup>2</sup>. Otros estudios e investigaciones señalan que, la primera legislación en respuesta a actos corruptos se remonta al siglo XIV a.C., mediante la cual se tipificó como delito el hecho de que un juez aceptara dinero de una de las partes litigantes para favorecerla a costa de la otra parte<sup>3</sup>.

Tras varios siglos después, la corrupción se ha mantenido como una problemática vigente en términos políticos, culturales, sociales y económicos, por lo que un elemento medular para su análisis

---

<sup>1</sup> Norberto Bobbio y Maurizio Viroli, *Diálogo en torno a la república* (España: Tusquets Editores, 2002), 11-13.

<sup>2</sup> Leslie Holmes, *¿Qué es la corrupción?* (México: Grano de Sal, 2019), 10.

<sup>3</sup> Javier Miranzo Díaz, «Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas», *Revista de la Escuela Jocabea de Posgrado*, no. 14 (2018): 2.

es la amplitud del accionar de los gobiernos para mermar prácticas de esta naturaleza en el ámbito público. Durante la segunda mitad del siglo XX, discusiones surgieron acerca del alcance del Estado, y aunque la reducción del aparato estatal constituyó la agenda de Estados a partir del establecimiento del Consenso de Washington a finales de este centenario, también instrumentos del derecho internacional han encaminado al Estado a tomar un enfoque progresista, tomando como fundamento la búsqueda de un desarrollo más inclusivo. No obstante, la corrupción ha estado presente a lo largo de la evolución del Estado y de su organización. Si bien su vigencia no está sujeta a una ideología política, esta se enraíza en mayor grado cuando la forma de su gobierno se fundamenta en la opacidad y mantiene la concentración del poder en un grupo de líderes políticos y actores privados con quienes generan alianzas para obtener beneficios privados<sup>4</sup>.

Esta problemática, aunque ha tenido una permanencia a lo largo del devenir histórico, se ha visibilizado y ha sido objeto del escrutinio público a partir del surgimiento del Estado Moderno y del ejercicio de ciudadanía. Su abordaje fue adquiriendo una prioridad en la agenda pública en la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, pero el consenso para definirla constituye un reto y pendiente para el concierto de las naciones.

La connotación que en un inicio adquirió la corrupción para su prevención, sanción y erradicación, fue reducida y quedó delimitada al ámbito legal, lo cual redujo su tratamiento<sup>5</sup>. La concepción y enfoque para dar una respuesta a los elementos que estructuran la corrupción requiere la reconducción de un análisis más allá del quebrantamiento o violación de reglas jurídicas. La violación de reglas jurídicas no necesariamente implica actos corruptos si estas normas formales no

---

<sup>4</sup> Estas variables caracterizan a la corrupción, pero no se limita a ellas, como se abordará más adelante en este capítulo.

<sup>5</sup> Leslie Holmes, *¿Qué es la corrupción?* (México: Grano de Sal, 2019), 11.

ponen en mayor desventaja la condición o situación de grupos minoritarios<sup>6</sup>. Por tanto, una definición de la corrupción desde la perspectiva legal es débil. El abordaje de la corrupción ha puesto en la palestra pública la necesidad de un análisis de sus determinantes políticas, sociales, institucionales y económicas.

En ese sentido, es importante detenernos un momento para retomar la corrupción desde un análisis sociológico. Holmes pone énfasis en los elementos culturales que permiten a ciudadanos de diferentes sociedades distinguir y caracterizar actos corruptos; factores que varían entre sociedades y consecuentemente ha derivado en la ausencia del consenso internacional respecto de su definición. Por su parte, Heidenheimer distingue tres tipos de corrupción, en función de la variedad de factores para determinar este tema como problemática. La primera la domina como *corrupción negra* y hace alusión a las acciones que son definidas como corruptas por élites morales del país y por la ciudadanía en general. La segunda es la *corrupción gris* y se refiere a aquellas acciones donde existe una divergencia de opiniones respecto si estas son o no corruptas. Generalmente la élite se inclina por determinarlas como corruptas. Finalmente, la *corrupción blanca* es aquella tolerable, aunque no en todos sus aspectos, tanto por la élite como por la sociedad, por lo que esta no es abordada mediante leyes que la sancionen<sup>7</sup>.

Aun cuando órganos supranacionales y organismos internacionales vinculados con la temática, tales como la Organización de Naciones Unidas -ONU-, el Banco Mundial -BM- y Transparencia Internacional, han sentado las bases para establecer un marco teórico, el sistema internacional mantiene su consenso como un pendiente. Por ejemplo, el BM la define como «el abuso de un cargo

---

<sup>6</sup> Arnold Heidenheimer y Michael Johnston, *Political Corruption: Concepts and Contexts* (Estados Unidos: Transaction Publishers, 2002), 16.

<sup>7</sup> Leslie Holmes, *¿Qué es la corrupción?* (México: Grano de Sal, 2019), 18-19.

público para obtener beneficios privados»; y agrega que sus manifestaciones incorporan «desde el soborno hasta el hurto de fondos públicos»<sup>8</sup>; mientras que la organización Transparencia Internacional reconoce que existen diferentes formas de corrupción entre los países, la posiciona como un factor que viola derechos humanos, debilita la democracia y abre paso al autoritarismo. Este último a su vez, posibilita niveles más altos de corrupción<sup>9</sup>. Holmes ha subrayado dos definiciones establecidas por Transparencia Internacional. La primera se refiere al «abuso de un cargo público para obtener una ganancia privada» y la segunda profundiza más su alcance al identificar al agente que comete un acto de corrupción no solo de quien ostente un cargo público. A este respecto, la traza como el «abuso del poder confiado a alguien para obtener una ganancia privada»<sup>10</sup>.

Por su parte, la ONU dio un paso importante al aprobar la *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* en 2004, en cuyo preámbulo la determina como un problema transnacional, define que su prevención y erradicación es responsabilidad de todos los Estados, y pone énfasis en que su enfoque debe ser amplio y multidisciplinario. Un año previo a su aprobación, la Asamblea General emitió la Resolución 58/4, la cual declara la corrupción como una «amenaza para el desarrollo sostenible de la población»<sup>11</sup>. Lo resaltado por la ONU hace alusión únicamente a factores que derivan de la ejecución de acciones corruptas, dejando aún un vacío conceptual. Sin embargo, demanda un abordaje y análisis integral y multidisciplinario de la problemática.

Como se puede observar, los elementos vertidos en el concepto que maneja el BM y el primero establecido por Transparencia Internacional quedan muy acotados y reduce su ejecución únicamente

---

<sup>8</sup> Banco Mundial, «Datos Básicos: La lucha contra la corrupción, Banco Mundial», acceso el 16 de marzo de 2022, <https://www.bancomundial.org/es/news/factsheet/2020/02/19/anticorruption-fact-sheet>.

<sup>9</sup> Transparencia Internacional, *Índice de Percepción de Corrupción* (s.f., 2021), 4.

<sup>10</sup> Leslie Holmes, *¿Qué es la corrupción?* (México: Grano de Sal, 2019), 12.

<sup>11</sup> Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción* (Estados Unidos, 2004), 2.

a un funcionario público, aun cuando su comisión puede recaer en un agente privado, abusando de una posición de poder<sup>12</sup>. Es decir, que un elemento fundamental para relevar la definición de la corrupción es que su cometimiento lo ejerce una persona que ostenta poder, sea político o económico, para obtener una ventaja personal, utilizando para ello mecanismos ilegales o ilegítimos y creando con ese abuso un medio de generación de ingresos de origen anómalo o beneficios privados, cuyas acciones producen resultados adversos a la sociedad en donde acontece.

Finalmente, la Organización de Estados Americanos -OEA-, también ha desarrollado un instrumento internacional para verter estándares para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Empero, es otro instrumento que hace parte del derecho internacional que carece de una base teórica para su definición.

La ausencia del consenso de un marco teórico entre Estados sobre la corrupción es un factor que coadyuva (aunque no determina) a la instalación de sistemas impunes que aceptan y normalizan prácticas que vulneran y limitan la consolidación y maduración de democracias. La concertación de estándares conceptuales para el abordaje de la corrupción entre la comunidad internacional debe demandarse como una prioridad en la agenda en el sistema de naciones, ya que su concreción demanda la instalación de instrumentos normativos, de política pública e institucionales orientados a la erradicación de prácticas arbitrarias, además, de fortalecer técnica y metodológicamente la comparación de sistemas de gestión pública entre Estados.

Este vacío se concreta en la ausencia de un modelo que defina estándares mínimos para abordar la corrupción y conduce a una diversidad de sistemas, algunos más fuertes que otros, para atacar las causas estructurales de esta problemática. Este contexto no implica que los Estados no hayan definido

---

<sup>12</sup> Leslie Holmes, *¿Qué es la corrupción?* (México: Grano de Sal, 2019), 12.

marcos legales y normativos para contenerla; sin embargo, existe la divergencia en el alcance del diseño de mecanismos preventivos, de control y sancionatorios. Esto deja la puerta abierta a la arbitrariedad de líderes políticos para definir la extensión y sistematicidad de acciones públicas para la erradicación de esta problemática, tal como se verá en el caso de Guatemala en el último capítulo de esta tesis.

Para retomar su tratamiento conceptual, abordaremos el análisis etimológico que Gilli realiza de la palabra *corrupción*: «Para precisar el significado de corrupción debemos comenzar por la cuestión etimológica del término, que proviene del latín *corruptio* que resulta de *com* (junto) y *rumpere* (romper). Supone un acto que altera el estado de las cosas, y ese es el sentido aristotélico de la corrupción: la desnaturalización de un ente cuando éste actúa no regido por el fin que le impone su naturaleza, sino en función de un fin ajeno»<sup>13</sup>.

De lo anterior, se desprende que la corrupción requiere de una institucionalidad<sup>14</sup> que debe orientarse a rechazar su existencia, de tal forma que cualquier manifestación de esta por algún integrante en un grupo organizado debe ser sancionada y repudiada por el resto de sus miembros. Su cometimiento implica la transgresión del fin común que reúne a ese grupo y, por tanto, la desviación del comportamiento de algún miembro o de un grupo minoritario para la satisfacción de intereses particulares a costa de los otros corrompe el relacionamiento entre ellos y enajena a los perpetuadores de un comportamiento virtuoso dentro de ese colectivo.

---

<sup>13</sup> Juan José Gilli, «La corrupción: análisis de un concepto complejo», *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, no. 61 (2014): 40.

<sup>14</sup> Al hacer uso del término *institucionalidad* hacemos referencia a su sentido más amplio e intangible al involucrar las normas societales para regular el comportamiento de individuos.

Es necesario realizar una acotación aquí. De acuerdo con Pastrana Valls, la corrupción puede identificarse como pública o privada<sup>15</sup>. Es decir, actos corruptos pueden suscitarse también en instituciones u organizaciones privadas, por ejemplo, empresas, comités de vecinos de una residencia, cuyas prácticas satisfacen intereses de algunas personas, que van en detrimento del interés común que reúne al colectivo, o bien, van en contra de valores y principios éticos. Por el contrario, la corrupción pública se caracteriza por la «naturaleza pública de los recursos»<sup>16</sup> y por lo menos uno de los agentes adquiere ventajas a partir el poder que deriva de su posición pública y/o política.

El daño que se desprende de estos actos toma dimensiones y un costo mayor cuando se ejecutan desde los órganos estatales. Su impacto repercute en toda la sociedad, pero con un especial énfasis en los grupos que se encuentran en desventaja económica y socialmente. Desde el análisis de las ciencias políticas, la corrupción vulnera el Estado de Derecho, poniendo en tela de juicio la certeza jurídica. Ante este escenario, el rol del Estado<sup>17</sup> cobra una relevancia al promover normas sobre cómo debe ser el comportamiento de los agentes que toman decisiones políticas y repercuten en la conducta de agentes (en un segundo nivel) que conducen y desempeñan la función pública, y sin dejar al margen la actuación de ciudadanos que, desde sus deberes, deben ostentar un comportamiento virtuoso en la búsqueda del bien común.

Gilli agrega el *dinero* como un medio para ejercer el poder e influir en la obtención de ventajas. Es decir, que este representa un mecanismo para la compra de favores y de voluntades, sobre todo,

---

<sup>15</sup> Las prácticas corruptas del campo privado sin repercusiones directas en el ámbito público no serán objeto de análisis de este trabajo de tesis.

<sup>16</sup> Alejandro Pastrana Valls, «Estudio sobre la corrupción en América Latina», *Revista Mexicana de la Opinión Pública*, no. 27 (2019): 16.

<sup>17</sup> Para efectos de este trabajo, la concepción del Estado trasciende su acepción jurídica y se consideran elementos tales como su alcance, legitimidad y el enfoque centrado en el “proceso”, entendido como las «luchas en curso entre coaliciones cambiantes y las reglas de conducta diaria», y en donde cobran importancia las variables culturales. Véase: Joel Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes* (México: Fondo de Cultura Económica, 2011), 27 y 64.

voluntades de *funcionarios públicos*<sup>18</sup>. Aquí se concreta la desviación de decisiones públicas que deben enfocarse en intereses comunes y se dirigen hacia el otorgamiento de ventajas personales o privilegios a favor de quienes son los responsables de garantizar la provisión de bienes y servicios públicos. Entran en el escenario quienes compran estas voluntades, que no necesariamente se limitan a actores del sector público, sino son agentes privados, o bien, la transacción se puede concretar entre líderes políticos o funcionarios electos, prácticas que se conocen como intercambio de favores o *logrolling*, las que hacen referencia específicamente a prácticas entre legisladores. Empero, es menester aclarar que no todas las ventajas personales se concretan en recursos monetarios. Si bien el dinero es un medio no se limita a este como el único incentivo para perpetrar actos corruptos, sino que se incita a partir de motivos de otra índole como la acumulación de poder y de privilegios<sup>19</sup>.

Klitgaard da un paso más allá en la concepción de la corrupción y la define como un problema «sistémico» o un fenómeno de sistemas. Aunque su análisis para desmontarlo se circunscribe en un enfoque económico, Klitgaard sienta las bases para concebirla como un fenómeno, en donde confluyen valores y principios que configuran y permiten la permanencia de relaciones de poder, para favorecer con privilegios a dos partes en detrimento del bien común, y en el marco de un juego de gana-gana de esas únicas dos partes. Sobre los fundamentos de Klitgaard, Sandoval delinea la corrupción como una problemática estructural, político, social e institucional, así como una «dominación social», que «se encuentra vinculada con inercias sociales e institucionales que permiten su reproducción continua». Agrega que algunas de sus manifestaciones se concretan en el abuso,

---

<sup>18</sup> Juan José Gilli, «La corrupción: análisis de un concepto complejo», *Revista de Instituciones, Ideas y Mercados*, no. 61 (2014): 41.

<sup>19</sup> Irma Sandoval Ballesteros, «Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana». *Revista Mexicana de Sociología*, no. 1 (2016): 124.

impunidad y apropiación indebida de los recursos públicos, o como la autora define, «recursos de la ciudadanía»<sup>20</sup>.

Estos fundamentos nos permiten identificar la corrupción como un *sistema* en el que se afincan y correlacionan una serie de intervenciones orientadas hacia la búsqueda de intereses o fines particulares, a costa del bien común (en el caso que nos concierne, del interés de la sociedad<sup>21</sup>), en el que son partícipes actores públicos y/o privados. Es decir, que los actos que se caracterizan como corruptos no suceden de forma aislada o emergente. Obedecen a un conjunto de valores, principios y prácticas que configuran el comportamiento de una sociedad y que se reflejan en los órganos del Estado.

Mientras exista una ausencia de sanciones, castigos o transigencia de estos valores, y principios y prácticas que van en detrimento del bien común, este sistema tenderá a naturalizar y a aceptarlas como parte del Estado, aun cuando los integrantes de una sociedad, o al menos algunos sectores las determinen en contra de los intereses colectivos o en general, del bien común.

Si no existen acciones contundentes y sistemáticas para minimizarlas y contenerlas, entre ellas reformas al sistema político, poco impacto generarán esfuerzos que resultarán incipientes para este fin. Todo ello tiene un costo para un Estado. Las funciones que debe desempeñar y cumplir se gestionan de forma ineficiente, los bienes y servicios que debe proveer no son de calidad y su alcance se reduce en términos de la población objetivo y del conjunto de actividades que implica realizar para la provisión de estos bienes y servicios.

---

<sup>20</sup> Ibid. 123-124.

<sup>21</sup> Para efectos de este trabajo de tesis, entenderemos *sociedad* como el colectivo organizado cuyo fin se orienta a la «observancia de la justicia y la comunidad de los intereses». Véase: Norberto Bobbio y Maurizio Viroli, *Diálogo en torno a la república* (España: Tusquets Editores, 2002), 11.

Estas prácticas culturales e instituciones sociales inescrupulosas conllevan a la deslegitimación de la función pública, al debilitar el desempeño de las instituciones públicas y al generar una pérdida en la confianza de la ciudadanía hacia gobernantes y funcionarios públicos. La permanencia de estos elementos deshonra el cargo público, debilita la sostenibilidad de intervenciones y hace ineficiente la gestión pública. Por tanto, la corrupción es un elemento estructural que cuando se enraíza en el Estado ralentiza el desarrollo de una nación.

Entre las reformas necesarias para su contención destacan la introducción de mecanismos legales en el sistema de partidos políticos que impidan la infiltración de grupos del crimen organizado o grupos criminales de “cuello blanco”, quienes buscan la satisfacción de intereses particulares. Esto es importante, ya que un sistema de partidos políticos constituye una plataforma que antecede a los órganos de gobierno y mediante la cual se canalizan y articulan los intereses de una comunidad política. El afincamiento y fortalecimiento de instituciones públicas que se rijan por una serie de regulaciones que sancionen prácticas y conductas corruptas es una condicionante que debe prevalecer en el Estado. Sin embargo, estas son los instrumentos que se visualizan como el “botín” para la transacción y compra de voluntades, poniendo en detrimento la concepción de que es a través de estas que el Estado genera una respuesta a las demandas sociales y la generación de condiciones que promuevan un bienestar de la sociedad<sup>22</sup>. Es importante, por tanto, destacar los mecanismos para la prevención, atención y sanción de la corrupción que permita regular el comportamiento de políticos y funcionarios en su desempeño, y la conducta de ciudadanos en el ámbito público.

Dentro de la comunidad política, el rol de los integrantes de sociedad es relevante, puesto que, a través de ellos, se desarrollan acciones de veeduría social. La toma de conciencia por parte de la

---

<sup>22</sup> Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1989), 78.

ciudadanía es fundamental para contrarrestar actos de este tipo. Esto implica tener conocimiento sobre el devenir histórico del propio Estado, la construcción de virtudes cívicas, y la formación de un pensamiento crítico para debatir y cuestionar las decisiones políticas. A pesar de los riesgos de tomar una conciencia por parte de la ciudadanía<sup>23</sup>, el costo de no hacerlo es mayor, cuando prevalece la apatía e indiferencia social respecto de la cosa pública.

Los elementos abordados en párrafos anteriores, en su conjunto, coadyuvan a la consolidación de un Estado democrático, aunque utópico<sup>24</sup>. En realidad, el establecimiento de mecanismos para equilibrar esta correlación de fuerzas en una comunidad política obedece a los principios republicanos y democráticos, y de acuerdo con la visión del Estado Moderno. Todas estas bases constituyen el fundamento de un sistema anticorrupción en un Estado. Sin embargo, la mayoría de los países, aunque cuentan con una serie de normas jurídicas, no han transitado hacia una comprensión para delinear un abordaje estratégico y visto como un sistema que contrarreste la corrupción. Los retos que subyacen para desenraizar un sistema de corrupción requieren de acciones sistemáticas, continuas y de largo aliento. Son elementos estructurales que implica la deconstrucción de prácticas que en un alto grado son asimiladas pero repudiadas por la sociedad. Es decir, no son aceptables por esta, pero no existe

---

<sup>23</sup> Karl Deutsch, *Política y Gobierno* (España: Fondo de Cultura Económica, 1974), 186-187.

<sup>24</sup> Tanto Bobbio como Sartori identifican el desempeño óptimo de la república y democracia, respectivamente, como un ideal. No obstante, Sartori en su contra argumentación sobre la *Utopía* de Tomás Moro, retoma el planteamiento de Mannheim al relevar que la utopía ya no es una «ficción mental ...», ya no es un irrealizable» y destaca que los ideales son una reacción en contra de la realidad. No obstante, diferencia dos tipos ideales, el concebido y el que logra concretarse. Este último posee un desafío al constituirse en un ideal susceptible de aplicación. Es decir, plantea que, en el devenir de los esfuerzos por convertir un ideal en una realidad perfecta, trascienden y se definen nuevos ideales, a partir de una realidad insatisfactoria resultante del no haber alcanzado el perfeccionismo del ideal anterior. En ese sentido, advierte que el verdadero peligro que amenaza a una democracia radica en el reclamo de su esencia, «desbancando y repudiando la existente». Véase: Giovanni Sartori, *¿Qué es democracia?* (España: Penguin Random House Grupo Editorial, 2014), 53-68.

Ante ello, es importante que los Estados definan un ideal democrático, con el cuidado de no caer en planteamientos que amenacen su propia existencia, o bajo argumentos demagogos que instrumentalizan esos ideales. En este ejercicio, es importante no perder de vista entonces, que un Estado democrático libre de corrupción no es un ideal alcanzable, pero sí es posible su contención y reducción a su más mínima expresión.

un involucramiento o compromiso por sancionarlas y erradicarlas. Más bien, estas prácticas toman una notoriedad porque se practican en el ámbito público haciendo visible la ética pública de políticos y funcionarios. Empero, existen actos y comportamientos en el ámbito privado que transgreden la moral de las personas y desvían la satisfacción de un interés colectivo privado, por lo que estos no son repudiados porque quienes los cometen no se encuentran expuestos al escrutinio público.

A partir de lo anterior, es inevitable señalar que la corrupción es inherente a la naturaleza humana, y que los actos de una gestión gubernamental, que se orientan a satisfacer intereses privados, son un reflejo de la idiosincrasia y cultura de conductas normalizadas de las sociedades. La corrupción es además producto de las debilidades de los sistemas político y social que facilitan condiciones para su concreción. Algunos de los comportamientos de la corrupción presentan expresiones más enraizadas y profundas en Estados en vías de desarrollo y ello incide y se refleja en los indicadores de desarrollo económico y social. Esto se debe a la débil consolidación de su comunidad política y cohesión social y que redundan en la ausencia de mecanismos que genuina y legítimamente garanticen la promoción de un interés colectivo. Lo anterior se reafirma con lo señalado por Klitgaard, quien define que la corrupción es una problemática que no se puede erradicar, pero sí controlar, identificando un punto de equilibrio<sup>25</sup>. Al final de cuentas, un Estado será menos corrupto en la medida que su sociedad rechace e impruebe estas conductas y prácticas. Desde un punto de vista sociológico, este marco nos permite identificar qué tan amplia puede llegar a ser una subcultura<sup>26</sup> corrupta dentro del sistema político. Klitgaard, en este sentido, define una ecuación para determinar las causas de la problemática:  $C = M + D - A$ , donde  $C$  = corrupción,  $M$  = monopolio de las decisiones,  $D$  =

---

<sup>25</sup> Robert Klitgaard, «Corrupción normal y corrupción sistémica», Banco Interamericano de Desarrollo, acceso el 23 de marzo de 2022, <https://publications.iadb.org/es/publicacion/13137/corrupcion-normal-y-corrupcion-sistemica>.

<sup>26</sup> Una subcultura corrupta inserta en la cultura política del Estado.

discrecionalidad y A = rendición de cuentas. Esto se traduce en que la subcultura de corrupción será más grande cuando se concentre la toma de decisiones, exista una mayor discrecionalidad (en el desempeño público para efectos de esta tesis), y los mecanismos de rendición de cuentas sean menores<sup>27</sup>. No obstante, Sandoval Ballesteros propone una nueva ecuación desde el enfoque de corrupción estructural que conceptualiza. Su replanteamiento toma otras variables tales como el abuso de poder, impunidad y participación ciudadana. De esa cuenta, la reformulación de la ecuación se concreta en  $C = AP + I - PC$ , donde C = Corrupción, AP = abuso de poder, I = impunidad y PC = participación ciudadana<sup>28</sup>.

Esta nueva concepción surge a partir de los elementos que hemos abordado ya en la acepción de la corrupción, entendiéndola como un problema sistémico. Este nuevo planteamiento también transfiere una responsabilidad al involucramiento de la ciudadanía, y por ello, es que este enfoque guarda una mayor consistencia al establecerlo desde un análisis estructural. Bajo el nuevo supuesto, entonces, la subcultura de la corrupción será más amplia en tanto exista un abuso de poder, prevalezca la impunidad y se reduzca el involucramiento y participación ciudadana en los temas y decisiones públicas.

El sistema de la corrupción demanda un modelo de gestión pública que contenga intervenciones que periódicamente introduzca innovaciones para dar respuesta a los desafíos que sistemáticamente emerjan de él, tanto desde el ámbito de la prevención, atención y sanción de la problemática. Es decir, que la lucha contra la corrupción debe concebirse desde una perspectiva que

---

<sup>27</sup> Javier Miranzo Díaz, «Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas», *Revista de la Escuela Jocabea de Posgrado*, no. 14 (2018): 6.

<sup>28</sup> Irma Sandoval Ballesteros, «Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana». *Revista Mexicana de Sociología*, no. 1 (2016): 125-127.

anticipe posibles escenarios y contenga la propagación y profundización de sus prácticas. Debe entenderse que su contención demanda procesos sostenibles en el tiempo.

Casos como el de Guatemala, deben mostrar lecciones aprendidas sobre el abordaje integral que esta requiere. Por ejemplo, la desinstalación de estructuras de corrupción en 2015, marcó un hito en la lucha contra esta problemática, pero no significó un parteaguas en la maduración del Estado en sus estructuras democráticas, o de sus mecanismos para equilibrar la correlación de fuerzas, ni para consolidar o fortalecer sus instituciones. El país no contaba con capacidades internas para dar continuidad a la lucha, ni estaba listo para desarraigar por completo estas prácticas a través de una reforma integral de la institucionalidad pública. Por el contrario, los dos gobiernos posteriores de la administración del Partido Patriota continuaron con señaladas prácticas corruptas. El presidente Jimmy Morales frenó el proceso de fortalecer la lucha anticorrupción y paradójicamente su campaña electoral enfatizó las ventajas de su figura por ser un *outsider* de la vieja política y su slogan «ni corrupto, ni ladrón» logró posicionarse y generar empatía con el electorado.

Tanto Bobbio como Viroli identifican estas prácticas de tipo demagógico como uno de los problemas de la democracia<sup>29</sup>, en especial en estados en vías de desarrollo, donde aún logran mantenerse en vigencia paradigmas feudales para posicionar a un líder político como el “ungido” para liderar el destino de la nación. Ello aunado a un discurso de promesas sociales que rebasa la capacidad del Estado, cuya gestión se ha concretado en una administración pública sin “calidad” al reducir su actuar en una mera prestación de bienes y servicios públicos sin una mirada estratégica, lo que ha generado una «sociedad sectorialmente diferenciada, políticamente plural y económicamente interdependiente»<sup>30</sup>.

---

<sup>29</sup> Norberto Bobbio y Maurizio Viroli, *Diálogo en torno a la república* (España: Tusquets Editores, 2002), 88-89.

<sup>30</sup> Luis Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 47.

El resultado inmediato al 2015 fue la superposición de dos estructuras. La primera que representaba una fuerza para continuar con esta lucha por erradicar el flagelo. Y por el otro lado, el de las estructuras criminales que reñían por mantener vigente su influencia en el ámbito público y tener un vínculo con élites políticas. El proceso constituyó una contienda de fuerzas que intentaba reconfigurar el sistema político y el otro luchaba por mantener un estatus quo. En la actualidad, existen diversos señalamientos de que el contexto ha sido favorable para el crimen organizado, que ha logrado mantener su vínculo en el sistema de partidos políticos.

Este contexto reitera la debilidad del Estado que se observa a través de la ausencia de mecanismos para la sostenibilidad de políticas públicas en contra de la corrupción. Asimismo, evidencia que la conducción del país no se encuentra anclada aún en sus instituciones sino en torno a personas, y que los procesos de política pública no han logrado institucionalizarse. De esa cuenta, Sandoval reitera la necesidad de tratar «las estructuras, los tejidos y los incentivos intrínsecos» a la corrupción y que permiten su vigencia y permanencia<sup>31</sup>. Por tanto, la lucha contra la corrupción requiere del análisis de contextos que la favorecen, con el fin de identificar intervenciones estratégicas y graduales para reducirla, y en última instancia, contenerla. Su mirada debe abarcar la introspección de mecanismos institucionales, así como el contexto político, económico y social para concretar intervenciones en las políticas institucionales y sectoriales del Estado.

### **1.1 Determinantes de la corrupción**

Las determinantes de la problemática de la corrupción hacen referencia a elementos que han estructurado y permitido la vigencia de estas prácticas corruptas por mucho tiempo. Algunos de estos factores se relacionan con la desigualdad social, la debilidad de instituciones, lealtades políticas,

---

<sup>31</sup> Irma Sandoval Ballesteros, «Enfoque de la corrupción estructural: poder, impunidad y voz ciudadana». *Revista Mexicana de Sociología*, no. 1 (2016): 127.

ausencia de una cultura política, y un sistema impune que exonera de la sanción a quienes han violado el marco jurídico del país. La conjunción de diversos factores desde el ámbito político, institucional, social y económico generan condiciones favorables que permiten un mayor enraizamiento y normalización de la corrupción en un Estado, sobre todo en países en donde las instituciones democráticas aún no se consolidan. A continuación, se desarrollarán brevemente estas determinantes.

### **1.1.1 Determinantes estructurales**

#### **1.1.1.1 Débil estado de Derecho**

El Estado de Derecho es un principio que rige a los sistemas democráticos y republicanos para delimitar el poder de quienes influyen y conducen la cosa pública. Estas limitaciones se concretan en un marco normativo y legal que se orienta a garantizar fundamentalmente el derecho a la vida, el derecho a la libertad y el derecho a la propiedad privada. El instrumento principal para asegurar este ordenamiento político y social es la carta magna de cada Estado. El Estado de Derecho es un mecanismo que coadyuva a estructurar el poder entre gobernados y gobernantes<sup>32</sup>.

De esa cuenta, cada Estado enmarca su accionar en un principio de legalidad, que implica que «tanto los gobernados como los gobernantes están sometidos a las leyes vigentes», y, por consiguiente, este se caracteriza por tener un «gobierno de leyes y no de los hombres»<sup>33</sup>. Es importante enfatizar que el contenido de este marco jurídico y legal debe ser impersonal y una de las obligaciones para quienes gobiernan, ejercen una función pública y para los ciudadanos es la observancia y cumplimiento de estas normas legales. Si este conjunto de leyes tiene como fin satisfacer intereses privados en detrimento de la mayoría, una nación se rige de un marco de legalidad pero que no precisa

---

<sup>32</sup> Claudio Nash, «Corrupción, democracia, Estado de Derecho y derechos humanos. Sus vínculos y consecuencias». En *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos*, editado por Claudio Nash (Colombia: Fundación Konrad Adenauer, 2019), 19.

<sup>33</sup> Juan Carlos Pereira, *Diccionario de Relaciones Internacionales y Política Exterior* (España: Ariel, s.f.), 453.

procurar del bien común, sino que genera condiciones para promover el abuso del poder y, por tanto, propiciar un sistema corrupto.

Otro elemento para tomar en cuenta del Estado de Derecho es la sanción que derive de este marco de legalidad, así como también el desempeño del sistema judicial mediante la objetividad e integridad de jueces. A este respecto, Beccaria rescata que uno de los mayores frenos del delito es la infalibilidad de esas sanciones<sup>34</sup>, pero, además, influye en cómo los jueces interpretan y aplican la ley de forma imparcial, sin ninguna forma de favorecer arbitrariamente a alguna de las partes. En este proceso de aplicación de la ley y sus sanciones es un escenario en el que pueden emerger transacciones entre jueces y alguna de las partes para beneficiarla, y que el resultado sea la exoneración de responsabilidad de sus actos y que sea sujeta de las sanciones que corresponden a partir de un comportamiento inapropiado respecto de las normas jurídicas (tipificado como delito), lo cual extiende el alcance de un sistema corrupto hacia los mismos mecanismos para sancionarlo y contenerlo.

Un Estado de Derecho débil impacta en la percepción de la ciudadanía hacia las instituciones públicas. Genera una opinión pública errónea al concebirlas como un botín para otorgar privilegios y beneficios privados. Esto, sobre todo, cuando la cultura política y educación cívica también es débil. El resultado es una naturalización y aceptación de prácticas corruptas alimentado por un sistema impune.

#### 1.1.1.2 Opacidad de la gestión pública

El fin que concibe al Estado es la búsqueda del bien común a través de una estructura política, que se regirá bajo una serie de estándares o normas que procurarán los intereses públicos, limitando a

---

<sup>34</sup> Norberto Bobbio y Maurizio Viroli, *Diálogo en torno a la república* (España: Tusquets Editores, 2002), 58.

su vez el abuso de poder y privilegios de quienes lideran esta estructura. Este abuso de poder y el manejo de la secretividad fueron algunos de los elementos que propiciaron el fin del Estado absolutista y el surgimiento del Estado Moderno. La secretividad fue la característica que perfiló las estructuras feudales y que dejaron relegados a estratos sociales. La secretividad constituía un mecanismo para mantener un estatus quo. Para Viroli y Bobbio, el secreto es un factor determinante para mantener el poder. En la medida en que este es más secreto, más fuerte se siente quien lo ostenta, y concibe que será temido en tanto menos se muestre<sup>35</sup>. Así, la opacidad en un sistema político da pie al abuso del poder; cuanto mayor sea la invisibilidad y opacidad del accionar de quienes lideran y operan en la administración pública, habrá suspicacia para inferir que sus fines son arbitrarios y discrecionales.

Por el contrario, un sistema democrático alude a la transparencia de la gestión pública, para evitar la toma de decisiones arbitrarias y mantener ante el escrutinio público la visibilidad de las acciones que se derivan a partir de prerrogativas otorgadas por el desempeño de una función pública. Sin embargo, la opacidad ha logrado mantenerse en algunos sistemas democráticos, en especial, en aquellos, donde las estructuras políticas no han logrado erradicar y desmontar vejámenes de regímenes dictatoriales de corte militar que han precedido en algunos Estados en vías de desarrollo. Algunas naciones han instalado sistemas democráticos en la formalidad, pero los pasos para transitar hacia ella sustancialmente son incipientes, y han mantenido la opacidad como un mecanismo para salvaguardar intereses propios y de aquellos grupos de presión o élites (económicas y políticas) con quienes establecen alianzas para blindar su posición.

La opacidad restringe además la participación de la ciudadanía pues de esta forma, esta no cuenta con elementos para valorar y legitimar la gestión de políticos y funcionarios públicos. La

---

<sup>35</sup> Ibid, 100-101.

secretividad o el «poder oculto», como lo llama Bobbio, es una determinante para mantener vigente un sistema corrupto. Es una condición que facilita actos ilícitos mediante transacciones para beneficios personales o particulares y permite la captura del Estado por actores del crimen organizado.

#### 1.1.1.3 Escasa cultura política e involucramiento de la ciudadanía

La ausencia del interés e involucramiento de la ciudadanía permite la transigencia y conformidad hacia las decisiones públicas, incluso no se esté de acuerdo con ellas. La apatía ciudadana hacia la cosa pública facilita también la opacidad de la gestión pública. Una débil cultura política y escaso involucramiento de la ciudadanía facilita su instrumentalización para legitimar el accionar de los políticos y funcionarios públicos. Sin demandas para reorientar la gestión pública y hacer saber los retos que emergen de nuevas dinámicas económicas, sociales, culturales, ambientales, a nivel local, nacional y global, se promueve al afianzamiento del poder de quienes conducen y operan la gestión pública. Por el contrario, la participación e involucramiento de la ciudadanía es uno de los componentes medulares en los sistemas democráticos y también de una cultura anticorrupción. Es un pilar fundamental en los mecanismos de gobernanza y que se ha identificado menester en un nuevo modelo para fortalecer la democracia<sup>36</sup>.

Para la instalación de un sistema anticorrupción se requiere de una participación ciudadana con calidad y ello implica que los integrantes de su sociedad se formen continuamente sobre la cosa pública y que mantengan un interés para determinar apropiada o inapropiada la conducción de la gestión pública, sobre la base de criterios técnicos, análisis de datos, evidencia, etc. Ello requiere el afincamiento de una cultura política, que demande cimentar hábitos y prácticas que incentiven el involucramiento de los ciudadanos sobre las decisiones públicas y la gestión de políticas públicas<sup>37</sup>.

---

<sup>36</sup> Este elemento se abordará con mayor profundidad en el apartado 1.3 de este trabajo de tesis.

<sup>37</sup> Karl Deutsch, *Política y Gobierno* (España: Fondo de Cultura Económica, 1974), 238.

Mantener vigente una cultura política de calidad es un reto para un sistema democrático, pero necesaria para promover el interés de los ciudadanos en la cosa pública ya que tiene repercusión sobre las estructuras políticas, económicas y sociales de su país.

A este respecto, Pasquino diferencia tres grupos de ciudadanos que generan un vínculo con la cosa pública. El primero alude a los que saben «muy poco, casi nada, de todo»; el segundo grupo que reconocen la importancia del sistema político; y el tercero, quienes participan y «saben mucho de todo lo que concierne al sistema político y el papel que pueden desarrollar en él»<sup>38</sup>.

Si un Estado cuenta con una ciudadanía que no cuenta con una cultura política y que se limita a conocer poco o nada del contexto político, se facilita una actuación para el abuso del poder por quienes lo ostentan, y no existe una veeduría social para estudiar y analizar si los mecanismos empleados y la toma de decisiones contienen un trasfondo para satisfacer intereses privados, o si existen actos anómalos e ilícitos para la consecución del “bien común”. Su involucramiento, de esta forma, tiene como fin ser una limitante para quienes ejercen el poder, reestructurar los procesos de toma de decisiones respecto de la definición de resultados, los recursos que se requieren, la forma de administrarlos, emplearlos y ejecutarlos, y valorar la calidad de los resultados y manera de alcanzarlos.

Las determinantes de la corrupción se afincan en varios ámbitos; sin embargo, los relacionados con cultura política propician las condiciones de un sistema para dar curso y normalizar las prácticas y actos de corrupción. En síntesis, se requieren disuasivos para deslegitimar y exigir el cambio de liderazgos políticos e institucionales para promover los debidos procesos dentro de la gestión pública en toda la estructura estatal. Esto también implica que la ciudadanía se involucre porque son parte del tejido del Estado y un actor fundamental para contrarrestar los valores que incentivan la corrupción.

---

<sup>38</sup> Gianfranco Pasquino, *Nuevo curso de ciencia política* (México: Fondo de Cultura Económica, 2011), 54.

Otros factores que complementan y asocian estas condicionantes son los que tienen que ver con la imposición de procesos institucionales que incentivan estos actos, tal como se detalla a continuación.

### **1.1.2 Determinantes institucionales**

#### **1.1.2.1 Ausencia de una carrera pública profesionalizada**

La ausencia o debilidad de una carrera pública profesionalizada es una de las determinantes de un sistema corrupto. Para erradicarlo, la carrera pública debe estar fundamentada no solamente en las capacidades técnicas de tecnócratas y funcionarios públicos, sino además sobre los principios que rigen la ética pública que puedan contener el abuso del poder. Algunos de estos principios se relacionan con el respeto a la ley, la imparcialidad de sus actos, la razonabilidad en sus decisiones, la publicidad y prudencia<sup>39</sup>.

El desarrollo de una carrera pública también implica la ausencia de lealtades políticas<sup>40</sup>, ya que ello da lugar a que su desempeño se focalice en la satisfacción de fines particulares. Más bien, su desempeño tiene como fin la operativización de los procesos que se enmarcan en la gestión de políticas públicas que buscan la transformación de problemáticas que la sociedad enfrenta.

Una carrera pública profesionalizada busca el reclutamiento y contratación de tecnócratas que conozcan sobre el funcionamiento de la administración pública, sobre el Estado y de los temas específicos a tratar desde su puesto. El nepotismo y la contratación de personas que no posean las calidades técnicas son además expresiones de corrupción.

En ese sentido, es necesaria la reforma de la estructura del servicio civil que promueva la continua formación de tecnócratas y un ascenso basado en la meritocracia. Es en este punto, donde

---

<sup>39</sup> Ana Elena Fierro, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza* (México: Fondo de Cultura Económica, 2017), 43-48.

<sup>40</sup> Carl Dahlström y Víctor Lapuente, *Organizando el Leviatán* (España: Centro de Libros PAPF, SLU, 2018), 7.

Dahlström y Lapuente enfatizan que «tener empleados públicos cuyas carreras profesionales son fundamentalmente independientes de las carreras de sus superiores políticos lleva al establecimiento de un sistema creíble de vigilancia mutua de actividades corruptas... los burócratas por méritos propios pueden, en palabras de Madison, “resistir las usurpaciones de los otros”»<sup>41</sup>.

La recompensa en términos de salarios es un punto central de la carrera de servicio público y un disuasivo para el cometimiento de prácticas corruptas. En tanto las remuneraciones se mantengan en rangos bajos, habrá incentivos para cometer actos ilícitos o anómalos. Por el contrario, salarios que se mantengan como satisfactorios recompensarán la calidad técnica y especialidad requerida por la administración pública. Aunado a ello, el servicio civil debe regirse a partir de normas y perfiles que definan responsabilidades y alcance de las funciones de los puestos claramente, para evitar un posible abuso de poder desde el puesto que desempeñen los servidores públicos. Este conjunto de normas debe incorporar a su vez, las sanciones y medidas de disciplina administrativas que se requieran ante la violación de una norma, o bien, la obligatoriedad de referir el caso ante los órganos correspondientes si algún comportamiento anómalo recae en la tipificación de algún delito que requiera presentar la denuncia pertinente.

#### 1.1.2.2 Débil capacidad de respuesta de órganos de control

La débil capacidad de respuesta de órganos de control y del sistema judicial hacen que un Estado sea proclive a mantener vigente una cultura de corrupción. El fin de los órganos de control ha sido precisamente para fiscalizar la gestión de funcionarios y servidores públicos, y este proceso está orientado para contener y sancionar actos que se desvían del propósito y mandato de las instituciones,

---

<sup>41</sup> Ibid, 135-136.

así como para evaluar que el accionar de funcionarios públicos y tecnócratas no extralimiten las funciones que les han sido asignadas para beneficios particulares o privados.

De esa cuenta, es importante que los órganos de control y fiscalización de la gestión gubernamental cuenten con el recurso humano adecuado, con competencias para llevar a cabo los ejercicios de fiscalización de forma parcial, y que actúen sobre la base de criterios establecidos en las normas del derecho administrativo que regula la gestión pública. El desempeño de estos fiscalizadores también debe mantenerse independientes de vínculos políticos, que impidan la cooptación de estas instancias por quienes ejercen una función política y pública desde otras instancias gubernamentales.

### **1.1.3 Determinantes psicológicas**

#### **1.1.3.1 Presión y captura del sistema vigente**

La corrupción como sistema, tiende a normalizar y asimilar sus comportamientos, prácticas y valores, como acciones cotidianas de la sociedad, sin que exista una conciencia colectiva al interiorizarlas. Existen factores que presionan a adoptar estas actitudes, de lo contrario, las personas que rechazan estas estructuras se ven enfrentadas a una especie de «ostracismo» institucional, y a ser juzgadas como si su conducta es un factor amenazante para el entorno<sup>42</sup>. Pierden aceptación social, por lo que más bien, son forzadas a acoplarse a ellas. En ese sentido, Holmes rescata el término que Finckenauer y Waring incorporan: «mentalidad de imbécil» o «perdedor» para caracterizar a una persona que lucha contra el sistema, o trata de vivir de forma diferente a los valores que configuran al sistema<sup>43</sup>. Una ejemplificación de esta argumentación se observa cuando personas que llegan a ostentar una posición de poder o influencia, serían juzgadas como perdedoras por no haber aprovechado la oportunidad de obtener beneficios particulares.

---

<sup>42</sup> Leslie Holmes, *¿Qué es la corrupción?* (México: Grano de Sal, 2019), 73.

<sup>43</sup> Ibid, 70.

Tal como Holmes señala, un funcionario público sin carrera política o civil que se encuentre ocupando un cargo público de alto nivel, aprovechará al máximo esa oportunidad para beneficiarse personalmente, ya que sus probabilidades para permanecer o repetir en este son reducidas<sup>44</sup>. No obstante, otro factor de presión psicológica que determina la asimilación en el sistema es el miedo, al verse amenazados por las personas que delinquen y que se encuentran en una posición de poder, tal es el caso del crimen organizado o de élites políticas<sup>45</sup>.

#### 1.1.3.2 Búsqueda de estatus social y de influencia

El hombre es un ser teleológico, y en ese contexto, los incentivos para su actuación será la mejora de sus condiciones de vida. La búsqueda de un estatus social es un aliciente para su movilidad económica y social, reconocimiento dentro de la sociedad y le generará desarrollar un área de influencia sobre otros individuos y/o colectivos. No obstante, estas conductas no representan una problemática en sí, pero si los mecanismos adoptados para la consecución de estos fines son anómalos o ilícitos, sí la constituyen.

Algunos individuos se corrompen por sus ambiciones<sup>46</sup>, y la mayoría optan por los cursos más fáciles por conseguirlos, que generalmente están asociados por conductas que no son éticas y representan una amenaza para el bien común. A este respecto, Miranzo enfatiza la envidia como un detonante que impulsa a los individuos buscar mayor riqueza y poder que los demás y a caer en prácticas corruptas<sup>47</sup>. A través de la obtención de recursos (de manera anómala), esta persona persigue seguir escalando en la estratificación social, contar con bienes que le generen admiración y

---

<sup>44</sup> Ibid, 72.

<sup>45</sup> Ibid, 72.

<sup>46</sup> Ibid, 70.

<sup>47</sup> Javier Miranzo Díaz, «Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas», *Revista de la Escuela Jocabea de Posgrado* 14 (2018): 8-9.

reconocimiento por otros individuos, y en cierta medida, también conducen a desarrollar un constructo que ubica a la persona en una posición de poder al relacionarse con élites políticas y/o económicas.

#### **1.1.4 Determinantes económicas**

##### **1.1.4.1 Desigualdades económicas**

Uno de los factores más relevantes que ha ejercido una presión en la sociedad para «normalizar» la corrupción, ha sido la difícil movilidad de ascenso en las capas medias, mientras se producen procesos de enriquecimiento acelerado por la vía de los ilícitos.

De acuerdo con Arango y Saldarriaga, el desarrollo económico de un Estado es una determinante en el surgimiento y permanencia de una cultura de corrupción<sup>48</sup>. Castañeda profundiza en que una alta tasa de desempleo induce a que los ciudadanos no hagan uso de la denuncia, y se constituyan como observadores de los hechos, con lo cual fomentan a su vez el sistema impune en un país. Esto lo atribuye porque el ciudadano incurre en un posible costo de perder su trabajo que parte del riesgo de coerción que pudieran realizar las partes involucradas, en especial si estas son altos funcionarios o directivos<sup>49</sup>.

Además, la tasa de desempleo o la brecha que existe por la falta de oportunidades de empleo en la formalidad en el sector privado conlleva a percibir a las instituciones públicas como una bolsa de empleo, como un botín por parte de políticos en devolución del curso de actividades proselitistas y electorales. Castañeda enfatiza además la *ley Wagner* que explica la proporción inversa entre desarrollo económico y corrupción, argumentando que existe una mayor propensión de la ciudadanía

---

<sup>48</sup> Ricardo Arango y Santiago Saldarriaga, «¿Qué factores del comportamiento social, económico y político de una sociedad inciden en la ocurrencia de actos de corrupción?: Un estudio del problema global en el periodo 2012-2016». Escuela de Economía y Finanzas, Universidad EAFIT, consultado el 15 de abril de 2022, en [https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12423/Santiago\\_SaldarriagaUribe\\_Ricardo\\_FrancoArango\\_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://repository.eafit.edu.co/bitstream/handle/10784/12423/Santiago_SaldarriagaUribe_Ricardo_FrancoArango_2017.pdf?sequence=2&isAllowed=y)

<sup>49</sup> Víctor Castañeda, «Una investigación sobre la corrupción pública y sus determinantes», *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales* 227 (2016): 113.

para fiscalizar el desempeño de los funcionarios públicos cuando existe un desarrollo económico favorable. Al respecto, arguye que una ciudadanía con altos índices económicos demanda servicios de calidad, lo cual promueve y fortalece el involucramiento y participación de la ciudadanía en su rol de veeduría<sup>50</sup>.

Estévez rescata, por su lado, que en la medida que exista un alto grado de regulaciones del mercado y donde el gobierno permita la recaudación de «ganancias excesivas», existirán las condiciones para que exista corrupción, además en aquellos países que cuenten con una riqueza de recursos naturales que son objeto de comercialización o tráfico en el mercado negro, tal es el caso de la extracción de petróleo y de la minería<sup>51</sup>. Algunos gobiernos locales del país con territorios en rezago económico tienen un alto riesgo de aceptar sobornos para la concesión de licencias, o bien, para permitir la explotación de los recursos naturales de forma ilegal.

Lo anterior conlleva a concluir que la corrupción no solamente es causa sino también consecuencia de un incipiente desarrollo económico, al dejar de realizar una inversión pública en el bienestar de la población. De esa cuenta, el desempeño en una función pública se percibe como un privilegio al ser beneficiado con la satisfacción de necesidades particulares, incentivadas mayormente por la acumulación de bienes, tal como se verá en el siguiente capítulo; e inclusive estos actos se alimentan por un sistema de impunidad al dejar de ser castigado. Así se puede evidenciar el vínculo entre las determinantes y cómo cada arista fortalece a otra, generando incluso contextos más profundos y dañinos, que complejizan el abordaje de la corrupción. Las consecuencias de esta toman diferentes

---

<sup>50</sup> Idem, 114.

<sup>51</sup> Alejandro Estévez, «Reflexiones teóricas sobre la corrupción: sus dimensiones política, económica y social», *Revista Venezolana de Gerencia* 29 (2005): 58-59.

expresiones, y en su conjunto, cobran un costo alto para la consolidación del Estado, su tejido social y la limitación en el bienestar de la ciudadanía.

## **1.2 Consecuencias de la corrupción**

### **1.2.1 Efectos en la consolidación de la democracia**

Existe un vínculo intrínseco entre democracias débiles y la corrupción. Si no se aborda con propiedad ambas, se genera un círculo vicioso para la existencia simultánea de estas problemáticas<sup>52</sup>. Si las instituciones y mecanismos que estructuran las relaciones de poder entre gobernantes y gobernados se encuentran débiles, hay una propensión para el abuso de poder y, por tanto, este se constituye como un medio para beneficios privados de elites económicas y políticas, grupos de presión, o bien, del crimen organizado. Un sistema de corrupción limita la consolidación de las instituciones democráticas, y a la inversa, si estas no son capaces de responder a los desafíos del abuso del poder, la cultura de corrupción prevalecerá en el sistema político.

Uno de los efectos inmediatos es la cooptación del Estado por el crimen organizado, en donde agentes privados inciden en las decisiones de políticos y funcionarios públicos para satisfacer beneficios personales, o promover condiciones (mediante mecanismos legales, pero no legítimos) en las que puedan continuar delinquiendo a través de redes de narcotráfico, trata de personas, explotación sexual, tráfico de armas, coyotaje, extorsiones, entre otros. En este marco, existe un compromiso por parte de políticos y funcionarios públicos con el crimen organizado, el cual constituye una limitante para que autoridades aborden estructuralmente las diferentes problemáticas que enfrenta un país, desde la prevención de estas hasta la sanción de actos que influyen en su permanencia.

---

<sup>52</sup> Krishna K. Tummala, *Corruption in the public sector: An international perspective* (Reino Unido: Emerald Publishing Limited, 2021), 13.

La captura del Estado conlleva el control sobre funcionarios de sus tres poderes, vulnerando el Estado de Derecho del país. Pone en riesgo las condiciones que regulan las estructuras políticas y sociales para asegurar el ejercicio de derechos humanos, en especial, la protección del derecho a la vida, a la libertad y propiedad privada. La influencia ejercida sobre el sistema judicial conlleva al surgimiento de una cultura de impunidad, en donde los jueces, responsables de la aplicación de la justicia, desarrollan un desempeño arbitrario que favorece a los presuntos responsables de delinquir. La Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas concibe la impunidad como «la inexistencia de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas»<sup>53</sup>.

Este escenario conlleva a que la ciudadanía pierda a su vez la confianza en las instituciones democráticas<sup>54</sup>, a su vez, alimenta su apatía para involucrarse en los asuntos de la cosa pública; e inculca lealtades hacia personas a partir de transacciones que han generado un beneficio personal. Todo ello redundando en una cultura política anémica que a su vez posibilita un sistema de corrupción.

Por otra parte, la administración pública solo se instrumentaliza para generar percepciones que políticos conducen una gestión orientada a procurar el bien común de particulares. Es por ello, que una cultura política que fomente conocimientos básicos sobre la cosa pública es fundamental, para

---

<sup>53</sup> UDLAP, *Índice Global de Impunidad 2020. Escalas de Impunidad en el Mundo* (México: Fundación Universidad de las Américas Puebla, 2020), 37.

<sup>54</sup> Claudio Nash, «Corrupción, democracia, Estado de Derecho y derechos humanos. Sus vínculos y consecuencias». En *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos*, editado por Claudio Nash 15-67 (Colombia: Fundación Konrad Adenauer, 2019), 20.

identificar el trasfondo de las decisiones políticas, y a partir de ello, legitimar o desaprobar el accionar de políticos y funcionarios públicos.

La corrupción también incide en los procesos electorales de la democracia. En este ejercicio, el financiamiento privado para campañas políticas cobra una importancia con efectos negativos para la cosa pública. Dinámicas surgen para concretar acuerdos que buscan beneficiar, a quienes han provisto financiamiento, con posteriores transacciones a costa de los recursos públicos. El resultado es el vínculo entre políticos y financistas privados a partir de una transacción legal<sup>55</sup> pero ilícita y que distorsiona la democracia<sup>56</sup>.

### **1.2.2 Efectos en el desarrollo social**

Como se señaló en el numeral anterior, la corrupción tiene un efecto en la ineficiencia de la gestión pública, puesto que los recursos no se asignan adecuadamente, lo cual repercute en la calidad de la prestación de bienes y servicios públicos. A ello se agrega que, no existe una sistematicidad en la gestión de políticas públicas, y las prioridades para el abordaje de las diferentes problemáticas permean constantemente, sin que exista una continuidad en las intervenciones. La corrupción, en el peor de los casos, hace inoperante la ejecución de los programas gubernamentales, ya que las medidas superficiales para “contrarrestar” las prácticas anómalas o ilícitas, requieren de una serie de procesos burocráticos que retrasa su implementación, dejando en un mayor rezago a grupos que se encuentran en una condición de vulnerabilidad.

Es importante señalar que los efectos en los programas sociales inciden tanto en su cobertura como cualitativamente en educación, salud, saneamiento y agua potable, vivienda, y cualquier otro

---

<sup>55</sup> En donde es permitido el financiamiento privado en campañas políticas.

<sup>56</sup> Claudio Nash, «Corrupción, democracia, Estado de Derecho y derechos humanos. Sus vínculos y consecuencias». En *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos*, editado por Claudio Nash 15-67 (Colombia: Fundación Konrad Adenauer, 2019), 21.

mecanismo de protección social provisto por el Estado, lo cual resulta en la profundización de brechas entre grupos poblacionales, estratos socioeconómicos y entre territorios (urbano – rural).

En el curso de la vigencia de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo del Milenio -ODM-, Transparencia identificó que, las prácticas de soborno se asociaron con niveles bajos de alfabetismo en personas entre 15 y 24 años de 42 países; en 7 países africanos, el 44% de los padres tuvieron que pagar un soborno para que sus hijos e hijas pudieran asistir a la escuela y hubo repercusiones en el sector salud, afectando la disponibilidad del financiamiento para la prestación de servicios y en la calidad de los medicamentos que el Estado provee<sup>57</sup>.

En el 2015, el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales -ICEFI- llevó a cabo una investigación para los países del Triángulo Norte, tomando como supuesto técnico la pérdida fiscal por corrupción en rubros considerados vulnerables o expuestos a la corrupción en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado, el cual obtuvo como resultado que un 20% del monto total de las asignaciones presupuestarias son vulnerables a la corrupción en Guatemala. Las carteras que fueron objeto de análisis fueron el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, Salud y Asistencia Social, Gobernación, Cultura y Deportes, Desarrollo Social, Educación y Trabajo y Previsión Social. Algunos de los resultados identificados a partir de la pérdida del 20% de los presupuestos de estas instancias gubernamentales demostraron que, 2.6 millones de niños en preprimaria y primaria no fueron receptores de alimentación y de útiles escolares; 1.2 millones de aportes económicos a adultos y 2.9 millones de bonos de salud a familias con menores de 5 años, mujeres embarazadas o en periodo de lactancia no fueron entregados; alrededor de 400,000 niños entre

---

<sup>57</sup> Transparencia Internacional, *El catalizador contra la corrupción. Alcanzar los ODM en 2015* (Alemania: Transparency International, 2010), 2-3.

1 a 5 años no recibieron refuerzos de vacunación, y 1.2 millones de personas se vieron limitados a una atención médica por accidentes y violencia, por citar algunos ejemplos<sup>58</sup>.

Por otra parte, el país ha mostrado un comportamiento positivo en su crecimiento económico y se cataloga como un país de renta media alta. No obstante, los beneficios de este no se concretan en la mejora de condiciones de vida para toda la población, lo que implica que los beneficios de la riqueza que se generan se concentran en élites económicas y en grupos del crimen organizado que beneficia a élites políticas y grupos que pactan con estos, constituyéndose como los únicos que han logrado una movilidad social ascendente<sup>59</sup>.

### **1.2.3 Efectos en el desarrollo económico**

La corrupción genera impactos negativos para el ámbito económico de los países. Para el sector privado implica un cargo adicional en sus operaciones y en inversión de tiempo para desarrollar acciones de lobby con políticos y/o funcionarios públicos, necesarias para facilitar la transacción de los intereses involucrados. Algunos gerentes en países con altos índices de corrupción invierten el 20% de su jornada laboral, negociando contratos ilícitos y de esa manera, afianzando las prácticas de corrupción<sup>60</sup>. Estos costos colaterales significan, además, un aumento en los precios en el mercado o disminución en la calidad de los bienes y servicios, que resulta perjudicial cuando las empresas están siendo beneficiadas mediante políticas mercantilistas.

El ICEFI señala que para 2005, Kaufmann estimó el costo anual de los sobornos en aproximadamente US\$1.1 billones<sup>61</sup>. En 2018, el secretario general de Naciones Unidas, Antonio

---

<sup>58</sup> ICEFI, *La corrupción: Sus caminos e impacto en la sociedad y una agenda para enfrentarla en el Triángulo Norte Centroamericano* (Guatemala: s.f., 2017), 235-237.

<sup>59</sup> Carlos M. Krauth, «Corrupción, crimen organizado y actividad política», *Revista de la Maestría en Derecho y Argumentación* 1 (2018): 41.

<sup>60</sup> Boris Begovic, «Corruption: concepts, types, causes and consequences». *CADAL – Documentos* no. 26 (2005): 6.

<sup>61</sup> ICEFI, *El impacto económico y fiscal de la lucha contra la corrupción en Guatemala. Un análisis empírico y documental* (Guatemala: s.f., 2018), 48.

Guterres, indicó que \$2.6 billones, que corresponden aproximadamente un 5% del PIB global, se pierden debido a la corrupción<sup>62</sup>. Estos pagos adicionales limitan un mercado competitivo en el país y, por tanto, desincentiva la inversión extranjera, el fomento de pequeñas y medianas empresas y la pérdida de creación de empleos. Esta falta de oportunidades únicamente conlleva a prolongar el ciclo de la pobreza<sup>63</sup>. De esa cuenta Miranzo enfatiza que la corrupción tiene efectos que distorsionan al mercado, generando desigualdad en condiciones, y alteran su eficiencia, ya que existe una intervención para alterar sus dinámicas en donde prevalece el abuso del poder<sup>64</sup>.

Además, los recursos públicos se orientan y se asignan para la contratación pública de servicios que no resultan ser eficientes para el cumplimiento de las funciones públicas y generan un resultado adverso en las condiciones de vida de la población, reforzando condiciones de exclusión y rezago para los grupos de población en condición de vulnerabilidad. Por otro lado, se debe tomar en cuenta que existe una inversión adicional para el Estado para introducir intervenciones para la lucha contra la corrupción.

En síntesis, la corrupción trae consigo costos que toda la población sufraga para unos grupos privilegiados; costos que implican pérdidas para las arcas del Estado ya que no abonan en las transformaciones de las problemáticas que debería tratar de raíz. Por el contrario, conlleva el rezago en el desarrollo de países, la ausencia de condiciones para que personas emprendan un proyecto de vida y la pérdida de vidas de personas cuando no se gestionan intervenciones oportunas. La ausencia o la ineficiente inversión social y económica significa ralentizar el progreso de una sociedad y que las

---

<sup>62</sup> Krishna K. Tummala, *Corruption in the public sector: An international perspective* (Reino Unido: Emerald Publishing Limited, 2021), 13.

<sup>63</sup> UNODC, «Corruption and Development», acceso el 14 de abril de 2022, [http://www.anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/materials2016/corr16\\_fs\\_DEVELOPMENT\\_en\\_PRINT.pdf](http://www.anticorruptionday.org/documents/actagainstcorruption/print/materials2016/corr16_fs_DEVELOPMENT_en_PRINT.pdf)

<sup>64</sup> Javier Miranzo Díaz, «Causas y efectos de la corrupción en las sociedades democráticas», *Revista de la Escuela Jacobea de Posgrado*, no. 14 (2018): 22.

generaciones actuales vean limitadas sus oportunidades para prosperar. Ello redundará en una incipiente, por no decir nula, formación del capital humano que pueda aportar a la productividad del país. A lo anterior se suma la debilidad de los sistemas democráticos que se ven mermados por la cooptación de grupos que ejercen una influencia para llevar a cabo actos delictivos para la satisfacción de intereses personales, y que limitan el surgimiento de liderazgos íntegros que puedan reconducir la cosa pública hacia el bien común.

### **1.3 La definición de los pilares de la lucha contra la corrupción dentro de un nuevo modelo de gestión pública**

La búsqueda del bien común es el principio bajo el cual se organiza el Estado, por lo que su consecución es lo que distingue a un buen o mal gobierno<sup>65</sup>. Paradójicamente la búsqueda del bien común ha sido el fundamento que ha dado pie al abuso de poder para satisfacer intereses privados o particulares.

El contexto de la corrupción y la lucha contra ella demanda una reforma institucional del Estado y de la reconfiguración de las relaciones del Estado con la sociedad, por lo que la formación de su ciudadanía es un aspecto clave. En ese sentido, el desarrollo de los Estados Modernos enfatiza el ejercicio de la ciudadanía, por lo que la cultura política cobra una importancia en la consolidación de sistemas democráticos, un Estado de Derecho y en el abordaje de la problemática de la corrupción. El conjunto de prácticas, costumbres y normas que rigen el comportamiento societal influye en la conducción del desarrollo económico, cultural, político y social de una nación; por lo que el progreso que un Estado logre para generar adecuadas condiciones de vida para su sociedad depende en gran

---

<sup>65</sup> Norberto Bobbio y Maurizio Viroli, *Diálogo en torno a la república* (España: Tusquets Editores, 2002), 43.

medida de los valores que comparten sus habitantes y de quienes estos elijan para conducir el futuro de los diferentes aspectos de sus vidas.

Si un Estado cuenta con prácticas y hábitos que buscan la satisfacción y trata por iguales a todos sus habitantes, es decir sin ninguna clase de privilegios, mantendrá un alto grado de gobernabilidad y de gobernanza democrática. Si por el contrario los intereses se encuentran orientados a satisfacer exclusivamente intereses de grupos a costa de otros o de la mayoría, o en detrimento del bien común, el Estado y sus gobernantes mantendrán una nación con rezagos respecto de su desarrollo y se enfrentarán a contextos de ingobernabilidad<sup>66</sup> y abuso de poder por quienes dirigen el Estado a través del gobierno.

En ese sentido, los Estados democráticos y sistemas republicanos deben mantener parámetros de intransigencia por parte de la ciudadanía hacia la aceptación de prácticas que desvirtúan la gestión de un Estado, cuando existe un abuso de poder y logro de ventajas personales a partir de sacrificios de los intereses de su ciudadanía o de grupos minoritarios, que se encuentran en una condición de vulnerabilidad<sup>67</sup>.

Esto es un desafío para la construcción de un Estado fundamentado en mecanismos de gobernanza, transparencia y rendición de cuentas, y en especial para subrayar el grado de legitimidad de quienes lideran y conducen la gestión pública desde cada uno de los poderes del Estado y órganos de control. Desde esta perspectiva, la legitimidad implica el reconocimiento de una sociedad por refrendar el desempeño y el curso de acciones de líderes políticos y del contingente de tecnócratas. De acuerdo con Cicerón, el rol de «una sociedad organizada ... es la observancia de la justicia y la

---

<sup>66</sup> Karl Deutsch, *Política y Gobierno* (España: Fondo de Cultura Económica, 1974), 238.

<sup>67</sup> Norberto Bobbio y Maurizio Viroli, *Diálogo en torno a la república* (España: Tusquets Editores, 2002), 36.

comunidad de intereses»<sup>68</sup>. Así, la legitimidad constituye uno de los elementos fundamentales para la configuración de las relaciones entre Estado y ciudadanía, ya que esta pone de relieve el reconocimiento de las prácticas públicas y los valores y principios sobre las que estas se encauzan<sup>69</sup>.

El vínculo entre ciudadanía y Estado, por tanto, representa un factor elemental para construir un Estado fundamentado en las virtudes de los hombres y mujeres quienes conforman sus sociedades. Para Viroli, la virtud cívica se aplica para quienes «quieren vivir con dignidad ... ejercen su profesión a conciencia, sin obtener ventajas ilícitas ... cumplen sus deberes cívicos ... son capaces de movilizarse con el fin de impedir que se apruebe una ley injusta o presionar a los gobernantes para que afronten los problemas de interés común ... siguen los acontecimientos de la política nacional e internacional ... y desean conocer y discutir la historia de la república»<sup>70</sup>. En este marco, la construcción de una cultura política conlleva el cultivo de valores y normas que permitan dar a pie a un sistema social y político centrado en la dignidad de las personas<sup>71</sup>, implica el desempeño de actitudes intransigentes y de cuestionamiento cuando las decisiones públicas conllevan al sacrificio de intereses de la mayoría, y sobre todo, la construcción de la virtud cívica que implica la formación de un bagaje cultural y político que impida recaer en malas prácticas del pasado. En esto se concreta los deberes de la ciudadanía.

Por su lado, el gobierno, entendiéndolo como la organización política administrativa del espacio público del Estado, también posee una serie de retos en el marco de los mecanismos de gobernanza en un sistema democrático. El reto para el gobierno se traduce en mediar sus capacidades directivas para concretarlas en acciones y resultados. Es decir, que el gobierno debe enfocar sus

---

<sup>68</sup> Ibid, 11.

<sup>69</sup> Karl Deutsch, *Política y Gobierno* (España: Fondo de Cultura Económica, 1974), 29.

<sup>70</sup> Norberto Bobbio y Maurizio Viroli, *Diálogo en torno a la república* (España: Tusquets Editores, 2002), 15-16.

<sup>71</sup> Joel Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes* (México: Fondo de Cultura Económica, 2011), 20.

esfuerzos y hacerlos efectivos en la interacción con diferentes actores sectoriales para consensuar la visión y direccionalidad del Estado<sup>72</sup>. No obstante, debido a la debilidad de las instituciones democráticas, el gobierno debe considerar que el involucramiento de la ciudadanía en la cosa pública no es un mecanismo para instrumentalizarla o generar transacciones para el beneficio de algunos sectores de la sociedad. Es por ello, que reiteramos tanto en la importancia de la formación ciudadana como en la capacidad efectiva del gobierno para lograr una negociación colectiva y alcanzar un equilibrio de los diferentes intereses sectoriales.

Migdal remarca que entre las debilidades en la articulación Estado - sociedad puede surgir una «hegemonía de ideas fundamentales» al no ser incluyentes todos sus sectores<sup>73</sup>. Sin embargo, la gobernanza cobra relevancia más bien como un medio de involucramiento de actores sociales para coadyuvar en la tarea directiva del gobierno<sup>74</sup>, y dejar de ver a los integrantes de una sociedad como meros subordinados del Estado.

Este involucramiento no implica el traslado de funciones públicas a actores privados, que de no advertirse o tener cuidado, se caería en suplantación de las responsabilidades públicas. Para Aguilar la articulación entre ciudadanía y Estado representa una coordinación para hacer confluir esfuerzos para ese proceso directivo de la sociedad, en donde existe una complementariedad de acciones para atender temas públicos, en donde el gobierno lo lidera, pero no se limita únicamente a él. Constituye la transición hacia un modelo de gestión pública «más sociativo y coordinador»<sup>75</sup>. En términos políticos, este nuevo enfoque se centra en la democratización de la cosa pública, ya que el involucramiento de la ciudadanía implica la identificación conjunta de problemáticas que afectan al

---

<sup>72</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 67-69.

<sup>73</sup> Joel Migdal, *Estados débiles, Estados fuertes* (México: Fondo de Cultura Económica, 2011), 175.

<sup>74</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 73.

<sup>75</sup> *Ibid*, 79.

Estado, el consenso de la visión y futuro para él, las estrategias para su solución, que todo ello se materializa en la gestión de políticas públicas. Aquí es donde se materializa la importancia de la ciudadanía.

Otro de los elementos importantes dentro del enfoque de gobernanza, que abona a un sistema anticorrupción y en la consolidación de la democracia es la publicidad y transparencia en la gestión pública. Uno de los principios fundamentales de la democracia es que esta es una forma de gobierno de un poder visible, cuyos actos deben estar a disposición de la ciudadanía y deben ser objeto del escrutinio público; de lo contrario, todo acto de opacidad va en contra de la democracia<sup>76</sup>. La riqueza de la democracia radica en que abre las puertas para que los integrantes de la sociedad tengan una participación más allá de las urnas electorales, de acuerdo con la visión del Estado Moderno<sup>77</sup>. Si bien, el poder radica en los miembros del pueblo o de su sociedad, de acuerdo con su origen etimológico, es importante recordar que quien tiene la responsabilidad de dirigir el Estado es su gobierno, al cual debe establecerse una serie de limitaciones constitucionales y definírsele mecanismos para el equilibrio de los poderes inmersos en este, los cuales nacen, entre otros, a partir del involucramiento de sus ciudadanos en la cosa pública<sup>78</sup>, de tal forma que se reduzcan riesgos de acciones perjudiciales que provengan de quienes conducen la gestión pública y vulneren un Estado de Derecho, al amenazar el aseguramiento a la vida, libertad y propiedad privada. En este orden de ideas, es primordial

---

<sup>76</sup> Norberto Bobbio, *Democracia y secreto* (México: Fondo de Cultura Económica, 2013), 19-22.

<sup>77</sup> John Dunn, *Democracia. El viaje inacabado (508 a.C.- 1993 d.C)* (España: Tusquets Editores, 1995), 301.

<sup>78</sup> Es importante dejar claro que con el enfoque de gobernanza y el involucramiento de la ciudadanía no se apuesta por un sistema democrático directo. Por el contrario, países en desarrollo aún no consolidan sus sistemas democráticos y con ello solo se generarían más superestructuras, de donde emergen elementos de sistemas políticos diversos, que no logran quedarse obsoletos, y que confluyen en una riña por mantenerse vigentes, tal es el caso de Guatemala. Es menester recordar que los ciudadanos mantienen una responsabilidad en un sistema democrático y que la debilidad o ausencia de la apropiación de temas públicos los hacen parte de un sistema disfuncional que no vela por el interés colectivo del Estado. Se convierte en una democracia anémica o una dictadura que soslaya de sus instituciones para abusar del poder detrás de una máscara democrática.

establecer que el Estado debe promover y fortalecer los medios necesarios para que su ciudadanía tenga acceso a la información sobre procesos que se gestan y coordinan por funcionarios públicos, preservando desde luego, la excepción de la seguridad del Estado.

La promoción de mecanismos de máxima publicidad, transparencia y rendición de cuentas no son la solución definitiva para combatir la opacidad de la gestión pública y erradicar prácticas de abuso de poder, pero sí coadyuvan a formar una cultura política sólida, tan necesaria para la consolidación de sistemas democráticos y para mermar los riesgos de actos corruptos. Se requiere de mecanismos para que la ciudadanía pueda «vigilar a los vigilantes»<sup>79</sup>, y esto será mediante mecanismos que favorezcan la transparencia, máxima publicidad de acciones públicas y la rendición de cuentas de la élite política, funcionarios públicos, tecnócratas y personas del ámbito privado, que tienen algún vínculo en mecanismos institucionales para la toma de decisiones públicas y los recursos que se emplean para la adopción de estas.

Es importante recalcar que la visibilidad del accionar público refrenda a su vez la legitimidad de una democracia<sup>80</sup>. Constituye un medio por el cual el gobernante o representante político da a conocer cuáles han sido los resultados de su gestión en la cosa pública, el alcance de las actividades realizadas, los beneficios que derivan de la toma de sus decisiones, y si todas estas son compatibles con los valores e intereses colectivos<sup>81</sup>. Esta además facilita la formación de la opinión pública y del sentido crítico para determinar si la direccionalidad de la gestión pública abona al desarrollo del Estado y del bien común de su sociedad. Esto es determinante, puesto que es importante identificar que, en el uso de mecanismos para cumplir con sus resultados, no existan transacciones de trasfondo

---

<sup>79</sup> Norberto Bobbio, *Democracia y secreto* (México: Fondo de Cultura Económica, 2013), 29.

<sup>80</sup> Norberto Bobbio, *Estado, gobierno y sociedad* (México: Fondo de Cultura Económica, 1989), 36-37.

<sup>81</sup> Karl Deutsch, *Política y Gobierno* (España: Fondo de Cultura Económica, 1974), 29.

que contravengan los intereses colectivos del Estado, y que los recursos sean utilizados de la forma más eficiente, proba y bajo estándares de mayordomía. En esta rendición de cuentas es menester que se enmarque en la veracidad e integralidad de la información que se vierte.

La introducción de otros elementos en un sistema anticorrupción implica la separación entre los tecnócratas y el accionar de líderes políticos, puesto que el vínculo entre ambos forma relaciones clientelistas y una carrera civil incipiente, que reduce la calidad del desempeño público y, por tanto, merma en la calidad del gobierno en la prestación de los servicios y bienes públicos hacia la ciudadanía<sup>82</sup>.

La ocupación de puestos públicos sin agotar un proceso de reclutamiento competitivo y sin cumplir con los perfiles requeridos es una práctica anómala y una forma de corrupción que cae en una de las modalidades de corrupción blanca, como ya destacaba Heidenheimer. La forma más aberrante y rechazada por la sociedad ha sido tomar como botín la planilla de una institución pública a través de las conocidas “plazas fantasmas”. Generalmente, un porcentaje de este salario es destinado al político quien nombró a la persona en esa posición pública. Esto genera una “administración politizada” y con fines partidistas e intereses particulares<sup>83</sup>. En otras palabras, el desempeño de políticos, funcionarios públicos y tecnócratas se encuentran al margen del interés colectivo del Estado, y con esto, las prácticas opacas y anómalas, y algunas veces con asidero legal, tienen un grado más alto de institucionalizarse en el ámbito de lo público. Es por ello que es importante destacar la necesidad de adoptar una reforma integral del servicio civil en el Estado, introduciendo estándares que limiten la vinculación de los tecnócratas con partidos políticos, bajo un esquema de meritocracia, que permita a los funcionarios desarrollar un desempeño que busque la calidad en la gestión pública

---

<sup>82</sup> Carl Dahlström y Víctor Lapuente, *Organizando el Leviatán* (España: Centro de Libros PAPF, SLU, 2018), 7.

<sup>83</sup> *Ibid*, 15-17.

y no porque obedezcan a lealtades partidistas, planteamiento que proviene de la burocracia cerrada de Weber, que apuesta por generar reglas para protegerla de la influencia de políticos<sup>84</sup>.

La responsabilidad por generar estándares de calidad en la función pública recae en funcionarios públicos y tecnócratas. Esta calidad tiene una relación con garantizar una gestión orientada al cumplimiento de resultados, que los servicios y bienes públicos busquen la satisfacción de necesidades de la sociedad, que la planificación y asignación de recursos se basen sobre principios de eficiencia y eficacia, y que los procedimientos para contratación pública sean revisados periódicamente para fortalecer su transparencia, entre otros<sup>85</sup>. Esta calidad también considera el actuar de los funcionarios públicos y tecnócratas de forma imparcial, razonable, bajo la máxima publicidad y respeto por la ley<sup>86</sup>.

Por otra parte, Dahlström y Lapuente proponen también mecanismos diferenciados para la rendición de cuentas para políticos y, por otro lado, los funcionarios públicos y tecnócratas. Los primeros deben ejercer un desempeño que dé cuenta directa de sus acciones a la ciudadanía, que por su voto y elección los representan, ostentan un cargo público y tienen bajo su responsabilidad la direccionalidad de la gestión pública. Y los últimos tienen una responsabilidad técnica en la entrega de cuentas hacia sus pares y supervisores en la jerarquía organizacional que les compete<sup>87</sup>. A este respecto, también es importante destacar el uso de tecnologías a través de las cuales, se busque facilitar el acceso de la información pública hacia la ciudadanía.

---

<sup>84</sup> Ibid, 33.

<sup>85</sup> Luis F. Aguilar Villanueva, *Gobernanza y gestión pública* (México: Fondo de Cultura Económica, 2006), 47.

<sup>86</sup> Ana Elena Fierro, *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza* (México: Fondo de Cultura Económica, 2017), 108.

<sup>87</sup> Carl Dahlström y Víctor Lapuente, *Organizando el Leviatán* (España: Centro de Libros PAPF, SLU, 2018), 25.

Finalmente, un punto medular en la construcción de un sistema anticorrupción es el fortalecimiento de las instituciones. Ello no significa hacer más grande el aparato organizativo del Estado, pero sí fortalecer sus capacidades de respuesta ante las problemáticas que enfrenta. A este respecto, toma relevancia nuevamente la calidad de la administración pública, puesto que el sistema político que condiciona a la estructura organizativa del Estado requiere de una calidad regulatoria a través de sus leyes y normas, las que deben buscar la eliminación del abuso del poder, los incentivos que promuevan la búsqueda de privilegios particulares a costa de los recursos del Estado, y la sanción en la comisión de estos hechos.

En ese sentido, se requiere agotar un proceso de revisión del marco legal que rige el funcionamiento de los órganos del Estado, actualizar los marcos orgánicos que definen el alcance y competencias de instituciones públicas, con especial énfasis en los órganos de control del Estado, tales como el fiscalizador y auditor de la administración pública, el mecanismo responsable de investigación y persecución penal, y las instancias a cargo de la administración de la justicia. Además, es importante un mecanismo desde el Organismo Ejecutivo que emprenda procesos de política pública encaminadas hacia la prevención de actos corruptos en las instancias ejecutoras, y cuya acción se articule con las instituciones mencionadas para emprender procesos integrales desde los diferentes ámbitos de la lucha contra la corrupción: prevención, atención y sanción.

A partir de lo desarrollado en este apartado, es necesario definir los siguientes elementos como los pilares de la lucha contra la corrupción, los cuales retoman el carácter estructuralista que la problemática requiere para su abordaje.

### 1.3.1 Gobierno Abierto

El gobierno abierto representa la estructura bajo la cual se debe regir un nuevo modelo de administración pública y que, por tanto, es uno de los componentes de un sistema anticorrupción. De acuerdo con la literatura revisada y según autores como Carmona, el gobierno abierto se basa en componentes tales como la transparencia, rendición de cuentas y la participación, por lo que se concibe como un mecanismo de pesos y contrapesos y para reforzar un sistema democrático<sup>88</sup>. El gobierno abierto responde a su vez a la demanda por introducir una calidad en la gestión gubernamental y abarca todos los órganos del Estado. De esa cuenta, el Estado en su conjunto, debe contar con una estrategia integral que contenga lineamientos de política pública que orienten el diseño de un instrumental técnico para promover el involucramiento de la ciudadanía y facilitar el acceso y difusión de información pública hacia ella.

El gobierno abierto también se articula con el enfoque de gobernanza al enfatizar la participación y el relacionamiento con diversos actores del Estado como un elemento central en su diseño y adopción.

Para Calderón, el objetivo del Gobierno Abierto es promover una comunicación<sup>89</sup> con la ciudadanía para conocer sus opiniones y demandas, y sobre esta base contar con los insumos que se requieren para la toma de decisiones públicas, para prestar los servicios públicos. Este intercambio se orienta a afianzar una «colaboración» de los ciudadanos y les permite a funcionarios públicos dar a conocer sus decisiones sobre el principio de transparencia. Agrega, que el Gobierno Abierto hace uso de las tecnologías de la información y comunicaciones -TIC- para hacer ágil estos ejercicios de

---

<sup>88</sup> Silvia Carmona Garías, «Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura administrativa» (tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili, 2017), consultado el 14 de febrero de 2022, <https://www.tdx.cat/handle/10803/671221>, 285-286.

<sup>89</sup> Calderón hace alusión específicamente al término *conversación*.

relacionamiento y comunicación entre gobierno y ciudadanía<sup>90</sup>. Gutiérrez Rubí da un paso más allá y la define como una cultura y un modelo organizativo para el diseño, gestión y prestación del servicio público<sup>91</sup>. Para efectos de este trabajo, también se considerará el ámbito de la evaluación, considerando que la retroalimentación y valoración de la gestión pública es un desempeño de la ciudadanía en el marco de la gobernanza y de la democracia.

El uso de las TIC conlleva a la instalación de un gobierno electrónico, que constituye uno de los principales componentes del Gobierno Abierto. Se conforma a partir del diseño y uso de plataformas tecnológicas en los procedimientos administrativos<sup>92</sup>, con lo cual estos se automatizan y logran un impacto en la celeridad de la gestión pública.

#### 1.3.1.1 Participación ciudadana

Consiste en el involucramiento de los ciudadanos en la cosa pública y es uno de los componentes en el modelo de un gobierno abierto. Su papel cobra importancia al constituirse como actores externos en el diseño, adopción y evaluación de la política pública, así como observadores para garantizar una gestión orientada a resultados bajo estándares de calidad. Su desempeño debe garantizarse a través de mecanismos que faciliten el acceso a información pública y a partir de ello, emitir opinión acerca de las acciones conducidas por políticos y funcionarios públicos, y el uso de recursos por estos, u otros actores privados que la ley les permite la administración de estos. Este ejercicio permite legitimar la direccionalidad de la gestión pública o, por el contrario, cuestionarla, reprocharla y generar una reprobación, a través de instrumentos como la denuncia social de las

---

<sup>90</sup> César Calderón, «Por qué un Gobierno Abierto». En *CEPAL – Colección Documentos de proyectos. El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, ed por Gastón Concha (Chile, 2012), 27.

<sup>91</sup> Silvia Carmona Gárías, «Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura administrativa» (tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili, 2017), consultado el 14 de febrero de 2022, <https://www.tdx.cat/handle/10803/671221>, 289.

<sup>92</sup> César Calderón, «Por qué un Gobierno Abierto». En *CEPAL – Colección Documentos de proyectos. El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, ed por Gastón Concha (Chile, 2012), 28.

decisiones o actos anómalos que buscan la satisfacción de intereses particulares. Su accionar debe mantener un carácter intransigente para demandar un desempeño de calidad que genere servicios públicos de valor para toda la ciudadanía. En ese sentido, constituye un mecanismo de control para mermar los riesgos de comisión de actos corruptos.

De su involucramiento se espera, además, la presentación de propuestas que puedan fortalecer la dirección del Estado, a través de la gestión de políticas públicas, cuyo fin sea el desmontaje de una cultura de corrupción, entre otras problemáticas que afectan al Estado<sup>93</sup>.

La participación ciudadana como elemento pilar en la lucha contra la corrupción, debe separarse del movimiento de organizaciones de sociedad civil, que quienes, aunque constituyen grupos de presión del Estado, representan intereses de grupos específicos de la sociedad. Por el contrario, al referirnos a participación ciudadana, nos referimos al conjunto de ciudadanos, que, como titulares de derechos, también poseen una serie de deberes y obligaciones cívicas respecto de velar por el bien común del Estado<sup>94</sup>.

#### 1.3.1.2 Transparencia

La transparencia es el principio que rige el curso del Gobierno Abierto y se vincula con la máxima publicidad de la gestión pública. El principio de transparencia se materializa al incorporar estándares normativos que hagan vinculante la divulgación de información<sup>95</sup> por parte de funcionarios públicos y el acceso a esta por la ciudadanía.

---

<sup>93</sup> Silvia Carmona Garías, «Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura administrativa» (tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili, 2017), consultado el 14 de febrero de 2022, <https://www.tdx.cat/handle/10803/671221>, 285.

<sup>94</sup> Norberto Bobbio y Maurizio Viroli, *Diálogo en torno a la república* (España: Tusquets Editores, 2002), 44-45.

<sup>95</sup> Se exceptúa aquellos datos o información que vulneren la seguridad del Estado y datos sensibles de funcionarios públicos.

Este es un principio que cataliza el relacionamiento y comunicación entre gobernantes y funcionarios públicos con la ciudadanía, y a su vez, se apoya en el uso de plataformas y herramientas tecnológicas. El objetivo de la transparencia busca además implementar prácticas que desincentiven el abuso de poder, decisiones discrecionales, políticas opacas que mermen la ausencia de sanciones por la comisión de estos actos.

Es un elemento que obliga a representantes políticos y funcionarios públicos dar a conocer las justificantes hacia la ciudadanía sobre lo dispuesto por ellos. La materialización del principio de transparencia refuerza la obligatoriedad de verter información completa, por lo que las prácticas y normas que lo regulan deben advertir la publicidad de datos desagregados e información sin manipulación<sup>96</sup>.

Es importante, destacar que la transparencia tiene como fin dar a conocer a los ciudadanos los resultados generados de las contribuciones a partir del pago de sus impuestos<sup>97</sup>. Este principio permite a los gobiernos contar con legitimidad, y generar una relación de confianza hacia las instituciones y quienes las dirigen<sup>98</sup>.

#### 1.3.1.3 Rendición de cuentas

La rendición de cuentas es otro de los componentes que fundamenta a un Gobierno Abierto y que se sustenta sobre el principio de transparencia. Se basa en la responsabilidad de funcionarios públicos y políticos de entregar informes sobre lo actuado, los resultados alcanzados y retos

---

<sup>96</sup> Calderón señala que la transparencia de la información debe ir acompañada de la contextualización de esta. No obstante, esta propuesta reitera la importancia de analizar que lo publicado y su contexto refleje la realidad y objetividad de la información.

<sup>97</sup> César Calderón, «Por qué un Gobierno Abierto». En *CEPAL – Colección Documentos de proyectos. El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad*, ed por Gastón Concha (Chile, 2012), 33.

<sup>98</sup> Silvia Carmona Garías, «Democracia y gobierno abierto: una nueva cultura administrativa» (tesis doctoral, Universitat Rovira i Virgili, 2017), consultado el 14 de febrero de 2022, <https://www.tdx.cat/handle/10803/671221>, 285.

enfrentados, por lo que se traduce en una obligatoriedad inherente al desempeño de políticos, funcionarios públicos y tecnócratas<sup>99</sup>.

Es importante hacer notar que la rendición de cuentas se enmarca en el ideal republicano de pesos y contrapesos, por lo que la rendición de cuentas no es solo hacia la ciudadanía, sino también de informar hacia otras instancias de control del Estado. Es decir que, en la función pública, el sujeto que la desempeña es objeto de auditoría política, financiera y social, y de identificarse algún posible acto de abuso de poder, anómalo, opaco, orientado a fines particulares, este debe ser objeto de investigación y sanción por los órganos correspondientes de investigación, persecución penal y aplicación de la justicia.

El ejercicio de rendición de cuentas es un medio que busca contener la problemática de la corrupción. Crespo lo define de la siguiente forma, «la rendición de cuentas supone, pues, que un gobernante en cualquier nivel de gobierno podrá ser sujeto de responsabilidad política -removido del poder- o responsabilidad legal -castigado penalmente-. De esa forma, al saber el gobernante que puede ser removido o sancionado, tendrá mayor cuidado de no tomar malas decisiones o incurrir en abuso de poder ... Ahí están sintetizados los tipos de responsabilidad gubernamental ...: la legal, relativa a la honestidad, y la política, asociada a la eficacia. Así, la rendición de cuentas públicas se erige como espina de la democracia política, al grado que ... si las instituciones políticas no son capaces de llamar a cuentas a los gobernantes, lo que prevalece es un régimen autoritario ...»<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> A este respecto, es importante retomar la separación de políticos, funcionarios públicos y tecnócratas dentro de la gestión pública, recordando que políticos y funcionarios de alto nivel deben realizar su rendición de cuentas a la ciudadanía, y los tecnócratas hacia sus pares y supervisores.

<sup>100</sup> José Antonio Crespo, *Fundamentos políticos de la rendición de cuentas* (México: Cultura de la Rendición de Cuentas, s.f), 8-9.

### 1.3.2 Ética Pública

La ética se integra por el conjunto de valores que buscan el bien común y rigen el comportamiento de un colectivo en el sistema político hacia este fin. Villoria hace alusión a la ética pública como un desempeño, que individuos en conjunto, generan pautas de conducta que buscan un mejor desarrollo de la convivencia, autonomía y libertad del ser humano; son los criterios que funcionarios públicos deben observar para el cumplimiento de sus funciones para generar resultados de beneficio para la sociedad<sup>101</sup>.

Bautista la define como los «principios y normas para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública. Se concibe como un área de conocimiento de contenido universal que agrupa valores y virtudes orientadas por el espíritu de servicio público y tiene como fuente básica la evolución humana»<sup>102</sup>.

Estos principios tienen un carácter positivo y negativo. En su sentido positivo, las normas de ética pública establecen los criterios que deben regir para su actuar; y en un sentido negativo, las normas se orientan a definir límites para evitar el abuso de poder. La cultura política en ese contexto requiere procesos de formación cívica y de ética desde la educación inicial de las personas, ejercicios que deben trascender en el largo plazo, en especial, para aquellas personas que funjan un cargo público cuando se vean enfrentados en diferentes escenarios, donde se vulnere la consecución de los intereses del Estado<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Oscar Diego Bautista, «La ética y la corrupción en la política y la administración pública», (tesis de maestría, Universidad Internacional de Andalucía, 2005), consultado el 3 de abril de 2022, <http://hdl.handle.net/10334/45>, 17.

<sup>102</sup> Ibid, 20-24

<sup>103</sup> José Luis Carro Fernández-Valmayor, «Ética pública y normativa administrativa», *Revista de Administración Pública* 181 (2010): 13.

De esa cuenta, la ética pública aborda las actitudes y costumbres que adoptan los individuos que tienen un rol en el ámbito público y que por el fin que persiguen y los medios que adoptan para el efecto, son virtuosas o nocivas para una sociedad. En ese sentido, una ética pública implica un comportamiento de responsabilidad y de compromiso con los demás.

Este conjunto de normas debe ser materializados en códigos de ética que rijan las administraciones públicas de los Estados; cuyos contenidos deben ser vinculantes y basarse en un modelo universal para regir el actuar de funcionarios y tecnócratas. La observancia de estas debe constituir además en componentes de la profesionalización y fortalecimiento de la carrera de servicio civil.

Por tanto, los funcionarios públicos y tecnócratas deben contar con las herramientas y competencias para reconocer cuando una situación viola leyes, normas e instituciones, y generar una respuesta adecuada ante escenarios de conflictos de intereses o bien, la desvirtuación de procesos que conducen o ejecutan. Es decir, la ética pública debe poner a disposición de servidores públicos un instrumental para orientar su conducta, pero además también para garantizarle las medidas pertinentes cuando se vean en la necesidad de denunciar ante supervisores o mecanismos de control y de investigación.

### **1.1.3 Sistema sancionatorio**

Un sistema sancionatorio objetivo, eficiente y eficaz es una de las herramientas más importantes en la lucha contra la corrupción. En la medida que prevalezca la impunidad, entendida como la ausencia de sanciones (de tipo legal y el rechazo social), el sistema político continuará siendo percibido como una plataforma que reviste únicamente privilegios, estatus y poder; elementos que son utilizados para servir intereses particulares.

El sistema sancionatorio se fundamenta sobre la intransigencia para aceptar la violación de leyes, actos, y prácticas opacas y corruptas. En este ámbito, juegan un rol importante las instancias encargadas de la persecución penal y la administración de justicia, por lo que el fortalecimiento de capacidades institucionales de las fiscalías y del Organismo Judicial es estratégico para regular, entre otros aspectos, el comportamiento de fiscales y jueces, que de ser el caso en que suscite una transacción por favorecer a personas investigadas por actos de corrupción, estos deben ser sujetos también a medidas sancionatorias, tanto a nivel administrativo como penal.

El sistema sancionatorio es fundamental para un Estado de Derecho, en donde el uso apropiado de la ley y la aplicación de la fuerza legítima del Estado entra en juego en la lucha contra la corrupción<sup>104</sup>. De esa cuenta, el sistema sancionatorio recoge todas las medidas disciplinarias para castigar el comportamiento de políticos, funcionarios y burócratas que no acatan la observancia de la ley en el cumplimiento de sus deberes y que encauzan estos hacia la búsqueda de intereses particulares. Esto sin dejar de tomar en cuenta, a actores privados que tienen un vínculo con la cosa pública, por ejemplo, con la administración de recursos públicos. El sistema sancionatorio tiene como fin desincentivar y disuadir prácticas en las que se concreta el abuso de poder, además de ser uno de los mecanismos que coadyuva al cumplimiento de la ley.

---

<sup>104</sup> Norberto Bobbio y Maurizio Viroli, *Diálogo en torno a la república* (España: Tusquets Editores, 2002), 59.