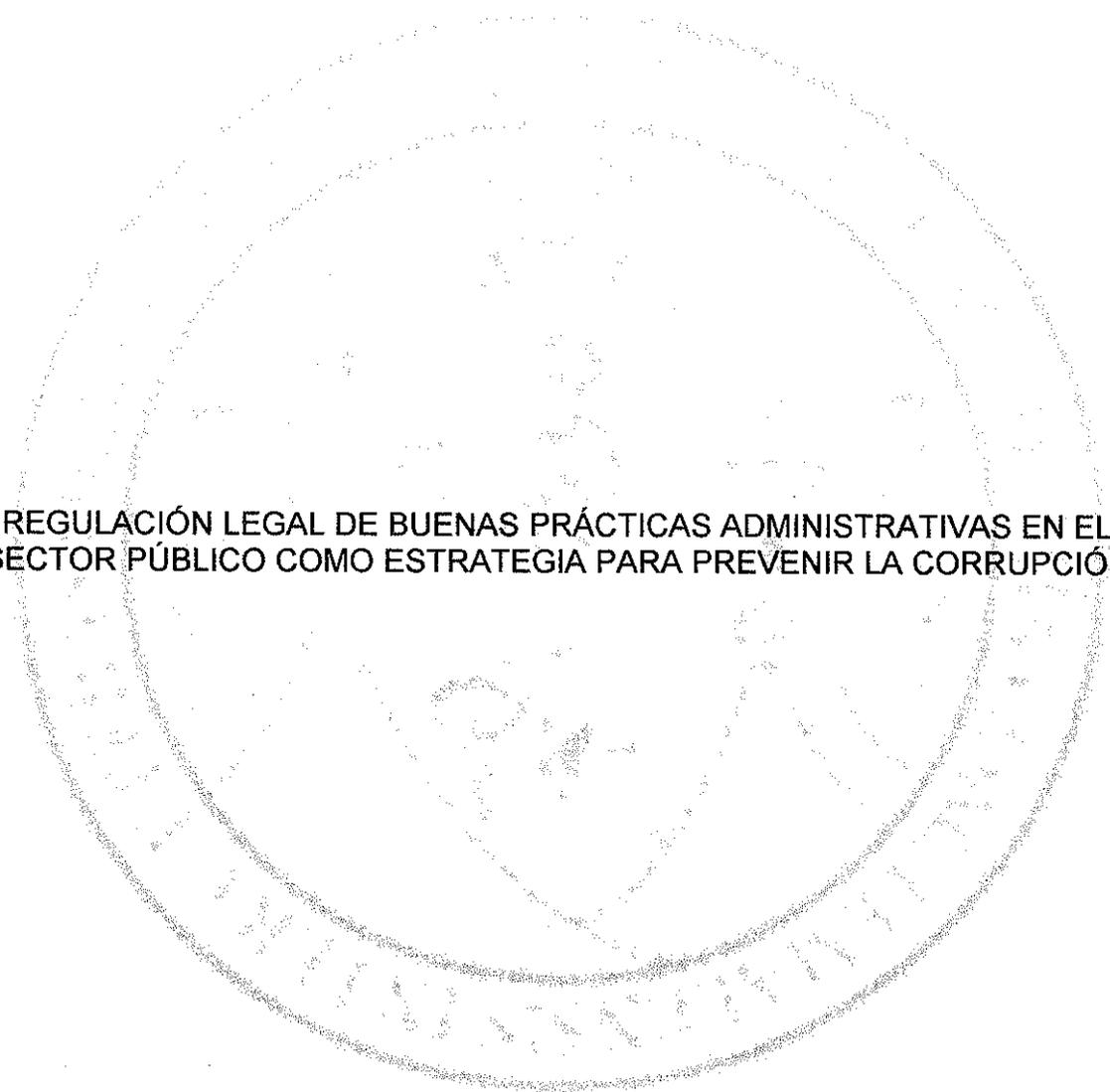


UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES



REGULACIÓN LEGAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS EN EL
SECTOR PÚBLICO COMO ESTRATEGIA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN

WILSON JAIRZINHO BATRES CHACÓN

GUATEMALA, AGOSTO DE 2023

**UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**REGULACIÓN LEGAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS EN EL
SECTOR PÚBLICO COMO ESTRATEGIA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN**

TESIS

Presentada a la Honorable Junta Directiva

de la

Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

de la

Universidad de San Carlos de Guatemala

Por

WILSON JAIRZINHO BATRES CHACÓN

Previo a conferírsele el grado académico de

LICENCIADO EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Guatemala, agosto de 2023

**HONORABLE JUNTA DIRECTIVA
DE LA
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
DE LA
UNIVERSIDAD DE SAN CARLOS DE GUATEMALA**

DECANO:	M.Sc.	Henry Manuel Arriaga Contreras
VOCAL I:	Licda.	Astrid Jeannette Lemus Rodríguez
VOCAL II:	Lic.	Rodolfo Barahona Jácome
VOCAL III:	Lic.	Helmer Rolando Reyes García
VOCAL IV:	Br.	Javier Eduardo Sarmientos Cabrera
VOCAL V:	Br.	Gustavo Adolfo Oroxom Aguilar
SECRETARIA:	Licda.	Evelyn Johanna Chevez Juárez

RAZÓN: “Únicamente el autor es responsable de las doctrinas sustentadas y contenido de la tesis”. (Artículo 43 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público)



Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Unidad de Asesoría de Tesis. Ciudad de Guatemala, veintitrés de octubre de dos mil diecinueve.

Atentamente pase al (a) Profesional, **CARLOS ENRIQUE MEJÍA MEJÍA**, para que proceda a asesorar el trabajo de tesis del (a) estudiante **WILSON JAIRZINHO BATRES CHACÓN**, con carné 9420675 intitulado: **REGULACIÓN LEGAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO COMO ESTRATEGIA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN.**

Hago de su conocimiento que está facultado (a) para recomendar al (a) estudiante, la modificación del bosquejo preliminar de temas, las fuentes de consulta originalmente contempladas; así como, el título de tesis propuesto.

El dictamen correspondiente se debe emitir en un plazo no mayor de 90 días continuos a partir de concluida la investigación, en éste debe hacer constar su opinión respecto del contenido científico y técnico de la tesis, la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, los cuadros estadísticos si fueren necesarios, la contribución científica de la misma, la conclusión discursiva, y la bibliografía utilizada, si aprueba o desaprueba el trabajo de investigación. Expresamente declarará que no es pariente del (a) estudiante dentro de los grados de ley y otras consideraciones que estime pertinentes.

Adjunto encontrará el plan de tesis respectivo.

CARLOS EBERTITO HERRERA RECINOS

Jefe (a) de la Unidad de Asesoría de Tesis

SAQO



Licenciado
Carlos Enrique Mejía Mejía
 ABOGADO Y NOTARIO

Fecha de recepción 06 / 02 / 2020 (f) _____

Asesor(a)
(Firma y sello)

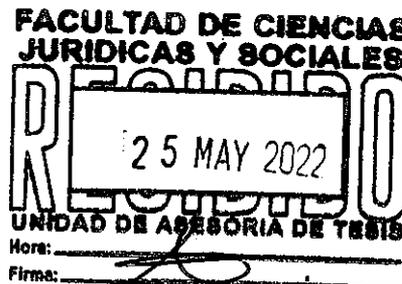


Lic. CARLOS ENRIQUE MEJIA MEJIA
Abogado y Notario
Colegiado: No. 12339
Teléfono: 5300-0429
Guatemala, Guatemala



Guatemala, 17 de mayo de 2022

Doctor
Carlos Ebertito Herrera
Jefe de la Unidad de Asesoría de Tesis
Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales
Universidad de San Carlos de Guatemala



Distinguida Doctor Herrera:

Me dirijo a usted respetuosamente para informarle que procedí a la asesoría de la tesis del Bachiller Wilson Jairzinho Batres Chacón, titulada "REGULACIÓN LEGAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO COMO ESTRATEGIA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN". En cumplimiento de esta designación, he brindado la orientación requerida y se ha asesorado el tema con la debida acuciosidad, dando como resultado que: el desarrollo del trabajo de tesis, denota una investigación y estudios completos, su contenido científico y técnico de tesis, cumple con los requisitos del método científico de las ciencias sociales; a través de éste, se hacen observaciones; en cuanto a las técnicas empleadas, éstas tienen como objetivo exponer propuestas que se realizaron para llegar a resolver el problema a través de los pasos establecidos previamente, utilizando la recolección de datos, tales como: leyes, libros, diccionarios, la exposición de doctrina en páginas Web y ejerciendo el cronograma de actividades planteado en el plan de investigación.

La metodología y las técnicas de investigación que se han utilizado, se desarrollaron a través de un análisis crítico y descriptivo del contenido de la presente tesis y la realización de síntesis y deducciones para generar la conclusión discursiva; de manera que se utilizó el análisis de diversas leyes, doctrinas, que se relacionan con el tema investigado; todo ello, con el fin de llegar a la conclusión discursiva de que se deben buscar soluciones al problema señalado.

La redacción utilizada por el estudiante, es la correcta; apegándose a los requisitos de las normas mínimas del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

La contribución científica de las ciencias sociales, son las normas, principios, fuentes y doctrinas; en donde el señor Batres hace sus propias aportaciones, para comprobar y llegar a cumplir con los objetivos planteados. La conclusión discursiva, resume los resultados obtenidos y sugerencias; en la cual se da la importancia del



estudio sobre algo tan valioso como lo es la solución al problema; dándole la consideración que amerita al ser estudiada, haciendo notar la necesidad de que se controle el problema señalado. La bibliografía consultada se extrajo de fuentes de autores nacionales e internacionales, así como páginas del internet.

En síntesis, el contenido del trabajo de tesis, se ajusta a las exigencias científicas y técnicas que se deben cumplir, de conformidad con la normativa respectiva; la metodología y técnicas de investigación utilizadas, la redacción, la conclusión discursiva, bibliografía utilizada son congruentes con los temas desarrollados dentro de la investigación.

Indico que, no me une parentesco alguno con el señor Batres Chacón. En tal virtud emito DICTAMEN FAVORABLE al referido trabajo de tesis, a efecto de que continúe con el trámite respectivo, ya que el estudio desarrollado cumple con los requisitos establecidos en la Normativa para la Elaboración de Tesis y de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

Atentamente,

Licenciado
Carlos Enrique Mejía Mejía
ABOGADO Y NOTARIO

Lic. Carlos Enrique Mejía Mejía
Asesor de Tesis
Colegiado: No. 12339
Teléfono: 5300-0429



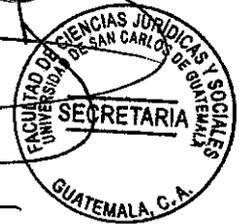
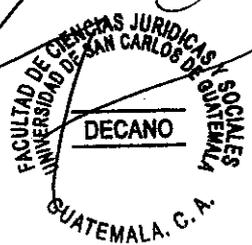
USAC
TRICENTENARIA
Universidad de San Carlos de Guatemala



Decanatura de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ciudad de Guatemala, dieciséis de noviembre de dos mil veintidós.

Con vista en los dictámenes que anteceden, se autoriza la impresión del trabajo de tesis del estudiante WILSON JAIRZINHO BATRES CHACÓN, titulado REGULACIÓN LEGAL DE BUENAS PRÁCTICAS ADMINISTRATIVAS EN EL SECTOR PÚBLICO COMO ESTRATEGIA PARA PREVENIR LA CORRUPCIÓN. Artículos 31, 33 y 34 del Normativo para la Elaboración de Tesis de Licenciatura en Ciencias Jurídicas y Sociales y del Examen General Público.

CEHR/SAQO





DEDICATORIA

- A DIOS:** Por ser el centro de mi vida, mi fortaleza y consuelo en mis momentos difíciles.
- A MIS PADRES:** Jaime Humberto Batres Diéguez y Doris Elvira Chacón Sandoval, por su sacrificio y apoyo, quienes fueron un pilar fundamental para lograr esta meta. Por siempre estar a mi lado.
- A MIS ABUELOS:** Ignacio Batres; Domitila Diéguez; Alberto Chacón y Casta Luz Sandoval.
- A MIS HIJAS:** María de los Ángeles y Fátima Adriana, por su paciencia y comprensión en mis años de estudio, porque es el motor de mi vida y mi razón de superación.
- A MIS HERMANOS:** Jaime e Ignacio, por el apoyo incondicional.
- A TODOS MIS FAMILIARES:** A mis tíos, tías, primos y primas, por su apoyo, en especial a Davis Santos.
- A MIS AMIGOS:** Por las palabras de aliento y apoyo brindado; agradezco el regalo de su amistad, en especial a Kenneth y Edgar.
- A:** La Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales; por mi formación profesional.
- A:** La Universidad de San Carlos De Guatemala, mi casa de estudios.



PRESENTACIÓN

La investigación llevada a cabo fue de tipo cualitativo, porque se realizó una reflexión jurídica sobre las buenas prácticas administrativas en la gestión del sector público como mecanismo jurídico, político y social en la lucha contra la corrupción estatal, para lo cual se debe llevar a cabo una reforma cultural en la actividad administrativa en las dependencias públicas, desde las municipalidades hasta los ministerios y demás entidades estatales en Guatemala.

Dicha reflexión se realizó sobre el periodo del año 2016 al 2022, evaluando las características y formas que adopta la corrupción en la gestión estatal, a pesar de los controles internos y externos existentes en el Estado guatemalteco, tales como las actividades desplegadas por la Contraloría General de Cuentas y los controles de auditoría interna en cada dependencia gubernamental.

El aporte realizado en la presente tesis se orienta a explicar la manera en que la implementación de las buenas prácticas administrativas, que incluyen la eficiencia y eficacia, la transparencia en la gestión estatal y el acceso a la información pública de manera inmediata, contribuyen a superar la cultura burócrata que puede ser corruptible, hacia una práctica administrativa estatal fundamentada en la ética del servicio a partir de considerar los derechos fundamentales del público usuario.



HIPÓTESIS

Para superar las prácticas de corrupción vigente en muchas dependencias estatales, tanto del Organismo Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como en las demás instituciones públicas, el Estado de Guatemala, a través de los presidentes de esos organismos, debieran ordenarle al Instituto Nacional de Administración Pública, convocar a una alianza política entre las dependencias estatales, los sectores políticos y la sociedad civil, con la finalidad de implementar las buenas prácticas administrativas que se orienten a fomentar una cultura de ética en el servicio público y de respeto al público usuario.



COMPROBACIÓN DE HIPÓTESIS

Luego de realizar el trabajo de tesis, donde se sometió a prueba la hipótesis, para lo cual se utilizó el método deductivo, el analítico y el sintético, la misma fue comprobada, porque se demostró que la única forma de superar las prácticas de corrupción vigente en las dependencias estatales, es que los presidentes de los organismos del Estado promuevan a través del Instituto Nacional de Administración Pública una alianza política entre las dependencias estatales, los sectores políticos y la sociedad civil, que permitan implementar las buenas prácticas administrativas que se orienten a fomentar una cultura de ética en el servicio en la gestión pública y de respeto al público usuario lo cual es un proceso que lleva años, pero efectivo cuando la sociedad la asume como un objetivo.



ÍNDICE

Pág.

Introducción.....	i
-------------------	---

CAPÍTULO I

1. El sector público.....	1
1.1. Funciones del sector público.....	1
1.2. La intervención del sector público en la actividad económica.....	4
1.3. El financiamiento del sector público.....	6
1.4. El gasto público.....	12

CAPÍTULO II

2. El control en el sector público.....	17
2.1. El control interno.....	21
2.2. El control externo del sector público.....	23
2.3. El control financiero permanente.....	24
2.4. La auditoría pública.....	26

CAPÍTULO III

3. La corrupción estatal.....	35
3.1. Definición de corrupción.....	35
3.2. Aspectos centrales de la corrupción.....	39
3.3. La corrupción desde el municipio.....	45
3.4. La corrupción electoral.....	46
3.5. Tipos de corrupción.....	49



CAPÍTULO IV

4. Buenas prácticas administrativas para la lucha contra la corrupción.....	53
4.1. Buenas prácticas administrativas en el sector público.....	53
4.2. El control en la administración pública y la transparencia en las actuaciones del Estado.....	58
4.3. Institucionalización de buenas prácticas administrativas en Guatemala como política anticorrupción.....	63
CONCLUSIÓN DISCURSIVA.....	67
BIBLIOGRAFÍA.....	69



INTRODUCCIÓN

En Guatemala, la corrupción como una práctica en las dependencias estatales se ha manifestado de manera frecuente, lo cual va en detrimento del erario nacional y de la asignación de recursos para el cumplimiento de las obligaciones gubernamentales para lograr el bien común y promover el desarrollo nacional.

A partir de plantear esa problemática, se estableció como objetivo general fundamentar jurídicamente las buenas prácticas en la administración pública, el cual fue alcanzado, porque se expusieron los principales elementos que conforman esta concepción de la gestión estatal y su importancia en la lucha contra la corrupción gubernamental y el clientelismo político.

Ante esta realidad, se planteó como hipótesis, que la única forma de promover una cultura de ética de servicio para la lucha contra la corrupción era que los presidentes de los organismos del Estado a través del el Instituto Nacional de Administración Pública, convocaran a una alianza con todas las dependencias estatales, los sectores políticos y sociales, para implementar la eficiencia y eficacia en la gestión pública, así como para garantizar la transparencia y el acceso a la información pública.

Los métodos utilizados en la investigación fueron el deductivo, el analítico, así como el sintético; mientras que las técnicas de investigación que sirvieron para el acopio de la información requerida fueron la bibliográfica y la documental.

El informe final consta de cuatro capítulos, siendo el primero, el sector público, sus funciones, la intervención del sector público en la actividad económica, así como el financiamiento de las actividades estatales; en el segundo se expuso sobre el control del sector estatal, su significado, importancia, elementos, así como las características del control interno y el externo, así como la auditoría pública; el tercero se orienta a explicar la corrupción estatal, la forma que la misma adquiere, las causas que buscan



darle sentido o razón a su existencia y las diversas instancias y niveles en que se presenta, así como los efectos sobre el desarrollo económico y social que conllevan las prácticas corruptas en la gestión estatal; mientras que en el cuarto, se describieron las buenas prácticas administrativas, la importancia de las mismas para la promoción de condiciones para lograr una cultura de ética en el servicio, a través de garantizar la transparencia de la gestión estatal y el acceso a la gestión pública.

Los principales elementos expuestos en esta tesis fueron establecer la manera en que la implementación de las buenas prácticas administrativas, que incluyen la eficiencia y eficacia, la transparencia en la gestión estatal y el acceso a la información pública de manera inmediata, contribuyen a superar la cultura burócrata que puede ser corruptible, hacia una práctica administrativa estatal fundamentada en la ética del servicio a partir de considerar los derechos fundamentales del público usuario, para lo cual se considera fundamental la participación del Instituto Nacional de Administración Pública, para que las dependencias estatales, los sectores políticos y la sociedad civil, que permitan implementar las buenas prácticas administrativas que se orienten a fomentar una cultura de ética en el servicio en la gestión pública y de respeto al público usuario.



CAPITULO I

1. El sector público

Los organismos del Estado, incluyendo a las entidades descentralizadas y autónomas, así como las que, como el Tribunal Supremo Electoral y la Corte de Constitucional, no tienen ese carácter, son parte del sector público, al igual que el Crédito Hipotecario Nacional y el Banco de los Trabajadores que aun cuando son parte del sector financiero son dependencias públicas; de este modo, el sector público incluye el conjunto de instituciones y organismos que regulan las decisiones colectivas del Estado para realizar las actividades públicas.

El sector público ha ido obteniendo creciente importancia a partir de la década de 1960, facilitado por la implementación de políticas de desarrollo social y de clientelismo estatal en la creación de empleos, lo cual ha incrementado la cantidad de personal que existe en la burocracia guatemalteca en forma creciente.

1.1. Funciones del sector público

Para implementar sus funciones, el sector público tiene diferentes organizaciones, entre las que sobresalen los ministerios, las entidades autónomas y de seguridad social; también existen las administraciones territoriales que se orientan hacia la actividad que realizan las municipales, las cuales asumen competencias con la finalidad de incrementar la eficiencia de las políticas públicas, las cuales por su carácter autónomo deben disponer de



suficientes recursos humanos, materiales y financieros a fin de poder desempeñar adecuadamente sus funciones.

Teniendo en cuenta que las municipalidades tienen una mayor cercanía a los problemas de la ciudadanía y pueden expresar de mejor forma dichos problemas específicos, se hace referencia a las mismas como el poder local, territorial o municipal, pues son las entidades con las cuales la población se relacionan.

“En la década de 1960, en los procesos de desarrollo, la intervención del sector público hubo de ampliarse a la conducción de los procesos de industrialización para el desarrollo nacional, más allá de la aplicación de la política económica o como parte sustantiva de la misma, entrando directamente a asumir la gestión de actividades productivas de carácter estratégicos, como los sectores energéticos, telecomunicaciones, bancas de desarrollo, abastecimiento de agua potable y medios de transporte, entre otros.”¹

Sin embargo, durante la década de 1980, se procedió a la privatización de muchas de estas actividades que las realizaban las empresas públicas, lo que supuso la creación de grandes negocios para grupos de interés privado; con ello, las posibilidades de obtención de ingresos públicos se vieron claramente limitadas, al tiempo que empeoró la oferta de bienes y servicios sociales básicos para la comunidad, en especial, para los grupos sociales de escasos recursos, lo cual determinó el incremento de la pobreza en el país que se reflejó en niveles de salud y educación altamente deteriorados.

¹ Gordillo, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. Pág. 19.



Como funciones esenciales del sector público se encuentra la promoción del desarrollo económico y social, así como la protección ambiental, entre otros; para ello, el gasto público debe promover de forma decidida la educación, introduciendo prácticas de participación efectiva de la población para el diseño e implementación de las acciones que se deben impulsar de forma democrática y colectiva.

Asimismo, debe asegurar que las necesidades básicas de la población sean atendidas a partir de la dotación de los servicios públicos como energía eléctrica, agua potable, seguridad ciudadana y administración de justicia, entre otros, lo cual permite que los sectores favorecidos tengan mínimas condiciones de vida.

De igual manera, debe tenerse en cuenta de que hay funciones que no son indispensables, pero si necesarias, para generar condiciones de vida para la sociedad, por lo cual debe fomentar la eficiencia económica y proteger el medio ambiente de la contaminación provocadas por los procesos productivos y de consumo predominantes, así como aumentar la provisión de bienes públicos, entre otros temas sustantivos.

Es de tener en cuenta que como un aspecto fundamental de las funciones estatales se encuentra la definición e implementación de políticas públicas a favor de los sectores sociales menos favorecidos, puesto que debe garantizar el acceso a los servicios públicos de esta población.

También debe promover la estabilidad económica para enfrentar las fluctuaciones cíclicas de la economía, con lo cual puede garantizar las estabilidades en el nivel de desempleo;



asimismo, debe promover alternativas de ocupación laboral en las actividades productivas del país, para reducir el desempleo tanto en el área urbana como en la rural y evitar de esa manera la migración económica.

1.2. La intervención del sector público en la actividad económica

Entre las funciones necesarias que debe realizar el sector público se encuentra la intervención en la actividad económica, debido a que las actuaciones de muchos empresarios, en la búsqueda de ganancias no pueden considerarse nunca un criterio coherente y razonable de organización de la sociedad, por lo que el sector público debe procurar una regulación de funcionamiento de los mercados, para evitar que estos no atenten contra los objetivos de justificación social ni dañen al ambiente, a partir de anteponer los intereses individuales sobre al bien común.

“En ocasiones, el sector público debe intervenir de forma directa para protagonista activo de unidades productoras en el caso de que los intereses privados no asuman estas actividades o lo hagan con criterios exclusivamente mercantiles, más empeñados en lograr grandes beneficios empresariales que en prestar sus servicios para el desarrollo productivo de la colectividad. Igualmente, otros sectores estratégicos como la investigación y desarrollo para la innovación son actividades en las que el sector público debe plantearse su intervención si la prestación de los mismos son objeto de una mercantilización creciente”.²

² *Ibíd.* Pág. 20.



Por otro lado, las compras públicas son otro elemento de dinamización de las economías locales, al establecer mecanismos de estimulación de la producción empresarial, la generación de empleos, siendo en muchos casos la administración pública el principal consumidor de bienes y servicios en el país.

Las funciones del sector público también abarcan la creación de infraestructuras y servicios públicos de apoyo a la producción empresarial, tales como la construcción de caminos, puentes, carreteras, puertos, aeropuertos e infraestructuras de telecomunicaciones, sin las cuales las empresas privadas no podrían llevar a cabo sus actividades o tendrían mayores costos de producción, incrementando el precio de sus bienes, con lo cual disminuirían sus posibilidades de ser competitivos.

Por lo que no es cierto lo que comúnmente los empresarios argumentan, en el sentido de que ellos son los que generan el empleo y la productividad; pues lo cierto es que estas actividades son resultado de una tarea colectiva en la que participa el conjunto de la sociedad, siendo financiada por la misma a través del sector público.

Por lo tanto, la eficiencia del aparato productivo del país es un trabajo en conjunto, por lo que los discursos que contraponen las funciones y objetivos estatales y los intereses del sector privado constituyen visiones escasamente inteligentes, puesto que es a partir de la gestión económica estatal que la iniciativa privada tiene garantizado un mercado para sus productos y logra producir sin mayores costos económicos, a partir de la función estatal de generar las condiciones económicas y materiales para que la actividad productiva se lleve a cabo adecuadamente.



1.3. El financiamiento del sector público

El sector público no puede cubrir totalmente sus costes de operación a través de los ingresos obtenidos por los impuestos, a partir que sus actividades no generar plusvalía o ganancia, pues gran parte de las actividades que realizan son bienes y servicios sociales, como educación y salud, por ejemplo, pues se los suministra al conjunto de la población con independencia de la capacidad adquisitiva o nivel de ingresos de las personas o el costo que la prestación de estos servicios tenga.

De igual manera, el sector público, como parte de sus actividades para promover el desarrollo económico, emprende la construcción de grandes obras de infraestructura tales como autopistas, puertos y ferrocarriles, entre otros, lo cual permite generar empleo de manera inmediata mientras se construyen y condiciones materiales para promover la actividad económica nacional a largo plazo.

Si bien es cierto que, en ocasiones, el sector público puede establecer el cobro de tasas por la prestación de determinados servicios concretos, como, por ejemplo, por el alumbrado público o autorización de lotificación, entre otros, este gasto que realizan los usuarios no implica que se trata de obtener beneficios con ellos, sino establecer criterios de pago por parte de la población que utiliza dichos servicios, ya que no siempre es posible deslindar perfectamente a los usuarios concretos de los servicios en cuestión, por lo que se establece ese cobro, el que se le devuelve al usuario a partir de las mejoras que se introducen con las obras públicas y el incremento del valor de los bienes inmuebles alrededor de las construcciones estatales.



Es de tener en cuenta que los servicios públicos precisan de financiamiento ya que su oferta está guiada por criterios de justicia social o redistribución de rentas, lo cual se realiza a través de los gastos sociales, ayudas familiares u otros, así como las subvenciones económicas para favorecer a determinados agentes económicos, como el subsidio al transporte público urbano, con lo cual se reduce el impacto que tendría en la economía familiar el cobro real de los costos de estos servicios, puesto que los mismos estarían determinados por la oferta y la demanda.

“En los gastos de transferencia las cantidades entregadas a los particulares o a las empresas tienen lugar sin reciprocidad, esto es, sin que ellos exijan realizar una actividad por la entrega de dichas transferencias, cuya finalidad responde a criterios de justicia social por lo que las actividades que se consideran necesario apoyar desde un criterio de beneficios colectivo o social se llevan a cabo. La diferencia entre los conceptos de renta y transferencia es, por tanto, clara: las rentas son cantidades entregadas por la utilización de los factores productivos, mientras que las transferencias son una entrega unilateral sin necesidad de contraprestación”.³

Para hacer frente a las necesidades que debe atender, el Estado posee un poder coercitivo lo cual es resultado de la aceptación del papel fundamental que el mismo tiene en las sociedades, porque de este modo establece los valores y criterios colectivos para su funcionamiento; por lo que, la amenaza del uso de esa coacción o su ejercicio cuando la amenaza no funciona permite el establecimiento de varias fuentes de financiación como

³ *Ibíd.* Pág. 24.



impuestos, tasas y contribuciones especiales, para el sector público o bien recobrar el crédito público, la emisión de moneda o al endeudamiento con entidades privadas, pero destacan los ingresos públicos producto de los tributos.

Los tributos más importantes son los impuestos, pues es a partir de ellos que el fisco obtiene la mayoría de los ingresos públicos, a partir de ser cantidades que se exigen obligatoriamente por la ley y que se fundamentan en hechos que demuestran la capacidad económica de los contribuyentes, ya sean personas físicas o jurídicas e incluso, como el caso del Impuesto al Valor Agregado, adquirir los productos es suficiente para que el fisco reciba un porcentaje de la venta a través de que el impuesto está contenido en el producto.

“Los impuestos pueden clasificarse en impuestos directos e impuestos indirectos. Los impuestos directos se aplican sobre una manifestación directa o inmediata de la capacidad económica del contribuyente. Los principales impuestos directos son el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sociedades y el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Por su parte, los impuestos indirectos se aplican sobre una manifestación indirecta de la capacidad económica, ya sea por la realización de un acto de consumo o por actos de transmisión de activos.”⁴

Como se aprecia, los impuestos indirectos gravan el momento del gasto o consumo de bienes y servicios, a partir de lo cual, también se les denomina impuestos sobre consumo o impuestos sobre gasto, los cuales son generalizados puesto que se aplica a todo el

⁴ Nájera Martínez, Alejandro. **Derecho tributario**. Pág. 16.



producto que está gravado con ese impuesto, independientemente si la persona está comprando un vehículo o una golosina, pues es la compra-venta en cualquier forma en que se manifiesta lo que se grava.

En Guatemala, los principales impuestos indirectos son el impuesto sobre el Valor Agregado -IVA- y el Impuesto Sobre la Renta -ISR-, aunque existen otros que aun cuando resultan menos importantes de estos dos, están vigentes y contribuyen a la obtención de ingresos para el fisco; asimismo, es importante tener en cuenta que existen impuestos como el Impuesto al Valor Agregado -IVA-, que se distribuye entre el gobierno central y las municipalidades, además de ser asignadas cuotas específicas para actividades específicas, las cuales están debidamente establecidas en la ley.

Los impuestos sobre el gasto o sobre el consumo, tiene un carácter de regresividad o de progresividad, siendo un impuesto progresivo cuando la tasa de aplicación del mismo es mayor a medida que crece la renta del contribuyente, mientras que un impuesto es regresivo cuando el establecimiento del mismo tiene lugar independientemente de la capacidad adquisitiva que tienen los contribuyentes.

“Los impuestos directos gravan la riqueza, mientras que los indirectos gravan la utilización de esa riqueza. En las economías de menor grado de desarrollo suelen predominar los impuestos de carácter indirecto, dada la mayor dificultad política para establecer sistemas fiscales de carácter progresivo. El grado de regresividad de un sistema fiscal tiene incidencia en los planos económicos y sociales ya que afectan a los mercados de consumo, los que puede incidir negativamente en los grupos de población de menor



ingreso o medios. En ocasiones los impuestos recaen sobre las importaciones y exportaciones de bienes y servicios.”⁵

La capacidad económica o de pago de los contribuyentes se manifiesta de distintas formas, bien a través de la riqueza que posee, el cual se relaciona con el patrimonio, bien a través de los ingresos que obtienen o renta que percibe o bien a través de los consumos que realiza; de ahí que, que los distintos impuestos recaen sobre algunas de esas tres manifestaciones de la capacidad de pago de las personas, quien a partir de su actividad productiva o fuente de ingresos, debe hacer sus declaraciones.

Cuando una actuación pública dirigida a satisfacer una necesidad colectiva produce un beneficio especial a determinadas personas, como el aumento de valor de una finca como consecuencia de la realización de una obra pública próxima, las contribuciones especiales son los gravámenes que hay que pagar por parte de las personas individuales o colectivas que salen beneficiadas con estas obras.

El monto total de los ingresos públicos, producto de los impuestos, de los ingresos extraordinarios e incluso de los préstamos que adquiere el país con bancos nacionales o bien con entidades financieras internacionales, permite atender a los gastos corrientes del sector público; es decir, los pagos a los funcionarios y a la adquisición de insumos necesarios para las actividades públicas, o la realización de los gastos de transferencias corrientes de la administración estatal.

⁵ **Ibíd.** Pág. 18.

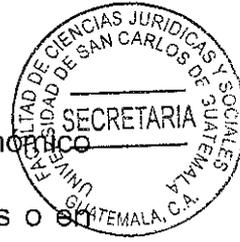


Si al final del año fiscal sucede que existe una diferencia en función de que hay más ingresos que gastos corrientes del sector público se dice que existe un ahorro fiscal, el cual puede designarse a gastos de inversión pública, aunque, por lo general, suele ser insuficiente para dicha finalidad, por lo cual la administración debe acudir a otras formas de financiamiento, como son los recursos al crédito público o la emisión de monedas y, como en el caso de Guatemala, al endeudamiento con los bancos privados o con créditos de financistas internacionales.

Para obtener ingresos a partir de generar crédito público, se recurre a la emisión de títulos de deuda pública de corto, mediano o largo plazo, la cual puede ser adquirida por inversores nacionales o extranjeros, comprometiéndose el Estado emisor de dichos títulos a la devolución del capital y el pago de los intereses correspondientes, especialmente cuando existe una clasificación internacional positiva para los bonos del Estado que la emite, puesto que si la calificadora no avala la situación económica del país que los quiere emitir, su venta será muy difícil.

“La tercera fuente de financiamiento se refiere a la emisión de nuevos medios de pago por parte del Banco Central de la economía. Se trata de una forma heterodoxa, utilizada en ocasiones, pero que está contestada ya que, según se señala desde la teoría ortodoxa, la nueva inyección de medios de pago que conlleva suele tener reflejos en subidas de precio, al disputar el mayor volumen de medios de pago que se crea, la adquisición de bienes y servicios y la contratación de factores en el sistema económico”.⁶

⁶ *Ibíd.* Pág. 21.



Este endeudamiento también se fundamenta en el razonamiento económico intervencionista el cual plantea que, si existen factores productivos infrautilizados o el desempleo, la inyección de nuevos medios de pago puede impulsar dinamismo económico sin generar necesariamente un proceso inflacionario o si lo ocasiona, debe valorarse la relación costo beneficio a partir de garantizar ingresos y empleo a la población a corto y mediano plazo.

Aunque en Guatemala, desde las reformas constitucionales de 1993, se le prohíbe al Estado emitir medios de pago, como papel moneda sin respaldo, lo cual le deja como única opción buscar el financiamiento del sector privado al interés que los bancos del sistema nacional le determinen o el endeudamiento internacional a las tasas que los financieros que operan a nivel mundial establezcan.

1.4. El gasto público

El gasto público incluye gastos de consumo público, inversiones de capital, los gastos corrientes para asegurar el funcionamiento de la administración pública, así como los gastos de transferencia, los cuales se realizan para alcanzar el cumplimiento de los fines del Estado a través de la implementación de las políticas públicas.

La clasificación del gasto público se realiza según las diferentes finalidades que persigue, tales como la realización de gastos corrientes, el pago de nóminas a los funcionarios, el mantenimiento de los servicios públicos, para la adquisición de bienes y servicios de consumo para la administración pública, adquirir bienes de capital con objeto de mantener



o mejorar la dotación de infraestructuras necesarias para impulsar la capacidad productiva y el desarrollo económico y social del país.

Asimismo, sirve para la entrega de transferencias a empresas y hogares, como las subvenciones a negocios para la contratación de jóvenes o personas discapacitadas en puestos de trabajo, los subsidios de desempleo o el pago de las pensiones de jubilación; así como los pagos vinculados al servicio de la deuda, tanto interna como externa, esto es, el pago de los intereses y la amortización de capital, puesto que el Estado debe cumplir con sus obligaciones para que no sea considerado deudor moroso y las entidades financieras nacionales e internacionales le dejen de dar préstamos.

En los últimos años se ha mantenido de manera constante un crecimiento del gasto público a partir de la creciente industrialización y urbanización de las economías, con el importante desarrollo de las infraestructuras de carreteras, puertos, ferrocarriles, aeropuertos, obras de saneamiento, telecomunicaciones y distribución de agua y energía, entre otras grandes obras que el sector privado no está interesado en llevar a cabo porque no le representa una ganancia efectiva.

Asimismo, se han incrementado los gastos vinculados con los avances de la legislación social y la intervención pública para asegurar los servicios sociales básicos, esto es, salud, educación, vivienda y seguridad social, entre otros, tanto por los compromisos internacionales que adquiere el Estado como por el crecimiento poblacional, que ha significado tener que realizar más gasto de lo que ha realizado en los últimos 10 años, así como por el incremento de los precios en los bienes y servicios que adquiere para cumplir



con sus obligaciones legales, entre las cuales destacan la atención en salud, educación y seguridad, especialmente hacia los sectores más necesitados del país.

En esencia, se trata de un incremento en los gastos estatales, lo cual no está en relación directa con los ingresos públicos, a partir de lo cual se tiene un déficit público pues el gasto del Estado es mayor que los ingresos recaudados a través de los impuestos, por lo que el debe acudir a la deuda pública para financiar los gastos que no puede cubrir con los ingresos corrientes que obtiene de los impuestos.

Si algún problema económico ha ido ganando protagonismo hasta ocupar un lugar central en las preocupaciones diarias de la política económica de los distintos países, éste es el del déficit público, el crecimiento de la deuda pública y la carga de los intereses y de las amortizaciones anuales, que ocupan un espacio creciente de los presupuestos, limitando las posibilidades de gasto, lo cual ocasiona efectos negativos sobre las economías nacionales que los padecen.

El registro de déficit públicos elevados y persistentes y la era de creciente endeudamiento público que definen, se corresponden con la difusión de sus efectos negativos que sufren las economías nacionales, que anuncian en muchos países el gravísimo problema de la insostenibilidad de la deuda pública acumulada, lo cual determina la necesidad de reducir déficit y deuda que se fundamenta en la importancia y extensión de los efectos que produce, tales como un déficit público continuado y una deuda pública creciente que impiden el logro de la estabilidad de precios, situaciones que redundan en una inflación en la economía en perjuicio de las personas más desposeídas.



A largo plazo, el déficit público elevado y persistente se convierte en una fuerza impulsora de los procesos de inflación porque el mantenimiento de un déficit público elevado es incompatible con las políticas monetarias que garanticen la estabilidad de los precios, a esa incompatibilidad de déficit público y estabilidad se añade la contradicción que existe entre los déficit públicos a corto plazo y el desarrollo de la economía nacional, conduciendo a elevaciones inevitables en los tipos de interés que dificultan una expansión continuada de la economía, de modo que ni la inflación disminuirá ni podrá lograrse un desarrollo económico duradero con la presencia del déficit y la deuda pública.

El estancamiento económico y la inflación determinan un déficit público continuado y una deuda pública creciente; ese doble riesgo de que el déficit público acentúe la inflación y haga más lejanos los procesos de expansión económica se ve acentuado por el importante papel desempeñado por los mercados financieros internacionales, tan potentes como rápidos en sus reacciones, que vigilan atentamente el déficit público y la inflación como criterios básicos para juzgar la situación de las distintas economías nacionales, imponiendo a sus créditos a los distintos países cargas penalizadoras en los tipos de interés en función del déficit público registrado.

Por otra parte, los mayores déficits públicos, al favorecer la inflación, ocasionan el mismo efecto sobre los tipos de interés, elevando su cuantía en las condiciones de los préstamos concedidos, en donde la relación entre déficit público y tipos de interés y entre tasa de inflación y tipos de interés alcanza una cerrada interdependencia que testimonia la validez de la inflación como consecuencia inmediata de un comportamiento deficitario en la liquidación de las cuentas públicas.



En este sentido, es necesario el repaso del proceso presupuestario en cada país para implantar una disciplina que impida la laxitud del presupuesto causante del déficit y endeudamiento público, teniendo en cuenta que el presupuesto debe contener todas las decisiones sobre el empleo de los recursos públicos; por otra parte, el proceso presupuestario no debe reducirse a un incrementalismo que arrastre las decisiones presupuestarias previas en el tiempo a pesar de la universalidad del presupuesto, por lo que no deben situarse actividades u organismos específicos al margen del presupuesto pues de hacerlo se deja a un lado la disciplina presupuestaria en el uso de los recursos.

Por eso es que todo compromiso de gasto público debe contar con un tope cuantitativo estricto y con una limitación temporal; asimismo, el proceso presupuestario debe incluir mecanismos eficaces de revisión periódica de los gastos públicos establecidos con el propósito de su eliminación o la reducción de algunas de sus partidas, teniendo en cuenta que el proceso presupuestario debe ordenarse concediendo una importancia fundamental a la rendición anual de sus cuentas y, especialmente, del déficit presupuestario anual.



CAPITULO II

2. El control en el sector público

La realidad actual en el que la administración pública lleva a cabo su actividad administrativa requiere una adaptación de los mecanismos de control establecidos para satisfacer las nuevas y crecientes demandas de los contribuyentes, así como de los cooperantes externos, con la finalidad de que se asegure el alcance de los objetivos de acuerdo con el entorno general en que se desarrolla la gestión estatal.

El control de la administración pública puede realizarse de diversas formas y con finalidades, por lo que puede ser previo, concomitante o consuntivo, por lo que si se observa quien realiza la acción de control, se distingue el control interno del externo, mientras que si se fija la atención en el tipo de prueba utilizada se puede diferenciar el control formal del material, pero si se tiene en cuenta la finalidad, el control puede ser de legalidad o cumplimiento, financiero, de regularidad o control de eficacia.

En el caso del sector público guatemalteco, desde el redactado del texto constitucional, se ponen de manifiesto, respecto de la actividad financiera de la administración pública, los postulados de buena gestión, los cuales implican la puesta en práctica de procedimientos de control de las finanzas públicas relacionada con los gastos estatales. Estos procedimientos son divididos por la legislación en internos, caso de ser realizados por algún órgano propio de la entidad pública o externos, cuando, por el contrario, el control es llevado a cabo por entidades ajenas a aquélla que es controlada.



En cualquier caso, tanto el control interno como el externo, con sus particularidades, características y diferencias formales y materiales, tiene un objetivo similar en sus fines, siendo esta la actividad de carácter económico-financiero de los entes de naturaleza pública y, más concretamente, la valoración de las mismas en cuanto a su ajuste a la exigencia legal y económica, del uso adecuado de los fondos públicos para evitar la malversación de recursos.

El control que se ha ejercido en las entidades públicas se ha caracterizado por ser un control de tipo interno y especialmente preocupado por la legalidad, porque el sistema de control interno es la confluencia en un mismo órgano, la intervención de la entidad, de las funciones de elaboración de la información económico-financiera y de control de los actos administrativos y de la razonabilidad de esa misma información, por lo que existe una adecuada separación de funciones entre los funcionarios responsables de la contabilidad y de quienes ejercen el control y la auditoría interna de la entidad, así como de los fiscalizadores externos a la dependencia pública.

Asimismo, a partir de la existencia de un nuevo entorno y nuevos modelos de administración pública, los mismos suponen una idea distinta respecto de la práctica del control del sector público, lo cual se ve requerido por la pérdida de legitimidad que enfrenta este debido a prácticas incorrectas por parte de los servidores gubernamentales, las cuales se producen en parte por la mayor descentralización que, si bien consigue que las entidades sean más operativas, también conduce a una mayor fragmentación de las responsabilidades políticas y, especialmente, financieras, puesto que hay una escala jerárquica más amplia.



Este crecimiento del sector público determina la necesidad de fortalecer las funciones de control aparte de las relacionadas con garantizar la legalidad de los actos públicos, Sin embargo, no se trata de confrontar esta con la eficacia, sino dejar de fijarse sólo en aquella dando importancia a ésta, puesto que se deben realizar los gastos en la administración público a partir de obtener los mejores beneficios para el Estado.

Una visión simplista del control se orienta a garantizar que se produzca el mismo a partir de las características siguientes:

- "a) control formal de regularidad normativa;
- b) supervisión de documentos y actos aislados;
- c) el objeto es la justificación y la detección de fraudes;
- d) pretensión de universalidad;
- e) control interno: previo, de legalidad, de actos, con implicación en la gestión; y,
- f) solamente se ocupa del ámbito administrativo".⁷

Con estos elementos, se trata de un control sobre documentos e informes, en donde la búsqueda de la información está dada por los datos que la misma institución genera, sin tener en cuenta los aspectos coyunturales ni las dinámicas económicas que existen detrás de los datos, por lo que se deja de lado una serie de aspectos políticos y administrativos que permiten llevar a cabo un control más completo, a partir de lo cual resulta fácil encubrir prácticas de malversación de fondos.

⁷ López Fernández, Aníbal. **El control de la gestión financiera de las administraciones públicas**. Pág. 5.



Es de resaltar que, para llevar a cabo un control moderno, no basta con la exigencia legal de avanzar en los fines asignados a éste, sino que se han de emprender actuaciones que impliquen aprehender lo que ello significa; esto es, dar importancia al ambiente de control y en especial de la conciencia de control intangible que se traduce en medidas de gerencia.

Estas prácticas de gestión administrativa se extienden tangiblemente a toda dependencia pública sobre la cual se lleva a cabo la actividad contralora, tanto en los aspectos formales que se encuentran documentados en los archivos físicos de la entidad pública, como en las dinámicas de trabajo de oficina generadas en el cumplimiento de sus funciones, con lo cual se logra generar una estandarización del quehacer en las dependencias estatales.

Por su parte, la nueva forma de concebir el control público a partir de las experiencias adquiridas desde finales del Siglo XX en los distintos países en los cuales se busca la eficiencia y eficacia administrativa a partir de una administración pública moderna y fundamentada en la profesionalización de los servidores públicos, presenta otro tipo de particularidades, como son:

- a) no es un control exclusivo del cumplimiento de las formalidades;
- b) nuevos objetivos: fiabilidad de la información contable y mejora en la gestión;
- c) ampliación del objeto a la actividad descentralizada y empresarial;
- d) el control interno es particular en comparación con la visión universal anterior, no solo a priori sino a posteriori, establecimiento de procedimientos estandarizados para todas las oficinas de las dependencias públicas para un mejor control y con participación externa para la actividad descentralizada;



e) ampliación del ámbito a entes administrativos, empresas públicas, concesionarios, beneficiarios de subvenciones”.⁸

2.1. El control interno

El control interno es denominado de esa manera porque el órgano de control de la dependencia estatal sobre la cual ejercen su función está integrado en la misma, siendo su objetivo aportar garantías sobre el cumplimiento de la legalidad y sobre la gestión eficiente de los recursos públicos asignados a esa entidad estatal.

El control interno del sector público ha sido dividido tradicionalmente en una función interventora, en un control de la gestión económico-financiera y en un control de la eficacia, la eficiencia y la economía, todos llevados a cabo desde un ámbito interno; es decir, sin que intervenga ningún actor externo a la dependencia estatal de que se trate, pues quienes realizan esta función pertenecen a la misma dependencia, aunque esta debe contar con una oficina específica y con personal especializado con el cual pueda llevar a cabo una actividad adecuada para garantizar el uso eficiente y eficaz de los recursos financieros y humanos asignados a la dependencia específica.

De esta manera, el control interno distingue la función interventora, el control financiero y el control de eficacia, aunque en muchos casos, esta última queda inserto en el control financiero y todos se engloban en dentro del control interno, propio de la dependencia

⁸ *Ibíd*, Pág. 7.



estatal que realiza sus funciones por delegación administrativa, en la cual se tienen asignadas funciones y atribuciones específicas, tanto para las autoridades superiores y medias, así como para los empleados, los cuales deben actuar de acuerdo a los fines, funciones y atribuciones asignadas a la entidad pública, pues estos aspectos sirven de parámetro para determinar el cumplimiento adecuado de la entidad.

En otras palabras, se trata de tres tipos de control, siendo el primero donde se lleva a cabo la función interventora; el segundo, el control financiero permanente; y, el tercero, relativo a la auditoría pública; exceptuando esta última, que puede ser llevada a cabo por organismos auditores especializados en el auditaje de entidades estatales, tanto de la propia entidad como ajenos a ella, el control interno es realizado por la propia dependencia a través de la función interventora y de control financiero permanente, por lo que debe ser una actividad capaz de estar al día en el manejo de los recursos que la institución estatal realiza para alcanzar sus fines.

"El primero de estos mecanismos, fundamentalmente de carácter preventivo, persigue verificar que los actos de contenido económico-financiero se adecuen a la normativa aplicable, advirtiéndolo, en su caso, sobre los incumplimientos. El control financiero permanente, por su parte, tienen como objetivo el funcionamiento económico-financiero de la entidad, por lo que tendrá que informar acerca de la presentación de la información financiera, del cumplimiento de las normas y directrices que sean de aplicación, así como de la economía, eficacia y eficiencia alcanzada en la gestión".⁹

⁹ Del Barco Fernández, Juan. **El control de eficacia: significado y contenido del control financiero de programas**. Pág. 173.



Cuando se hace referencia a la eficacia y a la eficiencia en una dependencia estatal se está definiendo que los recursos asignados por el Estado a la misma, en el presupuesto anual de gastos, conlleva que el dinero recibido debe ser utilizado de la mejor manera posible, para alcanzar los fines para que fue creada la dependencia pública, gastando la menor cantidad de recursos disponibles, puesto que se debe tener claro por parte de los funcionarios encargadas de ese ente estatal, la priorización de gastos, pues lo asignado a esa dependencia, ha implicado que se le reduzcan recursos para el año fiscal siguiente.

2.2. El control externo del sector público

Se entiende por control externo a la actividad de las entidades públicas ajenas a la dependencia estatal en análisis, en donde no existe relación alguna de dependencia o subordinación jerárquica entre la entidad titular del control y la entidad controlada; bajo esta modalidad, se trata de informar o comunicar la regularidad en el cumplimiento de las normas y valoración de la gestión a terceros, no relacionados directamente con la gestión de la organización, el mismo no ha sido modificado desde que se creó la Contraloría General de Cuentas sino que se ha modificado la normativa ya existente, para buscar que sea más eficiente en el ejercicio de esas atribuciones.

"El Tribunal de Cuentas es único en su orden y extiende su jurisdicción a todo el territorio nacional, sin perjuicio de los órganos fiscalizadores de cuentas que para las comunidades autónomas puedan prever sus Estatutos. El mismo tiene dos secciones. La primera de ellas es la de enjuiciamiento de las responsabilidades contables de quienes manejan los caudales públicos. En cuanto a la segunda, es la de fiscalización, encargada de dicha



función, es competente para la realización de la fiscalización externa, la cual es fuente de origen para que la primera actúe”.¹⁰

La verificación de la contabilidad y en la comprobación de las cuentas de las entidades del sector público, se referirá al sometimiento de la actividad económico-financiera del sector público a los principios de legalidad a partir que las acciones gubernamentales deben estar apegadas a la ley; así como el de eficiencia y economía, para lo cual, existe el control realizado por la Contraloría General de Cuentas.

La fiscalización que se lleva a cabo a partir del ejercicio de ese control es efectuada sobre el sector público por personal calificado, la cual consiste en la realización de diferentes tipos, de auditorías, profundizando de forma especial en el cumplimiento de la legalidad, de donde se desprende que la fiscalización y la auditoría del sector público, son equivalentes cuando esta se realiza por un órgano institucional y se centra en la revisión del cumplimiento de legalidad.

2.3. El control financiero permanente

El control financiero permanente implica la verificación continua del funcionamiento de las entidades públicas desde el punto de vista económico-financiero, comprobando el cumplimiento de la normativa legal vigente y los principios de buena gestión, con especial referencia a los de estabilidad presupuestaria y equilibrio financiero permanente, lo cual

¹⁰ **Ibíd**, Pág. 174.



supone la realización de una serie de actuaciones como la verificación del cumplimiento de la normativa y procedimientos de gestión económica.

El seguimiento de la ejecución presupuestaria y de la consecución de los objetivos; el informe sobre la distribución de resultados; el seguimiento de los planes de tesorería; el análisis de operaciones y procedimientos, además de las recomendaciones oportunas que redunden en una mayor racionalidad económica y financiera, así como el resto de las actuaciones asignadas a las dependencias estatales.

La meta del control financiero es revisar el uso adecuado de los recursos económicos asignados al conjunto oficinas administrativas y de las actuaciones de estas, pues pretende evaluar la gestión del ente en su conjunto para verificar el uso de las técnicas y procedimientos utilizados, así como vigilar el cumplimiento del principio de legalidad, para lo cual busca dejar de manifiesto la situación económico-patrimonial como resultado de la gestión realizada por la entidad estatal donde se lleva a cabo este control, además de plantear correcciones y mejoras en las actividades fiscalizadas.

Es de entender que este control fiscalizador externo se le considera como el principal instrumento para el seguimiento del principio de estabilidad presupuestaria, principalmente porque la existencia de presupuestos anuales se orienta a evitar el uso inadecuado y sin planificación de los recursos estatales, evitando con ello las compras de bienes o servicios sin que exista la partida presupuestaria asignada o bien, aunque la misma esté registrada, no haya renglón presupuestario asignado a la misma o se haga uso inadecuado de los fondos asignados a la dependencia pública.



2.4. La auditoría pública

El control moderno supone, desde el punto de vista de la ciudadanía en general, el incremento en la transparencia, no sólo para garantizar la legalidad de los actos de la administración público, sino también promover y garantizar el buen uso de los recursos puestas a disposición de los entes públicos para que realmente utilicen los recursos que se le asignan para el cumplimiento de los fines del Estado.

Desde una perspectiva técnica, el control implica el procedimiento que contribuye a la mejor gestión estatal, permitiendo conocer la realidad de la entidad al tiempo que posibilita responder a ésta de forma flexible ante posibles desviaciones de los objetivos para los que la misma fue creada, evitando que pase el tiempo y no se visualicen las limitaciones que presentan las actividades del ente estatal.

"La auditoría es la técnica de control y supervisión de la actividad realizada en un periodo determinado por un sujeto, llevada a cabo por personal capacitado, de acuerdo con una serie de procedimientos y técnicas predeterminados y cuyos resultados se manifiestan en un informe escrito y razonando que contiene la opinión de los auditores sobre la actividad controlada. De modo algo más técnico, se puede decir que la auditoría en el sector público está constituida por el conjunto de principios, normas y procedimientos encaminados a obtener evidencia adecuada y suficiente para informar sobre los distintos aspectos de la realidad económico-financiera de una entidad".¹¹

¹¹ *Ibíd*, Pág. 175.



Es por eso que, para aumentar la legitimación de las actuaciones e instituciones públicas se debe llevar a cabo una adecuada transparencia en la información de tipo económico que deben presentar las entidades estatales, como una de las actuaciones que deben ser emprendidas a partir del aumento de los controles de auditoría.

Aunque puede suponerse que esas características son propias a las que se utilizan en el ámbito privado, las mismas adquieren aspectos propios desde el punto de vista subjetivo, ya que, si en el ámbito privado implica la revisión de los estados financieros de la entidad, en el público conlleva informar sobre la legalidad y la gestión de los servicios, en términos de eficacia, eficiencia y economía, a partir de demostrar la dependencia estatal que está alcanzando los objetivos para lo que fue creada con la menor cantidad de dinero, contribuyendo a reducir los gastos del erario público.

Esto significa que, hacer referencia a la auditoría del sector público supone una serie de matices, principalmente en lo que se refiere a gestión y control interno, debido a las particularidades propias de las entidades públicas, puesto que surgen diferencias en relación al objeto, al aspecto legal, a la inclusión del análisis de la gestión, la estructura y profundidad del informe emitido o la organización del trabajo, por lo que, mientras la auditoría privada es estrictamente una auditoría de cuentas, la auditoría de la administración pública, es de hecho una auditoría de actuación económica de la entidad, en función de la eficiencia y eficacia en la administración de sus recursos.

Por eso es que se debe entender que la auditoría en el sector público constituye un proceso sistemático para obtener evidencia relevante y suficiente respecto de la



información concerniente a la realidad económica de una entidad, con el objetivo de establecer el grado de correspondencia entre dicha información y principios y normas establecidos, por lo que los informes de estas revisiones financieras van dirigidos principalmente a los órganos directivos responsables de la gestión de la entidad objeto de control o al órgano político superior.

Asimismo, es importante establecer que no debe considerarse al objetivo de vigilancia y control de la auditoría pública desde una perspectiva sancionadora, sino, más bien, con la intención de mejorar el funcionamiento de la dependencia o dependencias que se auditan, para orientarlas en la dirección adecuada, aunque está claro que si existen situaciones que conllevan delitos, luego de llevar a cabo la investigación interna que confirme la existencia de elementos jurídicos que determinan los mismos, debe accionarse ante el órgano de persecución penal respectivo.

En cuanto a la tipología, al clasificar los diferentes tipos de auditoría, se debe diferenciar entre auditorías de regularidad y operativas; la primera suele asimilarse al concepto de auditoría financiera, si bien su campo es más amplio ya que también incluye la valoración del cumplimiento de las leyes, mientras que las operativas se refieren a la realización de fiscalizaciones administrativas sobre la manera en que se llevan a cabo las actividades por parte del personal y el uso adecuado de los recursos utilizados para estas.

De igual manera se orienta a establecer el cumplimiento de la probidad y corrección de las decisiones, así como otras cuestiones consideradas de interés; mientras que las auditorías operativas o de gestión constituye un examen objetivo y sistemático de evidencias a fin de



proporcionar una evaluación independiente de las operaciones de una organización, programa, actividad o función pública, con la finalidad de valorar el nivel de eficacia, eficiencia, y economía alcanzado por ésta en la utilización de los recursos disponibles.

"La auditoría de regularidad ha de recoger la auditoría de las cuentas rendidas por las entidades públicas, que incluye el examen y evaluación de los registros contables y las cuentas y los estados financieros; la auditoría de los sistemas y las operaciones financieras, la valoración del cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables; la auditoría de los sistemas de control internos; la auditoría de la adecuación de las decisiones administrativas adoptadas; el informe acerca de cualquier otra cuestión surgida como consecuencia de la fiscalización o relacionada con ella y que el Tribunal considere que debe ser puesta de manifiesto".¹²

Es decir que se pueden establecer dos áreas dentro de la auditoría de regularidad, siendo la primera la financiera, que pretende obtener una seguridad razonable acerca de si la contabilidad en general y las cuentas anuales y demás estados financieros, expresan fielmente el resultado de la gestión y su adecuada realidad patrimonial, de acuerdo con las normas y principios generalmente aceptados; mientras que la segunda es de cumplimiento, que trata de verificar que los actos realizadas por los servidores públicos, las operaciones llevadas a cabo y los procedimientos administrativos de gestión gubernamental se han desarrollado de conformidad con las normas legales vigentes que sean de aplicación directa a la entidad fiscalizada.

¹² **Ibíd**, Pág. 18.



Por aparte, la auditoría operativa, facilita información que mejora la responsabilidad pública y el proceso de toma de decisiones por parte de los responsables de supervisar o iniciar acciones correctivas; mientras que la de economía y eficiencia incluye determinar si la entidad adquiere, protege y usa recursos, tales como personal, bienes y espacio, de una forma económica y eficiente; las causas de ineficiencias o de prácticas antieconómicas; y si la entidad ha cumplido las leyes y demás normas aplicables sobre economía y eficiencia, para evidenciar la existencia de racionalidad de los fondos estatales asignados para realizar el gasto público.

Asimismo, se encuentra que la auditoría de programas determina aspectos como el grado o nivel en que se están logrando los resultados u objetivos previstos por el Organismo Legislativo o los órganos estatales que autorizan programas; siendo orientada dicha auditoría hacia la evaluación de la eficacia de los órganos propios de la entidad pública, programas en que se organizan los gastos presupuestados, actividades o funciones y si la entidad ha cumplido las leyes y demás normas aplicables al programa, así como el alcance de los fines establecidos para la dependencia estatal respectiva.

Es de destacar que también existe la auditoría de sistemas y procedimiento, la cual consiste en el estudio exhaustivo de un procedimiento administrativo de gestión financiera con la finalidad de proporcionar su descripción completa, detectar sus posibles deficiencias o, en su caso, su obsolescencia y proponer las medidas correctoras pertinentes o la sustitución del procedimiento de acuerdo con los principios generales de buena gestión pública, especialmente en función de los estudios comparativos entre sistemas gubernamentales internacionales.



Es de evidenciar que en la práctica del control que llevan a cabo las oficinas encargadas del mismo, realizan auditorías que tienen una combinación de objetivos financieros, de legalidad y de gestión; por ejemplo, las dirigidas a verificar contratos de programas o subvenciones públicas incluyen a menudo objetivos financieros y de gestión, por lo que es común la interrelación de las mismas en función de obtener los recursos necesarios, con lo cual se logra que se lleve a cabo un mejor control de los gastos y uso de recursos que realizan las dependencias públicas y así evitar el despilfarro, la malversación o la corrupción en las dependencias públicas.

También pueden tenerse objetivos limitados a solo algunos aspectos de un tipo de auditoría, como auditoría de controles internos específicos o informáticas o de regularidad contables o de cuentas anuales, esta última tiene por objeto la revisión de la documentación contable comprobando su adecuación con la normativa contable; mientras que la auditoría de cumplimiento, verifica procedimientos de gestión y su conformidad con la legislación; es decir, supone la revisión de la manera en que se adecua la gestión tributaria, de contratación, personal, ingresos y cualquier otra circunstancia de la actividad financiera de la dependencia pública auditada a la legalidad vigente.

A partir de la existencia de un marco general a cualquier examen efectuado en el sector público denominado auditoría gubernamental, se encuentran características comunes tales como que la misma es sistemáticamente planeada y efectuada por los órganos creados para estos fines auditable, a partir de que responde a un proceso desarrollado por profesionales interdisciplinarios idóneos y expertos, sujetos a las normas de auditoría establecidas legalmente.



La auditoría gubernamental cubre las operaciones financieras o administrativas y las inversiones de obra pública, la cual se efectúa posteriormente a la ejecución de las operaciones examinadas, para verificar aspectos relacionados con su legalidad, veracidad y propiedad, así como su relación con las políticas, estrategias, planes, objetivos y metas institucionales, concluyendo con un informe escrito, presentando los resultados del examen, que contiene comentarios del auditor sobre los hallazgos desarrollados durante el curso de la revisión.

La importancia de este tipo de auditaje radica, en que esta herramienta permite verificar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias, así como las políticas y normas internas en el uso de los recursos públicos a partir de que se dirige principalmente a la mejora de las operaciones futuras y la divulgación de irregularidades en su caso, a partir de que contribuye a mejorar la administración pública dirigiéndose a encontrar las mejores medidas para proveer los servicios del gobierno puesto que no solo se trata de encontrar errores sino de proponer mecanismos para superarlos.

Asimismo, con la auditoría gubernamental se asegura que los procedimientos implantados sean beneficiosos o de costo justificable, al llevar a cabo sus funciones públicas a partir de evaluar si los entes fiscalizados adquieren, protegen y utilizan los recursos de manera eficiente, efectiva y económica a partir de haber establecido un sistema adecuado de control interno para medir el rendimiento, para lo cual obtiene evidencia suficiente para fundamentar conclusiones concretas en los casos de irregularidades descubiertas o divulgadas y luego se comunican oportuna y claramente todos los hallazgos significativos.



Esta comunicación es esencial puesto que la administración pública requiere de un elemento retroalimentador de información del proceso administrativo, como lo es la auditoría gubernamental, cuyo impacto positivo en las entidades del sector público debe generar cambios en los procedimientos y prácticas, para ser más eficientes, efectivas y económicas, teniendo en cuenta que la finalidad principal de la misma es ayudar a los sujetos de fiscalización a mejorar sus operaciones y actividades, dándoles a conocer las áreas de oportunidad, mediante las conclusiones y las recomendaciones.



CAPITULO III

3. La corrupción estatal

La corrupción en el Estado, estatal o pública, es aquella en donde se lleva a cabo una desviación de las actuaciones de los políticos y burócratas en relación con el comportamiento que los votantes y ciudadanos en general esperan; sin embargo, el grado en que este fenómeno se extiende está condicionado por el contexto en que la actividad gubernamental se ejerce, pues no es lo mismo en un país donde se castiga a los responsables de ese ilícito a uno donde quedan impunes.

3.1. Definición de corrupción

Las definiciones de corrupción en el gobierno enfatizan en la apropiación del bien público por intereses privados, puesto que se le entiende como un comportamiento que se desvía de los deberes formales de una función pública debido a consideraciones personales, familiares o de camarillas privadas, que viola la norma y que realmente predomina en determinado contexto político.

La corrupción, es un comportamiento desviado asociado con una motivación particular, a saber, aquella de la ganancia privada a expensas públicas. Pero si esta fuera la motivación o no, el hecho relevante es que la ganancia privada sea asegurada a expensas del público, pudiendo la misma ser monetaria, pero puede revestir otras formas como el tráfico de influencias o el nepotismo.



Dentro de la moderna corrupción coexisten los intereses públicos y privados en forma mutuamente incluyentes y que los servidores públicos no necesariamente se abstraen de lo privado con el propósito de desarrollar sus funciones adecuadamente, aunque la tendencia ha sido enfatizar la continuidad del concepto desde los tiempos antiguos a los modernos.

“La comprensión básica de la corrupción es como una enfermedad general del cuerpo político, un estímulo impropio que influencia el desempeño de una función pública, siendo una dimensión de la corrupción política la privatización del promedio de los ciudadanos y de aquellos que ejercen cargos, porque en el Estado corrupto, los hombres ubican completamente sus intereses dentro de la esfera privada y utilizan la esfera pública para promover intereses privados”.¹³

Es de tener en cuenta que de acuerdo a los distintos autores que abordan el tema de la corrupción, el hombre que recibe un soborno entrega su libre voluntad; lo que dice y lo que hace, lo hace para otro y, en este sentido, ya no existe más como un individuo independiente: no es una entidad, puesto que en lugar de algún interés público somete a intereses privados.

Es decir, quien es depositario de un soborno ha perdido la habilidad para ser un ciudadano al abandonar su autonomía, impedido de la condición de ciudadano por la carencia de requisitos básicos para actuar apropiadamente como tal, el depositario de un soborno es

¹³ Bendaña, Alejandro. **Corrupción global**. Pág. 73.



incapaz de un pensamiento y un juicio moral autónomos para ser ciudadano puesto que siempre estará al servicio de su jefe en lo ilegal dejando la legalidad en segundo plano puesto que prioriza lo que le favorece individualmente.

Es importante señalar que las categorías de lo público y lo privado son integrales a la noción moderna de corrupción, porque dicho de manera simple, no es posible la corrupción en el sentido moderno si no existen lo privado ni lo público, puesto que este espacio estatal favorece ilícitamente a una persona o un grupo de individuos.

“La corrupción política es un fenómeno exclusivamente moderno, hecho posible solo después del surgimiento de la separación público-privado y el concepto de interés. Si bien puede ser imposible proporcionar alguna fecha específica o acontecimiento en particular que señale el momento en que el concepto moderno nace, es apropiado localizarlo dentro del proceso general de la modernidad y reivindicar que la comprensión de la corrupción devino posible y pensable cuando el capitalismo y el Estado se desarrollaron y devinieron dominantes a escala mundial”.¹⁴

Aunque es de tener en cuenta que, en principio, los intereses privados y públicos son perfectamente buenos siempre y cuando se encuentren en sus lugares apropiados, pero una vez se da la contaminación de lo público por lo privado, los políticos y la política en sí misma devienen en sucios, contaminados, infectados y, por lo tanto, corruptos, por lo que se entiende que la noción moderna de corrupción política está más cerca de la idea de

¹⁴ *Ibíd.* Pág. 74.



adulteración de las funciones públicas, que de la idea de corrupción como deterioro en donde los corruptos tienden a priorizar sus intereses sobre el bien común.

De esta forma, el concepto moderno de corrupción repite el énfasis político de la comprensión tradicional de la corrupción política, pero lo hace de una manera esencialmente estatal, dentro de la línea de la política comparada y no desde el aspecto de las normas legales que rigen la actividad estatal, lo cual determina que la corrupción es un proceso facilitado por las instituciones y los grupos sociales y no simplemente un acto en particular realizado por individuos aislados.

El análisis de las experiencias sobre corrupción debe partir de lo que se puede comprobar y encuadrar dentro de la ley, independientemente de cómo las personas la vean, sino en función del uso y abuso del poder público y privado para el enriquecimiento privado, individual o de grupos, así como institucional, puesto que no se trata de una práctica aislada, sino que conlleva la existencia de grupos de interés privado.

La corrupción y sus prácticas son males que acechan a todos los sistemas políticos, los cuales deben ser combatidos mejorando los principios constitutivos de los sistemas políticos y los equilibrios sociales que contrarrestan estas prácticas; por lo que la corrupción es, en este marco, un síntoma de que las instituciones y principios se están descomponiendo por grupos sociales con poder de hacerlo y de beneficiarse, algo que recientemente se reelaboró con la teoría de la captura del Estado y de la apropiación de renta, pero la corrupción por si no explica nada ni es causa de nada, pues la misma es un efecto de prácticas ilícitas.

3.2. Aspectos centrales de la corrupción

Hay diferentes situaciones relacionadas con el grado en que esta situación se presenta y su tipificación, por lo que se encuentran actores tan diversos como la fragmentación etnolingüística, la cual podrían incidir de diferente manera, dependiendo de las particularidades de cada país; sin embargo, aparecen algunas regularidades o tendencias valiosas en la medida que indican aspectos que merecen ser abordados de manera detallada, para establecer si efectivamente son referentes a la corrupción.

Es de señalar que la corrupción estatal es un fenómeno difícil de medir y definir; en el primer caso, no hay instrumentos que permitan captarla de manera objetiva y en el segundo, es posible que se excluyan acciones ubicadas en esa delgada línea entre lo legal y lo ilegal o entre acciones dolosas y culposos.

Adicionalmente, en muchos casos no se puede establecer el efecto de variables como la estabilidad política en la extensión de la corrupción o incluso de la dirección en la causalidad de los actos administrativos, por lo que no se han logrado evadir las limitaciones comentadas ni sus aspectos de índole técnico, como el tipo de modelos considerados o la naturaleza de los datos empleados, con lo cual se puede comprender que el análisis de la corrupción conlleva varios aspectos.

"Desde la crisis económica internacional de 2008 el estudio de la corrupción pública ha cobrado protagonismo. Este tipo de acontecimientos demandan mejorar el control del erario para cerrar la brecha entre gastos e ingresos públicos; sin embargo, sus



determinantes aun son ambiguas, de manera que las conclusiones preliminares no se pueden tomar como una guía de acción; pero, se entiende que un factor central es la probabilidad de que la corrupción sea descubierta”.¹⁵

Establecer los elementos que determinan la corrupción y las posibilidades de investigarla, todavía no presenta un modelo, aparte de la probabilidad de que un acto de corrupción sea descubierto y manifestar la importancia del contexto económico y político en que el sector público opera; por lo expuesto, se trata de presentar el tipo de variables que usualmente han sido entendidas como potenciales determinantes de la corrupción, desde el modelo teórico que plantea la probabilidad de que un hecho de corrupción sea descubierto depende del contexto económico y político en que se da, hasta las interpretaciones orientadas hacia la obtención de poder.

Este puede ser el caso de dos personas que coluden en aras de obtener mutuamente un beneficio económico, pero en detrimento del erario público, lo cual implica para el Estado la perdida de la obligación tributaria; sin embargo, para que este acto quede en la impunidad o incluso se convierta en una práctica rutinaria, se necesita que el contexto le sea favorable, de tal manera que ni siquiera quienes fueran testigos del mismo llevarán a cabo una denuncia.

Lo anterior significa que el grado en que la corrupción se extiende en un país o región no solo depende de las características de quienes intervienen directamente, sino también de

¹⁵ Castañeda Rodríguez, Víctor. **Investigación sobre la corrupción y sus determinantes**. Pág. 21.



la sociedad, que desde su reacción incentiva o desmotiva esa práctica, por lo que estas acciones serán negativas.

Es de esperar que, en la medida que la sociedad reconozca los efectos dañinos de la corrupción en el presupuesto público y presente una mayor disposición a participar para evitar o impedirla se reduzca esas prácticas negativas, pero si actúa de manera indiferente, lo que sucederá es un crecimiento de los actos ilícitos en desmedro del Estado, especialmente cuando esos actos de corrupción son llevados a cabo organizadamente.

Es por eso de que, comprender la corrupción, establecer los motivos que determina a un servidor público incurrir en actos ilícitos que no solo dependen de la ganancia monetaria que pueda obtener, sino además del modo como la sociedad lo juzgue y la probabilidad de ser descubierto, es importante para saber sus causales y los aspectos subjetivos que están presentes en la misma.

“Por eso es que se considera que las condiciones económicas, la cobertura educativa, la estabilidad política, el respeto a la ley e inclusive la afiliación religiosa, inciden en el grado en que la corrupción se extiende en un país; por lo que es fundamental conocer los factores que favorecen o dificultan el acontecimiento de hechos de corrupción para idear estrategias que permitan poner límites a este fenómeno y evitar que los recursos públicos, necesarios para atender problemas tan álgidos como la desigualdad económica y la falta de oportunidades para la sociedad, se enfrenten y resuelvan”.¹⁶

¹⁶ *Ibíd.* Pág. 22.



En otras palabras, la corrupción toma lugar bajo determinado marco institucional de modo que el fenómeno no se extiende de manera homogénea entre todos los empleados públicos, sino que depende de la decisión de cada servidor pública, la cual se basa en el análisis costo beneficio, así como determinar si le importa o no la probabilidad de que sea descubierto y sometido a medidas policiales.

De igual manera, también depende del rechazo de la sociedad en función de que el servidor público se sepa expuesto a la vindicta pública; sin embargo, hasta el presente, salvo escasas excepciones, quienes han cometido actos de este tipo permanecen impunes y sin ningún castigo moral de la población, lo cual contribuye a que nuevos sujetos se vinculen a las prácticas corruptivas puesto que no ven una amenaza estatal porque no se persigue las prácticas corruptas en la administración pública.

No se debe perder de vista que hay factores circunstanciales que también determinan el monto de las ganancias que puede obtener un corrupto y la facilidad con que lo hace, porque de acuerdo con la importancia económica de la actividad en que se desenvuelve, así será el monto de la corrupción, pues no resultan iguales las prácticas de cohecho de mínima cuantía de un empleado, que las redes institucionales que crean los funcionarios para extraer ilegalmente millones de quetzales al Estado.

“Ahora bien, si el marco institucional no permite, por ejemplo, que las denuncias de corrupción prosperen, ello desestimularía a los ciudadanos al grado de perder interés en vigilar el uso del erario público. Por ello, se identifica que las instituciones y la participación política son factores fundamentales para explicar no solo la extensión de la corrupción,

sino para establecer posibles tipologías que se asocian respectivamente con los roles del mercado, los carteles conformados por elites, las oligarquías y clanes, y el sector de las autoridades públicas".¹⁷

Cabe resaltar que dados los incentivos que hay para las implicados de mantener sus actuaciones ocultas, la corrupción coma hecho ilegal no puede medirse directa y objetivamente; por tal motivo, se hace necesario acudir a índices que no miden el valor al que asciende el detrimento del presupuesto, sino la percepción que tienen las expertos, ciudadanos y empresarios de la extensión de los hechos de corrupción.

La decisión de un burócrata de apropiarse de parte de los recursos públicos también es determinada por las rentas que podría dejar de percibir; por lo tanto, si el salario de un funcionario público fuera mayor al que recibiera un trabajador con las mismas cualidades en un cargo equivalente en el sector privado, entonces el excedente del valor presente de las remuneraciones a las que debería renunciar cuando fuera destituido, sería positivo y lo disuadiría de incurrir en la falta, pero si no es así, las posibilidades de aceptar o pedir sobornos se incrementan.

"El diferencial de ingresos solo es un elemento del costo esperado que debe considerar un corrupto; sin embargo, hay otros factores que también son relevantes como la probabilidad de ser descubierto, definida por el entorno y la pena a la que estaría sujeto, por lo que los aumentos de los salarios del sector público se asocian con menores niveles

¹⁷ **Ibíd.** Pág. 23.



de corrupción; asimismo, es razonable que la meritocracia en la contratación del sector público limite la corrupción, puesto que no hace necesarias las compensaciones o pagos de favores políticos y dificulta que los funcionarios destituidos recuperen sus cargos".¹⁸

Es importante destacar que cuando no hay una colectividad o fuerza política en las condiciones de ser un contrapeso efectivo al gobierno, es más probable que este termine optando por políticas que no persiguen el bienestar general sino el particular, como fue denunciado en los casos de corrupción del gobierno del partido Patriota, donde hubo varios casos de estructuras multipartidarias, vinculadas con actos de corrupción, como el caso Odebrecht, donde diputados del Congreso de Guatemala de distintos partidos políticos han sido sindicados de recibir sobornos.

Esto indica que, el signo de la relación entre corrupción y fraccionamiento de la oposición no es claro, porque un alto fraccionamiento podrá significar la imposibilidad de llegar a consensos al interior del partido o coalición, así como en el caso opuesto es probable que ésta pierda su función; por ejemplo, a partir de acuerdos con el oficialismo en el reparto de cargos en la Junta Directiva del Congreso de la República, el cual está rodeado de negociaciones que incluyen posibles sobornos.

"Cuando la elección de un gobierno depende primordialmente del voto libre y los medios para monitorearlo son independientes, es razonable que este sea más cercano a los intereses de los ciudadanos; consecuentemente, se anticipa una relación negativa entre

¹⁸ Nye, José. **Corrupción y desarrollo político**. Pág. 41.

corrupción y votos; en efecto, la información es fundamental para que los ciudadanos castiguen a aquellos funcionarios que se encuentran envueltos en actos de corrupción.



Asimismo, resulta importante determinar en qué medida el funcionamiento de los sistemas políticos incide en el grado de control que pueden ejercer los votantes sobre sus representantes y en los mecanismos de pesos y contrapesos que delimitan las actuaciones de los funcionarios públicos, pues si existe estabilidad política, hay una alta probabilidad de que se fortalezcan los lazos de confianza y conocimiento mutuo entre los funcionarios públicos y los directivos de empresas privadas, lo que posibilita vínculos de amistad y la suficiente confianza entre ellos para establecer esquemas de corrupción.

Es de señalar que, de no existir libertad de prensa, es más probable que los corruptos compren el silencio de los periodistas, de modo que no se advirtieran los verdaderos daños causados al presupuesto; es decir, las restricciones de información o su sesgo inciden en una baja probabilidad de que los funcionarios que actúan ilegalmente sean descubiertos, lo que los motiva a apropiarse una mayor porción de los ingresos públicos, a través de distintos mecanismos.

3.3. La corrupción desde el municipio

A partir que los municipios son los entes territoriales donde se realiza la mayor parte de la inversión del país, debido principalmente a que los ciudadanos viven allí, desarrollan sus

¹⁹ *Ibíd.* Pág. 42.



actividades y construyen su bienestar, el flujo de decisiones y recursos públicos es intenso y cuantioso, situación que representa una oportunidad para el interés egoísta de los corruptos; oportunidad que se complementa con la precariedad institucional de dichas entidades municipales.

Los municipios, en su mayoría, cuentan con administraciones de baja capacidad de gestión, expresadas en déficit de los procesos de planeación y alta dependencia del clientelismo como forma de gestionar el empleo público, lo cual permite que los corruptos tengan mayores oportunidades para incidir y capturar decisiones administrativas, ya sean relacionadas con contratación de bienes y servicios o estatutos de uso del suelo, por ejemplo o bien porque a partir de la creación de los consejos de desarrollo, especialmente de los que funcionan a nivel local, muchas decisiones sobre obras públicas surgen desde estos espacios comunitarios.

3.4. La corrupción electoral

En los procesos electorales se ha evidenciado una manifestación abierta del ciclo de la corrupción, la cual es quizás la más estratégica dentro del entramado del proceso de desfalco de los recursos del Estado, pues se llegan a realizar delitos e irregularidades como la a financiación prohibida, fraude electoral, compra de votos y comportamientos irregulares de los partidos políticos, tanto durante el proceso electoral como durante el conteo de los votos, para garantizar que lleguen al poder los corruptos o afines a ellos, violando con ello la soberanía popular y el bien común, principalmente porque los que llegan al poder deben retribuir los favores recibidos en la campaña electoral.



El efecto de las irregularidades y la falta de transparencia en el financiamiento de campañas ha sido analizado ampliamente, lo cual ha permitido concluir que los abusos de los corruptos se conectan con los arreglos para acceder al poder y con las formas para gestionarlo, pues todo financiamiento electoral, especialmente el no declarado, va acompañado de compromisos de quienes llegan al poder para devolver con creces el monto de lo invertido por los financistas, así como la determinaciones de decisiones que de no tener esa influencia se orientación hacia otra dirección.

Lo anterior se evidencia a partir que la forma en que se promueve la corrupción electoral es a partir de irregularidades que se vinculan a:

- “1. Nóminas paralelas con fines políticos.
2. Financiación de campañas con fuentes prohibidas.
3. Presiones a funcionarios públicos y/o contratistas para obtener votos a favor de candidatos.
4. inscripción de candidatos inhabilitados para ocupar cargos públicos”.²⁰

Esto se comprende a partir de entender que donde están los recursos económicos, están los intereses de los corruptos, pues se trata de generar vínculos con el poder que permitan abusar del presupuesto público no importando que, al mismo tiempo, arrasen con la legitimidad de las instituciones estatales y las mismas dejen de cumplir sus funciones o bien, las realizan de manera inadecuado en perjuicio de la población en general.

²⁰ **Ibíd.** Pág. 20.



El efectivo accionar de los corruptos se conjuga con la baja capacidad de la administración pública para contener los excesos de discrecionalidad de las autoridades, gestionar de manera efectiva los controles y garantizar la rendición de cuentas, puesto que, en muchos casos, también se tiene dentro de las redes de corrupción a los contralores que auditan a las dependencias estatales.

En los actos de corrupción en el proceso electoral y durante la gestión estatal, existen actores individuales y colectivos que se encuentran o que participaron en la comisión del delito o de los delitos presentados en la descripción del hecho de corrupción; asimismo, se debe tomar en cuenta que en algunos casos un actor involucrado puede estar relacionado en más de un hecho de corrupción o bien tener influencias sobre distintos partidos o políticos para garantizar tener vínculos con el ganador.

Asimismo, se encuentra la existencia de prácticas políticas clientelistas, a partir que por largo tiempo se entendió que usar el poder público para beneficiar a amigos o partidarios es un componente natural de la actividad política, principalmente porque existe la concepción del Estado como un botín que se reparte entre correligionarios y simpatizantes una vez alcanzado el poder, la cual es una visión de la política, muchas veces enraizada en la cultura y fomentada tanto por políticos como por electores en general, teniendo manifestaciones de corrupción muy diversas en forma y gravedad.

Desde prácticas de nepotismo y creación de plazas fantasmas, hasta la imagen del político como una suerte de asistente social que reparte bienes y servicios sin otro condicionante que sus intereses electorales, a quien no le cuesta nada lo que regala, pues o lo obtiene



de las financistas o de los recursos estatales, lo cual le permite impulsar prácticas clientelistas para obtener votos.

Una de las manifestaciones más dañinas de clientelismo es aquella según la cual la administración del Estado cambia, en una proporción muy significativa, de color político entre una elección y otra, por lo que los sistemas de selección de funcionarios están absolutamente politizados y sin base de méritos, porque se hace uso de la burocracia para extender la red social de apoyo del político, lo cual no solo tienen un altísimo costo en términos de eficacia estatal, sino que además son fuente importante de corrupción desde lo municipal hasta lo nacional lo cual se evidencia en el desempeño de los funcionarios y empleados en la gestión de las actividades públicas.

A partir de la forma anómala de acceder al poder, muchos funcionarios piensan que su cargo público le pertenece al partido, por ende, su primera lealtad es con él, por lo que los fenómenos de favoritismo y financiamiento ilícito de partidos tienen al menos parte de su raíz aquí, porque los funcionarios electos buscan mantener el favor de los dirigentes de los partidos para volver a candidatearse.

3.5. Tipos de corrupción

Aun cuando al sumarla, los actos de la pequeña corrupción no suelen recibir la misma atención que las incidencias de la grande, esto principalmente porque los reportes de la prensa sobre las fuertes cantidades del dinero estatal, que se desvían por transacciones corruptas generan mucha atención de los lectores, pero la que se da a pequeña escala,



no recibe mayor atención, porque es menos probable que sea catalogada como parte de ese fenómeno.

Es interesante que a pesar de la existencia de la corrupción a pequeña escala y que los efectos negativos que tienen sobre los recursos estatales, no se ha evaluado empíricamente los efectos directos que este tipo de prácticas ilícitas tiene sobre la prestación de los servicios públicos ni el nivel de desgaste de la función estatal que conlleva tiene relevancia suficiente para enfrentar esas prácticas corruptivas.

Tanto la corrupción a gran escala como la micro corrupción, tienen efectos sobre el suministro de servicios públicos; aunque es más probable que la grande esté presente en los servicios intensivos en capital y que termine por producir escasez en su provisión, aunque la pequeña, a largo plazo incide de manera negativa, al convertirse una práctica generalizada, pues también termina generando desabasto.

En la medida que la gran corrupción tiende a desviar cantidades importantes de dinero de los ingresos estatales, la asociación que los ciudadanos establecen entre la misma y una provisión menor del servicio es directa, lo cual no sucede con la pequeña corrupción, aunque la misma, a largo plazo, produzca el mismo efecto sobre la satisfacción, debido a que, al mover montos bajos, su incidencia sobre la actividad cotidiana de la dependencia estatal no se siente de manera inmediata.

Es que la gran corrupción es capaz de modificar de manera inmediata y directa la distribución de los servicios, lo cual implica que se disminuye la satisfacción de estos al no



lograrse una justa distribución de los mismos, mientras que la desviación de menor magnitud que produce un acto de la pequeña corrupción resulta menos probable que cause una caída inmediata en la satisfacción, cuando se la compara con la que puede provocar la grande.

"En lo que concierne a la eficiencia en la asignación de los recursos, la gran corrupción repercutirá más en la satisfacción que la pequeña, debido a que es la que tiene mayor visibilidad para la ciudadanía a partir que genera efectos mediáticos con lo cual la ciudadanía se entera de su existencia, pero además provoca consecuencias como:

- a) elevar más las cantidades que pagan los usuarios, si ésta es recurrente e involucra montos importantes y
- b) reducir más los beneficios para ellos, si la calidad o el diseño de los servicios los satisfacen menos, ya que los montos desviados pueden menguar la calidad de estos".²¹

Lo que las personas no visualizan es que la pequeña corrupción, puede tener más importancia relativa, para explicar el desabastecimiento de los bienes públicos, principalmente si los actos corruptos de esta modalidad son muy frecuentes, puesto que una vez sumados se puede encontrar fácilmente que superan a los de la gran corrupción y que incluso tiene un efecto mayor en el incumplimiento de las funciones públicas.

²¹ **Ibíd.** Pág. 21



Claro es que estos dos tipos de corrupción no operan de manera excluyente, en el sentido de considerar que, si existe una, está ausente la otra, aunque tampoco lo hacen de manera coordinada, pues en la de pequeña escala actúan empleados de baja jerarquía, mientras que, en la corrupción de gran escala, son los funcionarios y dignatarios los involucrados.

Lo que si es cierto es que ambos tipos de corrupción erosionan los recursos estatales, al extremo que, si se encuentran ambos en el mismo momento, en la misma dependencia, conllevan a un desabasto de los recursos financieros para cumplir las funciones de la entidad o dependencia estatal donde se lleva a cabo la extracción ilegal de los fondos públicos, generando con ello que a corto plazo la dependencia no cumpla con sus objetivos ni con las funciones asignadas, lo cual hace que la población encuentre fácilmente una relación directa entre falta de asistencia a sus necesidades con actos de corrupción estatal, determinando con ello la deslegitimación de la administración pública.

CAPITULO IV



4. Buenas prácticas administrativas para la lucha contra la corrupción

Las buenas prácticas administrativas en el sector público es un tema reciente, el cual se ha buscado implementar como una obligación estatal, a partir de un compromiso de la administración pública, para promover la lucha contra la corrupción estatal, siendo el gobierno quien debe ser ejemplo, a partir de promover servicios eficientes, efectivos, coordinados y objetivos.

4.1. Buenas prácticas administrativas en el sector público

Se entiende como una buena administración pública a aquella que da fiel cumplimiento a las funciones que le son propias a sus funciones, centrada en el servicio a la ciudadanía, la cual lleva a cabo un trabajo racional, con plena justificación de sus actuaciones y con respuesta al interés general, para lo cual emplea métodos y técnicas orientadas a tutelar las necesidades del público usuario.

Este compromiso fincado en priorizar los derechos de la población sobre los intereses individuales y de grupo en la administración pública, permite que surjan estrategias para prevenir la corrupción, mediante la eficiencia en las operaciones de los actores, conformados por funcionarios y empleados en general, superando las practicas orientadas al daño premeditado, la impostura de intereses burocráticos, la mentira o la falsificación, que lesionan los intereses y valores colectivos, para lo cual estos actores estatales, se



comprometen a contribuir con el fortalecimiento y la construcción de una institucionalidad sólida, para que exista una paz duradera y estable en el país.

En las buenas prácticas administrativas, también tiene un importante papel el público usuario, quien se involucra participando a partir del conjunto de decisiones tomadas per el Estado, a obtener información, a interponer recursos y controvertir las decisiones de las autoridades públicas, a exigir su intervención para solicitar a los funcionarios una asistencia oportuna, a fin de prevenir practicas inadecuadas o corruptas, las cuales consisten en la malversación de fondos públicos para beneficio personal o ajena; así como las que implican delitos conexos como tráfico de influencias y el uso de información privilegiada, entre otras.

Se trata de la pertinencia de una buena administración, que involucre el conjunto de derechos, garantías y de deberes, sustentados en el principio de legalidad y del debido proceso, para hacer posible que haya una buena administración, que responda al interés generales, en torno a los derechos humanos, con una participación activa de la ciudadanía, con sentido de equidad e inclusión, en donde el Estado asume una función de líder y protector de la ciudadanía.

"A partir de la regulación de la administración pública, mediante la definición de controles, se puede garantizar la buena administración como un principio y un derecho de los países. Toda lo cual debe incidir de manera favorable en alcanzar la eficiencia y eficacia de la gestión estatal; es decir, permitirá alcanzar la eficiencia cuando con los mismos recursos se logra la mayor cantidad de objetivos; mientras que afectaría la eficacia al definir el nivel



de prosecución de tales objetivos, todo direccionado para cristalizar la visión de la administración pública".²²

Esta administración basada en las buenas prácticas se orienta a evitar actos de corrupción que afecten la confianza ciudadana en el Estado y en los servidores públicos, por lo que es crucial encauzar el logro de las metas de la administración pública para reformar y transformar la gestión en el sector gubernamental.

Baja la premisa expuesta, se establece la necesidad de implementar una ética, orientada al servicio a la ciudadanía, como propia de la administración pública, con la finalidad de reorientar la actividad del sector estatal en respuesta a las demandas sociales y económicas que conduzcan a que el Estado se posicione bajo los principios de eficiencia, eficacia y servicio objetivo e imparcial sin influencia de sesgos, prejuicios o tratos diferenciados.

"De esta forma, la buena administración pública se concibe como un derecho fundamental de la ciudadanía, basados en principios de igualdad, eficacia, celeridad, imparcialidad y moralidad; al mismo tiempo, se debe convertir en un principio de actuación administrativa dado que los ciudadanos tienen el derecho a exigir ciertos parámetros en el funcionamiento de la administración; el ente gubernamental, a su vez, está obligado, a diferenciarse en su desempeño diario, por su servicio objetivo al interés general, como se constata en cualquier sistema democrático".²³

²² Arrieta, Jaime. **La adopción de buenas prácticas administrativas**. Pág. 16.

²³ **Ibíd.** Pág. 17.



Se trata de exponer que la buena administración pública representa una obligación que deben asumir las dependencias estatales en cualquier sistema democrático que pretenda alcanzar el desarrollo de este tipo de sistemas de gobierno; de igual manera, tiene que contemplar la existencia de una gestión gubernamental orientada al interés general; de este modo, queda entendido que la misma debe contribuir con la óptima administración de los recursos del Estado, sustentada en el principio de confianza legítima a partir de la cual se da una respuesta positiva y satisfactoria a la población.

Esta reorientación del quehacer gubernamental se fundamenta en el hecho de que las dependencias públicas son del pueblo, en quien reside la soberanía, por lo que la democratización de las mismas es una obligación estatal, para lo cual los responsables de la gestión administrativa, deben conocer y practicar el proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía en general y buscar la calidad en el servicio a la comunidad, lo cual debe regir toda su actuación, desde las prácticas de gestión municipal, hasta las actividades que realizan los ministerios a nivel nacional, puesto que el requerimiento de servicio sucede en todos esos espacios públicos.

Esto permite argumentar que la garantía de una práctica transparente en la administración pública es un derecho fundamental del público usuario a la buena gestión estatal, pues el elemento fundamental que determina la existencia del Estado es la persona que paga sus impuestos o sea ciudadana por ser nacional de ese país; así mismo, porque la esencia del quehacer estatal es la protección y promoción de la dignidad humana, así como el bien común a partir de lo cual debe promover que se lleven a cabo las acciones que permitan garantizar los derechos fundamentales que tiene la población.



Por ello, queda definida la buena administración pública como la búsqueda de la legitimidad democrática y la eficacia de la actuación pública para cumplir con los derechos de la ciudadanía, encaminando hacia la satisfacción del interés general, para generalizar los beneficios que trae consigo; por tanto, aboga por el respeto y las garantías de los derechos humanos de los ciudadanos, sin ningún tipo de distinción, con el fin de fortalecer la cohesión social.

La buena práctica administrativa, también comprende la prevención de la corrupción, mediante la creación de un sistema de gestión pública transparente, entendida como una serie de estrategias, mecanismos, metodologías, políticas, técnicas de tipo administrativo y organizacional dirigidas a la adecuada gestión del capital humano, financiero, físico, material y técnico de las entidades gubernamentales que limite o impida el desarrollo de actos corruptos o comportamientos conducentes a la obtención de rentas procedentes del sector privado, de los cuales se apropian algunos funcionarios al aceptar ingresos extras, por medio de sobornos.

Es por eso que el objetivo central de la adopción de buenas prácticas administrativas es aminorar las restricciones en el ejercicio de los derechos y, a la vez, estimular la participación ciudadana en los ámbitos social, cultural, económico y político, para lo cual los administradores de la cosa pública deben transformarse en servidores de quienes requieren sus servicios, para que la actividad que llevan a cabo sea servicial, diligente y cuidadosa, con lo cual logran la aprobación ciudadana; en otras palabras, la buena administración pública debe responder a los principios de coordinación, cooperación, eficiencia y eficacia, imparcialidad, objetividad, racionalidad y transparencia.



La aplicación de estos principios en la gestión del sector público, los cuales deben motivar los actos gubernamentales que se dicten, así como hacer un uso racional de los recursos públicos, por lo que la actuación debe ser lógica y racional, lo cual permite establecer que la buena administración estatal se produce cuando se reivindica la dignidad del ser humano y los valores adquieren un status de preponderancia para desarrollar acciones racionales y razonables en el servicio de interés general.

Esta buena gestión de las prácticas administrativas también impone el deber de considerar el principio de legalidad vigente para prohibir que se dicten actos gubernamentales que sean arbitrarios, lo que debe servir para una apropiada actuación administrativa en las dependencias estatales.

4.2. El control en la administración pública y la transparencia en las actuaciones del Estado

El personal responsable de cumplir con la administración pública tiene la carga de prevenir la actuación arbitraria, así como cualquier tipo de trato preferente en cualquier circunstancia, por lo que en la motivación del acto administrativo debe estar ausente toda consideración personal; de ahí que sea posible indicar que la actividad gubernamental produce resultados basados en criterios uniformes en la adopción de las diferentes decisiones, en un marco de gestión equitativa, racional y de justicia.

Para lograr que se implementen las buenas prácticas administrativas en el sector gubernamental, se deben promover mecanismos de acceso a la información de interés



general, por tanto, garantizar el libre acceso a los actos de la administración pública debe ser una prioridad de la ciudadanía.

De allí que en las contrataciones del Estado con las empresas privadas deba reinar la transparencia en el proceso de cotización y licitación, así como suministrarse información a la colectividad para que conozca acerca de la honestidad reinante en el proceso para consolidar una administración eficiente y honrada, garante de la sociedad democrática a diferencia de los estados autoritarios y corruptos donde prevalece el intereses individual y grupal sobre el social.

"Abordar el tema de la buena administración pública es una tarea asociada con un conjunto de valores cívicos propios de las características que debe reunir toda sociedad democrática, estos son exigibles al responsable del ejercicio del poder en la administración pública, partiendo de la concepción de servicio de interés general; por tanto, dicho poder debe reunir como cualidades indispensables que sea compatible, dinámico, atento a la opinión pública, cooperativa, con sentido social, eficaz, eficiente, equilibrado y que responda a la realidad de forma equilibrada, moderada y pluralista".²⁴

Es a partir de los supuestos de transparencia y acceso a la información pública que se lograrán las condiciones que permitan construir un proceso de buenas prácticas administrativas, entre las cuales se encuentra la eficiencia en la administración pública, pues la misma constituye uno de los parámetros donde se vincula el monto de los recursos

²⁴ Sandoval, Irma. **Corrupción y transparencia**. Pág. 33.



empleados con los resultados de los objetivos planeados, con lo cual se logra el actuar racional en el empleo de los recursos públicos para cumplir con los fines para los que fueron creadas las dependencias estatales.

Esta reflexión significa que la buena administración pública es un factor clave para garantizar la democracia, para ejercer el poder de manera plural, social humana y de manera equilibrada, bajo el principio de racionalidad, desde donde se debe proyectar las distintas maneras de gobernar y administrar.

En otras palabras, la buena administración pública se puede concebir como aquel tipo de gestión, cuya principal función debe conducir las funciones que le son inherentes a los sistemas democráticos en relación con el servicio objetivo a la ciudadanía, tomando en cuenta la racionalidad, haciendo justificaciones en torno a las actuaciones que realiza, atendiendo al interés general, el cual reside en la mejora constante e integral de las condiciones de vida de las personas, con lo cual se logra combatir la inmunidad y fortalecer el poder público nacional.

Se plantea la buena administración en el contexto público, como una necesidad para hacer posible la efectividad y eficacia de la acción de gobernar; por lo que, esta representa y desarrolla un principio de control del poder público inmune, el cual consiste en la existencia de instituciones controladoras, de vigilancia y transparencia del ejercicio del poder público que se ha ido adaptando a partir de la aceptación de reformas en los procesos fiscalizadores, la creación de mecanismos externos para controlar a las dependencias estatales y la participación ciudadana con la auditoría social.



Asimismo, el impulso de las buenas prácticas administrativas en el sector gubernamental se fundamenta en el hecho que el actuar transparente del Estado ha dejado de ser un ejercicio discrecional para convertirse en un paradigma novedoso de administración, de manera que el buen gobierno sea una práctica de todas las dependencias públicas y no solo del Organismo Ejecutivo.

La buena administración, desde esta visión de buenas prácticas, está definida como aquella que establece una gestión de sus actividades para el logro de los fines institucionales, con un control efectivo, flexible a los cambios que acontecen en el ambiente, que regule y facilite la óptima actuación de los diversos elementos que forman parte de la organización pública.

"En efecto, la buena administración pretende la aplicación del derecho en las relaciones jurídicas, que conduzca a la observancia de los principios y normativas, inherentes al deber ser de la buena administración, como son los principios de interdicción de la arbitrariedad, economía y eficiencia, objetividad, coordinación y eficacia, que inciden en el desarrollo de la función administrativa a partir de la adopción de buenas prácticas administrativas en el sector público como estrategia de prevención de actos de corrupción, partiendo de las exigencias derivadas de la buena administración".²⁵

Es de tener en cuenta que la construcción de políticas anticorrupción es un proceso que esta necesariamente ligado no solo a la capacidad política, sino también a la capacidad

²⁵ *Ibíd.* Pág. 34.



gubernamental y de gestión de la administración pública, los recursos financieros y de los servidores públicos; por lo que, el avance hacia el objetivo final de contar con políticas efectivas y sostenibles de anticorrupción tiene que pasar por distintos niveles de implementación en el Estado, para que los servidores públicos asuman como suyos los principios que se establecen para la promoción de .

Asimismo, debe tenerse claro que no solo es importante reconocer la presencia de prácticas corruptas como problema público y de gobernabilidad, sino también traducir ese reconocimiento a una acción política e institucional, por lo cual, ofrecer alternativas para abordar el problema es otro paso importante, al igual que la elaboración de una agenda mínima de prioridades, puesto que con planes y declaraciones públicas, aunque se encuentren plasmadas en políticas institucionales no se avanza en ese objetivo, debe llevarse a cabo un compromiso institucional para lograrlo.

Otro paso importante es ya una secuencia de acciones que conduzcan a una respuesta institucionalizada, porque las acciones a implementar implican una pluralidad de toma de decisiones, por lo que debe haber una respuesta institucionalizada para enfrentar el problema, pues las prácticas corruptas responden a una multiplicidad y complejidad de causas; por eso, las estrategias que se deben implementar tienen que ser articuladas, coordinadas y sistemáticas tanto en lo preventivo como en el aspecto de enjuiciamiento y sanción de los presuntos responsables.

Es decir que no debe tenerse solo aspectos declarativos ni la creación de oficinas contra la corrupción, sino que debe haber un compromiso estatal desde las esferas de dirección



hasta los niveles operativos para que la búsqueda de erradicar la corrupción sea una convicción institucional y no únicamente una moda o un compromiso formal de las autoridades mientras terminan su período de gobierno.

4.3. Institucionalización de buenas prácticas administrativas en Guatemala como política anticorrupción

Para institucionalizar las buenas prácticas administrativas como objetivo fundamental de lucha contra la corrupción se debe de optar por desarrollar amplias estrategias nacionales que establezcan acciones inmediatas, mediatas y a largo plazo, así como actividades enfocadas a mejorar la integridad, la rendición de cuentas y la transparencia en todas las áreas clave de la administración pública.

Con la implementación de estas estrategias y acciones, se logra alcanzar amplias reformas del sector público, orientados a volver una práctica cultural la transparencia legislativa y anticorrupción, porque se requiere una transformación completa del ambiente cultural para que los funcionarios y empleados públicos asuman como propia la política anticorrupción en todas las esferas y prácticas de la gestión estatal.

La comprensión de que la implementación de las buenas prácticas administrativas, que incluyen la eficiencia y eficacia gubernamental y una cultura con una ética de servicio, es un proceso, resulta fundamental para evitar el fracaso de su ejecución, puesto que existirán fuerzas poderosas que evitaban su éxito, debido a que sobreviven a partir de la existencia de los estados corruptos.



O sea que el cambio cultural de una administración burocrática y corruptible hacia una orientada por las buenas prácticas administrativas para luchar contra la corrupción es un proceso que no es lineal ni automático, sino que varía en su orientación y debe ser producto de negociaciones y consensos entre todos los actores de la administración pública, puesto que esta institucionalización de políticas de transparencia y anticorrupción implica una articulación de estrategias concretas para fortalecer al Estado y la gobernabilidad democrática, así como la asignación de competencias y la presencia de prácticas éticas de anticorrupción.

Desde esta perspectiva, una política anticorrupción vista como un medio para implementar la gobernabilidad democrática, conlleva reevaluar el papel del Estado y sus dependencias para asumir el liderazgo proactivo para articularla en pro de la transparencia y la anticorrupción en el interior del aparato estatal, así como promover alianzas estratégicas con las organizaciones sociales y la ciudadanía.

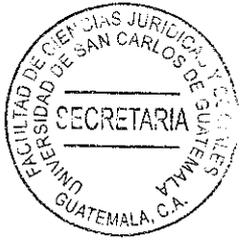
Asimismo, se debe tener claro que, antes de diseñar cualquier política de transparencia y anticorrupción, es importante dimensionar su viabilidad política, en términos de legitimización de los actores que la promueven, capacidad para lograr alianzas entre los organismos del Estado y con la sociedad civil, así como la disponibilidad de recursos financieros para impulsar las acciones específicas que conlleve su ejecución en todos los niveles de la administración pública.

De igual manera, deberá tenerse en cuenta la viabilidad operativa, para que las actividades priorizadas puedan realizarse a través la organización existente y con la ayuda de sectores

sociales que puedan ser inducidas a contribuir al objetivo organizativo y de cambio institucional en la administración pública.



También debe tenerse en cuenta su factibilidad social, en la medida en que las organizaciones sociales y la ciudadanía, no solo son un actor activo y parte integral de la política anticorrupción, sino también en la medida en que asumen un compromiso de involucrarse en el proceso de reingeniería estatal, para no dejar solo a los liderazgos estatales frente a esa tarea.





CONCLUSION DISCURSIVA

El problema reside en que la corrupción existente en las entidades públicas guatemaltecas, debido a la ausencia de buenas prácticas administrativas orientadas hacia la transparencia de la administración pública y la gestión gubernamental no permite fomentar que el sector gubernamental sea transparente, eficiente, eficaz y con una ética de servicio hacia la población, debido a la permanente cultura burocrática que fomenta el soborno y las prácticas clientelares, lo cual se encuentra desde la gestión municipal hasta la de carácter nacional, lo cual hace que no tengan en cuenta o no les importe que el Estado tiene la obligación de satisfacer las necesidades sociales a través de las diferentes dependencias estatales existentes, puesto que prevalece la visión orientada hacia la corruptela de baja y de alta cuantía en detrimento del servicio público honesto.

Para lograr transitar de una cultura burocrática susceptible a la corrupción hacia una cultura de servicio cimentada en la ética del empleado público, a través de buenas prácticas administrativas orientadas hacia la transparencia de la gestión gubernamental, el Instituto Nacional de Administración Pública debe promover alianzas políticas, reformas legales y compromiso de los servidores públicos y la sociedad civil, pues la implementación de ese cambio es un proceso que requiere de legitimidad dentro de las esferas estatales, así como desde la población guatemalteca.





BIBLIOGRAFÍA

- ARRIETA, Jaime. **La adopción de buenas prácticas administrativas**. España: Ed. Dykinson, 2016.
- BENDAÑA, Alejandro. **Corrupción global**. Costa Rica: Ed. Universidad de Costa Rica, 2018.
- CASTAÑEDA RODRÍGUEZ, Víctor Manuel. **Investigación sobre la corrupción y sus determinantes**. México: Ed. Editores Mexicanos Unidos, 2010.
- DEL BARCO FERNÁNDEZ, Juan. **El control de eficacia: significado y contenido del control financiero de programas**. México: Ed. Instituto de Administración Pública, 2012.
- GORDILLO, Agustín. **Tratado de derecho administrativo**. México: Ed. Fondo de Cultura Económica, 2011.
- LÓPEZ FERNÁNDEZ, Aníbal. **El control de la gestión financiera de las administraciones públicas**. Colombia: Ed. Universidad Javeriana, 2009.
- NÁJERA MARTÍNEZ, Alejandro. **Derecho tributario**. España: Ed. Reus, 2012.
- NYE, José. **Corrupción y desarrollo político**. México: Ed. Siglo XXI, 2013.
- SANDOVAL, Irma. **Corrupción y transparencia**. España: Ed. Derecho Global, 2015.
- Legislación:**
- Constitución Política de la República de Guatemala**. Asamblea Nacional Constituyente, 1986.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas**. Decreto número 21-2002, del Congreso de la Republica de Guatemala, 2002.
- Ley Orgánica del Presupuesto**. Decreto número 101-97, del Congreso de la República de Guatemala, 1997.