



alboan.org/es/

¿Germinará la semilla de la cultura de transparencia y probidad?

Recibido: 28/08/2023
Aceptado: 31/08/2023
Publicado: 01/09/2023

Cristhians Manolo Castillo

Licenciado en Relaciones Internacionales de la USAC. Encargado del Área Sociopolítica del IPNUSAC

Correo: crisma0622@gmail.com

Resumen

La demanda ciudadana contra la corrupción se tradujo en gran medida en la elección del binomio presidencial del partido Movimiento Semilla. Las propuestas del nuevo gobierno se resumen en una depuración de la clase política tradicional y la puesta en práctica de una gestión gubernamental transparente y decididamente comprometida con el combate a la corrupción. Estos ofrecimientos parecen responder a las insatisfechas demandas ciudadanas de 2015. Hasta ahora no hay acciones concretas, más allá de la persecución penal, el requerimiento de una transformación axiológica de la función pública y del modelo económico y de negocios. La indignación que movilizó las acciones en las calles ahora sustenta el proyecto político del nuevo gobierno.

Palabras clave

Inhabilitación especial, muerte civil, combate a la corrupción, plan de gobierno, sistema nacional anticorrupción.

Abstract

Citizen demand against corruption was largely translated into the election of the presidential binomial of the Seed Movement party. The new government's proposals can be summarized as a purge of the traditional political class and the implementation of a transparent government administration that is resolutely committed to fighting corruption. These offers seem to respond to the unsatisfied citizen demands of 2015. So far there are no concrete actions, beyond criminal prosecution, the requirement of an axiological transformation of the public function and of the economic and business model. The indignation that mobilized the actions in the streets, now sustains the political project of the new government.

Keywords

Special disqualification, civil death, combating corruption, government plan, national anti-corruption system.

El combate a la corrupción como proyecto político

Los movimientos de calle vividos en Guatemala en 2015 fueron un despertar respecto del impacto negativo que produce el mal uso de los recursos públicos. Se dejó en el abandono las necesidades colectivas a cambio de concentrar beneficios en unos pocos que obtienen privilegios en los negocios con el Estado.

Se ha abusado de la discrecionalidad en la asignación de fondos para programas y proyectos cuya prioridad ha sido la *acumulación de capitales* de socios de las autoridades públicas, dignatarios o altos funcionarios de la institucionalidad del Estado. Esta arbitrariedad despertó la indignación colectiva durante la administración del Partido Patriota. Surgió la consciencia de que la corrupción mata de hambre a quienes urgen acciones subsidiarias del Estado, a quienes necesitan y no tienen acceso a salud pública de calidad, a quienes no cubre la protección de la seguridad ciudadana o a quienes, simplemente, están a merced de

actores criminales dedicados a actividades económicas ilícitas.

A partir de la revocatoria de mandato que la sociedad le exigió al binomio Pérez-Baldetti por sus excesos, la tolerancia a la viveza de los aprovechados y corruptos se redujo. Aunque esas prácticas no han cesado, el debate de rechazo se ha instalado en la opinión pública, al punto de convertirse en el principal contenido de la campaña político-electoral que triunfó en las elecciones generales de 2023. Ofrecer el combate a la corrupción pudo más que prometer dádivas y entregas clientelares de beneficios sociales bajo la figura de transferencias condicionadas.

Al parecer algo cambió en la cultura de legalidad de las nuevas generaciones de votantes guatemaltecos. Se ha comprendido que la corrupción no solo la cometen los funcionarios públicos que ejercen su cuota de discrecionalidad para beneficiar a contrapartes privadas con privilegios, exenciones, amnistías o impunidad. Se vislumbra que los agentes privados que aprovechan las prácticas públicas irregulares para obtener beneficios por encima de la

sana competencia de mercado también son parte del problema. Entrever estas condiciones ayudó a rechazar con el voto a la clase política tradicional y a los históricos financistas del sistema de partidos políticos. También se repudió electoralmente a los capitales emergentes que invierten en el negocio de la política clientelista.

La opción partidaria que tuvo como contenido de campaña el combate a la corrupción como principal objetivo de la futura gestión gubernamental concitó mayor apoyo electoral. El electorado no se sintió atraído por los ofrecimientos de rédito transaccional inmediato con el que se había condicionado la cultura de participación democrática. Ganó la opción que hizo campaña modesta, sin mayores compromisos aparentes con financistas y menores ofrecimientos de políticas públicas dadivosas con marcado sentido paternalista.

El combate a la corrupción congregó a los movimientos de calle y las protestas ciudadanas. Ahora, la forma de manifestar el rechazo a la involución promovida por las gestiones de los presidentes Morales y Giammattei fue con el voto de castigo a

los tradicionales cancerberos del sistema de corrupción de Estado.

Nuevas formas de combate a la corrupción

No bastó con recurrir a la justicia penal para enfrentar la conducta criminal asociada a la corrupción, pues ello derivó en la excesiva politización de la justicia que terminó consintiendo los actos ilegales e inmorales de corrupción y absolviendo o abreviando los procesos judiciales con penas que no garantizan la reincidencia. Toca ser creativos para combatir el fenómeno desde diversos frentes que atajen la conducta dolosa, incluso antes de que se concreten los hechos punibles.

La vía de la estrategia internacional de combate a la corrupción y la impunidad ensayada en Guatemala partió de la definición de la Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035 establecida en el Ministerio Público bajo la gestión de Thelma Aldana. En esta política la corrupción es un eje transversal que es causa y efecto de

otras múltiples conductas delictivas en la sociedad guatemalteca. Esa nominación del fenómeno de la corrupción como conducta criminal priorizada para la investigación penal y la consecuente judicialización de los hechos, permitió sustentar una proactiva investigación de

casos originados en tramas de corrupción. Las investigaciones develaron que el fenómeno está tan enraizado en el tejido social que, al hacerlo punible, evidenció los intrincados vínculos entre actores criminales que alcanzó a personajes en prácticamente todos los estratos sociales.



Prensa Libre

Dejar expuesta la corrupción cotidiana provocó una reacción contundente de los actores golpeados por la estrategia. Si bien lograron revertir procesos judiciales y concretar una contrarreforma de Estado, no lograron adormecer el inconsciente

colectivo de las clases medias, urbanas y con mayor acceso a la información que rechazan los alcances de los hechos. Esa masa crítica movilizada demandó una reforma profunda del Estado que frenara la porosidad institucional a las transas

y una mejor administración del erario nacional.

Lo macabro de los indicios fue que la investigación de las redes político-económicas ilícitas (la evolución de los cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad) vulneró el endeble tejido social y reveló que el fenómeno no puede ser únicamente combatido desde la acción punible del Estado.

En ese contexto, varios sectores aglutinados en el Foro Guatemala plantearon la necesidad de un cambio en la narrativa, que transformara el abordaje a un enfoque positivo. Se promovió que la lucha contra la corrupción no fuera frontal sino la promoción de una cultura de transparencia y probidad.

La acción penal puede disuadir las conductas criminales, pero no tiene la capacidad de transformar la cultura de legalidad, al punto de hacer positivo el marco normativo que castiga la corrupción. Se debe transformar la base axiológica que sustenta las relaciones humanas de la sociedad. Para ello hay que

apostar por un conjunto de acciones de transformación de las formas en que se gestiona lo público y cómo el Estado se relaciona con su sociedad y cómo regula las relaciones de los pares entre sí para dirimir las disputas. El cambio pasa por una revisión de la estructura axiológica que modifique los incentivos que regulan los costos de transacción, pero además que garanticen la imposición de la pena y el cumplimiento de la condena a quienes trasgreden los límites normados.

Todo ello reforzado por el fortalecimiento de la cultura de denuncia y la cero tolerancia a la corrupción en todas sus manifestaciones, no solo en la gestión pública, sino además, en la conducta privada.

En concreto, es fundamental recuperar la confianza y credibilidad de la sociedad en las instituciones públicas y que estas operen con mandatos claramente establecidos y controles a su financiamiento y evaluación de su desempeño. Es impostergable un cambio del modelo de gestión pública y del marco normativo que rige la operatividad del Estado.

Expectativas de la propuesta de una función pública legítima y eficaz

Este es el planteamiento de la Semilla 9 del Plan de Gobierno del Partido Movimiento Semilla que sirvió para la campaña electoral. Para el presente artículo abordamos dos de los componentes: crear el Sistema Nacional Anticorrupción, como marco legal e institucional para transparentar todas las dimensiones de la acción pública. Están incluidos los mecanismos de planificación, presupuestación, medición y evaluación de la gestión pública que reduzcan la arbitrariedad en las decisiones. Además, la promoción de la reforma al Código Penal para dar pie a la «muerte civil» de los condenados por corrupción.

En el primer componente, el **Sistema Nacional Anticorrupción** se identifica como una estrategia novedosa que trasciende el conocido abordaje de una limitada comisión presidencial contra la corrupción. El alcance de esta se limita al Organismo Ejecutivo, debido a que el modelo republicano de Estado conlleva una independencia de poderes que

pasa por la regulación interna de cada organismo de forma diferenciada.

El planteamiento de un Sistema Nacional Anticorrupción debe partir de un gran consenso institucional en el que se incluya no solo a los tres poderes del Estado, sino además propicie la incorporación a este de los poderes locales generando mecanismos de combate a la corrupción estandarizados que puedan ser asumidos por los gobiernos municipales y por las instituciones autónomas y semiautónomas.

Su ámbito de acción, además, no solo se limita al manejo de fondos públicos. Se amplía la medición y evaluación de la efectividad de la gestión pública, lo cual puede contribuir significativamente a hacer oportuna y pertinente la intervención de políticas públicas tanto del gobierno central como de los gobiernos locales, así como la producción legislativa y la administración de justicia.

Un sistema de tal envergadura no puede ser solo una política gubernamental ni estar limitado a un periodo de gobierno. Debería ser un acuerdo atemporal que esté regulado y respaldado por una legislación que obligue a su debido cumplimiento.

Al depender de un marco legal se traslada a la décima legislatura la concreción del marco normativo. La integración de este sistema será heterogénea en intereses y objetivos de intermediación política, lo cual impone una tensión mayor sobre las negociaciones políticas previas a la consecución del marco regulatorio del sistema.

Hay que destacar que se debe tener sumo cuidado respecto de la fisonomía de la institucionalidad encargada de la operatividad del sistema nacional anticorrupción que puede constituirse en una supra policía que, en su función fiscalizadora, vulneraría la supremacía de los tres poderes del Estado y la autonomía de las municipalidades y otros entes autónomos y descentralizados.

El justo equilibrio puede ser difuso, pues si solo se consensua la generación de buenas prácticas que queden a la discreción de las oficinas públicas, su adopción será una más de las instancias de la burocracia estatal que suplantando funciones, las cuales están dispersas entre diversas instituciones de contrapeso existentes y que cumplen parcialmente la fiscalización cruzada.

Para instituir un real sistema nacional anticorrupción con los alcances planteados, se debe alcanzar un gran pacto democrático que, así como se determinó que el combate a la corrupción es un eje transversal de la política criminal, así también la política pública anticorrupción sería transversal a todos los organismos y órganos de Estado.

El rol del Ejecutivo en una cruzada nacional de tal amplitud, además de ser el actor convocante, debe constituir el fiel de la balanza que medie entre las posiciones maximalistas de una sociedad agobiada por la corrupción. Esta percibe en el castigo y el escarnio público una venganza y no la regulación de una conducta irregular y a actores coludidos que se benefician mutuamente de las prácticas de corrupción. Ni la discrecionalidad ni la guillotina resuelven de tajo un grave problema profundamente enraizado en la cotidianidad de la sociedad.

Por otro lado, el complemento contradictorio del consenso pretendido es la apuesta por el valor disuasivo de la muerte civil. Es una propuesta que ya ha sido explorada en el proceso legislativo. Se presentó con la iniciativa de ley número de registro 5,400 que disponía

aprobar reformas al Decreto número 17-73 del Congreso de la República, Código Penal. La elaboraron diputados de la octava legislatura que integraban el Frente Parlamentario por la Transparencia

y la Democracia. Se presentó al pleno del Legislativo el 1 de marzo y recibió dictamen desfavorable el 5 de mayo de 2018.



Esta iniciativa de ley pretendía incrementar la pena accesoria al doble de la inhabilitación absoluta o especial en un plazo máximo de hasta 20 años «cuando el delito hubiere sido cometido abusando del ejercicio que se ostenta en la administración pública o de justicia» (Iniciativa de Ley 5,400). Al ser una pena accesoria es complementaria a la pena fijada por el Código Penal. Consiste en inhabilitar al sentenciado para ejercer cualquier cargo público. Ese castigo va dirigido para cualquier persona que cometió un delito contra el patrimonio de la administración de justicia o contra

la administración pública. La citada iniciativa de ley contemplaba «que la corrupción no podrá ser solucionada únicamente con acciones represivas, sino que es imperativo que los Estados adopten medidas preventivas orientadas a eliminar las causales».

La iniciativa fue trasladada a la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales para recibir dictamen. En resumen, la opinión desfavorable adujo que la iniciativa podría incurrir en «penas muy rígidas», y a la no reinserción en materia laboral de estas personas (Mendoza, 2018) lo cual puede

contravenir principios constitucionales que garantizan el acceso a cargos públicos y el principio de reinserción del sistema punitivo del Estado.

El dictamen respondió a una correlación de fuerzas conservadoras contrarias a los ponentes, lo cual vació de apoyo político a la iniciativa para que continuara su trámite de aprobación. Si bien este intento se puede retomar en una nueva legislatura al enmendar los «errores» señalados por el dictamen de la comisión en su momento, hay una oposición entre la disuasión y la prevención en las propuestas que el plan de gobierno del Partido Movimiento Semilla contempla para continuar con el combate frontal a la corrupción.

A manera de colofón

La corrupción en el caso guatemalteco se ha referido que es un mecanismo cultural de coexistencia entre la ciudadanía y la institucionalidad del Estado. Es una conducta irregular que no puede ser erradicada en un periodo inmediato, que no solo se presenta en el sector público y no será superada por decreto. Su combate requiere de un amplio consenso nacional

para que se implementen acciones en todos los niveles de la institucionalidad del Estado en los tres poderes y los gobiernos municipales. Hay que afrontar los casos de alto impacto y disuadir las expresiones hormiga de uso discrecional de los recursos públicos que pueden derivar en ilícitos contra el erario nacional.

Al involucrar al sector privado se pretende generar una cultura empresarial que rechace los privilegios y evite recurrir a los sobornos para concretar un trato preferencial en el manejo de las regulaciones establecidas en la ley. Con ello se atacan las prácticas mercantilistas y se pondera la libre competencia como reguladora del mercado. Es una apuesta ambiciosa, pues no solo opera en el nivel punitivo del Derecho Penal. Además, apuesta por un cambio significativo en la estructura axiológica de esta sociedad.

El gobierno central puede jugar el rol de convocante de un amplio diálogo nacional para generar las bases de cumplimiento de un pacto de la mayor parte de sectores interesados en el correcto funcionamiento de lo público. De esta manera, se puede atender concretamente la demanda ciudadana de combatir el flagelo y promover un aprovechamiento de los

recursos escasos, para ser invertidos efectivamente en atender las necesidades más sentidas de la población.

El debate está servido y fue un movilizador del voto. Ahora corresponde a los actores

estratégicos de país interpretar el mandato ciudadano y atender con acciones, productos y regulaciones concretas que satisfagan la aspiración de maximizar los beneficios de la inversión pública.

Referencias

Ministerio Público. (2015). Política Criminal Democrática del Estado de Guatemala 2015-2035. <https://www.mp.gob.gt/transparencia/info/res/source/Articulo%2010:%20Informaci%C3%B3n%20P%C3%ABlica%20de%20Oficio/29%20Otra%20informacion/2018/Politica-Criminal%20Democratica%20de%20Guatemala.pdf>

Foro Guatemala. (2018). Agenda mínima “un trabajo conjunto una mejor Guatemala” propuesta de agenda para el desarrollo nacional. <http://www.asies.org.gt/wp-content/uploads/delightful-downloads/2020/02/FG-Propuesta-de-Agenda-M%C3%ADnima.pdf>

Congreso de la República. (2018). Iniciativa de Ley número de registro 5400, iniciativa que dispone aprobar reformas al decreto número 17-73 del Congreso de la República, Código Penal. https://www.congreso.gob.gt/detalle_pdf/iniciativas/5431#gsc.tab=0

Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales. (2018). Dictamen a la iniciativa 5400 -que dispone aprobar reformas al dto. Número 17-73 del congreso de la república, código penal-emitado por la comisión luego del estudio, análisis y deliberaciones pertinentes. https://www.congreso.gob.gt/assets/uploads/info_legislativo/dictamen/1526318577_Dictamen%205400.pdf

Mendoza, K. (09 de mayo de 2018). Comisión De Legislación Dictamina En Contra De Dos Iniciativas De Ley. https://www.congreso.gob.gt/noticias_congreso/1988/2018/3