IIRCCC
Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción

INFORME SOBRE

EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN 2025

SEIS EXPERIENCIAS DE NUESTRA AMÉRICA



UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco

CUCEA
El mejor lugar para el talento

IIRCCC
Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción

INFORME SOBRE EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN 2025

SEIS EXPERIENCIAS DE NUESTRA AMÉRICA

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco

CUCEA
El mejor lugar para el talento

Coordinador de la publicación: Mauricio Merino Huerta

Autores: Michiko Kyo Arámburo Osako, Manuel Aris Alonso, Irma del Carmen Guerra Osorno, Jaime Hernández Colorado, Ana Karen López Félix, Clara Inés Lucarella, Damián Ignacio Lugo Gutiérrez, Mauricio Merino Huerta, Eduardo Núñez Vargas, Daniela Núñez Alpízar, Rafael Paternain, Martín Tanaka, Annel A. Vázquez Anderson.

Auditor de las bases de datos: Erick Herrera Galván Gutiérrez.

Producción editorial: La Hoja en Blanco. Creatividad Editorial. **Diseño editorial y formación:** Xanat Morales, Anyi Valerdi, Moisés Vargas y Alberto Nava. **Corrección de estilo y cuidado de la edición:** Diana Cadena Reséndiz, Haidé Méndez Barbosa y Bárbara Lara Ramírez.

INFORME SOBRE EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN 2025
SEIS EXPERIENCIAS DE NUESTRA AMÉRICA

Primera edición, 2025, Universidad de Guadalajara
Juárez 976, Centro, CP. 44100, Guadalajara, Jalisco, México.

ISBN: 978-607-581-883-2

Editado y hecho en México

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN EN RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN

CENTRO UNIVERSITARIO DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS
Periférico Norte N° 799, Núcleo Universitario Los Belenes, Edificio P, segundo piso, C. P. 45100, Zapopan, Jalisco, México.

www.rendiciondecuentas.org.mx / www.combatealacorrupcion.mx

ÍNDICE

Introducción
Mauricio Merino 7

I. México: actualizaciones clave hacia 2025 11

1. **Las obligaciones que debieron cumplirse y los resultados que se esperaban**
Michiko K. Arámburo Osako 13

Resultados del cumplimiento de obligaciones 25
Sobre los resultados del Sistema Nacional Anticorrupción 31
Conclusiones 46

2. **La captura del presupuesto 2020-2024**
Irma del Carmen Guerra Osorno 48

Conclusiones 59
Referencias 60

3. **Capturas, rezagos y oportunidades: el estado de las políticas anticorrupción en las entidades federativas (2020-2025)**
Damián Ignacio Lugo Gutiérrez, Annel A. Vázquez Anderson y Ana Karen López Félix 61

El punto de partida de los informes 62
Principales hallazgos, reflexiones y conclusiones de los informes sobre el combate a la corrupción 2020, 2021 y 2022 62
Estado actual de las políticas estatales anticorrupción y sus programas de implementación 69
Conclusiones 77
Referencias 78

II. América Latina tendencias, contrastes y lecciones 79

4. **La afición por los personajes. Notas sobre rendición de cuentas y combate a la corrupción en América Latina**
Jaime Hernández Colorado 80

Lo público, democracia, rendición de cuentas y corrupción 82
Rendición de cuentas y combate a la corrupción en América Latina 86
¿Combate a la corrupción? Apunte final 91
Referencias 93

5. **La corrupción en Uruguay: fortalezas, ambigüedades y retrocesos**
Rafael Paternain 94

Uruguay y su contexto 96
Exploraciones sobre el "Estado capturado": dimensiones y fuentes de información 100
La excepcionalidad uruguaya y las percepciones sobre corrupción 114
Los casos de corrupción 119
Conclusiones 23
Referencias 125

6. **El caso chileno: una institucionalidad robusta que ha perdido capacidad de reacción**
Manuel Aris Alonso 127

Contexto sociopolítico 128
Marco normativo e institucional 132
Transparencia 133
Presupuesto público 138
Contrataciones y compras del Estado 143
Cargos públicos 150
Control y fiscalización de la corrupción 155
Sanciones e impunidad 160
Conclusiones 163
Referencias 164

7. **La dinámica de la lucha contra la corrupción en Perú: de las reacciones a los escándalos a la coalición antirreformas**
Martín Tanaka 167

El fujimorismo, su caída y el consenso liberal e institucionalista. El inesperado desarrollo de una institucionalidad anticorrupción (2001-2016) 171
Nuevos escándalos, nueva ola anticorrupción y la judicialización de la política (2016-2020) 177

La coalición populista y *garantista* y el desmontaje de las iniciativas anticorrupción ... 183
Conclusiones ... 186
Referencias ... 187

8. **Corrupción en Argentina: el deterioro institucional creciente. Una exploración de los riesgos de captura en el presupuesto, los puestos públicos, las contrataciones, el acceso a la información y la sanción de la corrupción**
Clara Inés Lucarella ... 189

Situación actual de Argentina ... 190
Marco normativo e institucional ... 192
Diagnóstico y evidencias de captura institucional ... 197
Sanciones administrativas ... 214
Sanciones penales ... 215
Conclusiones ... 217
Referencias ... 218

9. **Corrupción e impunidad en Guatemala 2024-2025:Balance de un proceso con resultados inciertos**
Eduardo Núñez Vargas y Daniela Núñez Alpízar ... 220

Riesgos de corrupción predominantes ... 221
El proceso presupuestario: su lógica y sus fases ... 222
La estructura del presupuesto y sus dilemas de implementación ... 223
Transparencia presupuestaria ... 235
Análisis específico: la inversión en infraestructura prioritaria, el MICIVI y el sistema de consejos de desarrollo ... 244
Análisis crítico de riesgos de corrupción ... 248
Balance sobre el grado de transparencia del proceso presupuestario ... 251
El sistema de compras y adquisiciones del Estado ... 252
Riesgos de corrupción identificados ... 257
Principales riesgosy vulnerabilidades en materiade corrupción ... 266
Selección y elección de personas funcionarias públicas ... 268
Riesgos de corrupción en el servicio civil ... 277
Estadísticas fragmentadas ... 278
Sistema de control y fiscalización de ingresos y gastos públicos ... 286
Auditorías y sanciones de la CGC: un análisis más detallado por sector o actor institucional ... 292
Efectividad del régimende sanciones ... 294
A modo de balance: los dilemas presentes y futuros del combate a la corrupción en Guatemala ... 300
Desafíos críticos por ámbito de gestión valorado ... 303
Áreas susceptibles de mejora y recomendaciones estratégicas ... 308

Corolario de cierre: relevanciade relanzar la lucha contrala corrupción para la democraciay el desarrollo 311
Referencias 312
Anexo A. El combate a la corrupción en Guatemala: un balance de proceso 322
Anexo B.El marco normativo e institucional 372

III. Conclusiones 381

IV. Anexo estadístico 392

V. Reseña curricular de autoras y autores 400

INTRODUCCIÓN

Mauricio Merino

Nuestros informes sobre el combate a la corrupción en México nacieron con datos oficiales, verificados y cotejados, del año 2020. Desde entonces hemos mantenido nuestra labor de investigación sobre el papel que han desempeñado las instituciones responsables de prevenir, inhibir, sancionar y erradicar cualquier acto de corrupción en nuestro país. El repositorio que alberga la información que hemos reunido y analizado para esta labor (www.combatealacorrupcion.mx) ya es el más grande de nuestra materia y es, también, el más utilizado para conocer la evolución de las capacidades del Estado mexicano para combatir este fenómeno que tanto daño nos causa.

En esta nueva edición del informe hay tres novedades:

La primera es que decidimos hacer un recuento sobre el cumplimiento de las funciones encargadas a las instituciones que conforman el Sistema Nacional Anticorrupción, desde que estas quedaron obligadas por un programa aprobado por ellas mismas. No es otro informe anual, sino una revisión de los resultados que se entregaron hasta el 2024, cuando concluyó el sexenio que, a pesar de todo, vio nacer la operación de ese sistema imaginado y creado nueve años antes; pusimos nuestra mirada en el cumplimiento puntual de las obligaciones formales y también en el recuento de la forma discrecional en que se ha venido utilizando el gasto público mexicano. No volvimos sobre el camino andado, sino que añadimos datos y revisamos el trayecto del sistema que es nuestro objeto de estudio.

La segunda es que nos hemos hecho cargo de las mudanzas institucionales que sucedieron en estos años. Si bien el sistema anticorrupción sigue vigente –cosa que celebramos–, no nos ha pasado inadvertido que su operación ha sufrido cambios de fondo: apenas al comenzar el nuevo sexenio 2024-2030, se extinguió el órgano garante de la transparencia (el Instituto Nacional de Transparencia,

Acceso a la Información y Protección de Datos Personales -INAI-) que no solo respondía por el derecho de acceso a la información pública, sino que articulaba el sistema nacional dedicado a esa materia y constituía una pieza principal dentro del entramado de las normas diseñadas para prevenir e inhibir actos de corrupción. Extinguido el INAI, esas obligaciones fueron transferidas a los órganos internos de control de poderes, órganos constitucionales y gobiernos locales. De modo que será hasta el próximo año cuando tendremos elementos suficientes para evaluar los alcances de esa decisión.

De otra parte, el Poder Judicial fue objeto de una reforma de muy amplio calado, que no solo llevó a la sustitución de sus autoridades principales por quienes fueron electos por voto popular en junio del 2025, sino que desapareció también el Consejo de la Judicatura que formaba parte del sistema anticorrupción. A partir de septiembre (cuando este informe vea la luz) se habrán instalado otros dos órganos que evaluaremos después: un Tribunal de Disciplina Judicial –que será la cabeza del control de honestidad en ese poder– y un órgano de administración interna. Ambos cuerpos de reciente creación merecerán nuestra mayor atención a partir de ahora.

Finalmente, la Secretaría de la Función Pública (SFP) también dejó su sitio a una nueva dependencia llamada: Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, que asumió las tareas del control interno en el Ejecutivo federal y de mejora continua de la gestión pública. No sobra añadir que, además, se creó una nueva Agencia de Transformación Digital y Telecomunicaciones cuyas funciones influirán de manera directa en el combate a la corrupción, por la eliminación, simplificación y digitalización de trámites y procesos de información gubernamental.

Nada de lo anterior puede evaluarse aún, objetivamente. Tampoco es posible listar los cambios que esas mudanzas traerán a la integración y la operación del sistema anticorrupción en su conjunto ni, mucho menos, los efectos que tendrán en las entidades federativas y los municipios del país. Por eso, hemos decidido esperar hasta 2026 para revisar su actuación y sus resultados en el combate a la corrupción en México. De momento, presentamos un recuento de lo que se hizo bien y de lo que se dejó de hacer, porque las instituciones también tienen memoria y, cuando la pierden, tienden a repetir los mismos errores.

La tercera novedad y, sin duda, la más relevante de este informe es que decidimos emprender una revisión comparada del combate a la corrupción en cinco países de América Latina (seis, con el caso de México), que consideramos emblemáticos en esta materia. Dos de ellos aparecen a la vanguardia de todos los índices que miden avances de percepción y capacidad institucional para enfrentar ese fenómeno y que, además, aparecen de manera recurrente entre los primeros lugares de éxito en nuestra región: Uruguay y Chile. De otra parte, tres países de nuestra

América hispana han enfrentado graves problemas de corrupción sistémica y se han visto obligados a buscar soluciones institucionales y políticas para impedir que los escándalos generados por el mal uso de recursos y decisiones públicas dañen los cimientos de sus estados: Argentina, Guatemala y Perú.

Invitadas a participar en esta edición del informe, cinco personas expertas de esos países aceptaron escribir una entrada específica acerca de cada uno de ellos, sobre la base de la metodología que empleamos para estudiar el caso mexicano. El resultado que aquí presentamos es una revisión tan acuciosa como bien documentada sobre las experiencias que estimamos como más relevantes y aleccionadoras para nuestra región.

El punto de partida ha sido nuestra mirada sobre la corrupción como la captura del Estado para obtener beneficios ilegítimos y abusivos, políticos y/o financieros, en detrimento de la gestión pública. El estudio de las instituciones diseñadas para combatir la corrupción se llevó a cabo, además, sobre la base del contexto político en el que esas instituciones fueron diseñadas y en el que se encuentran al momento de redactar estas líneas.

Puedo asegurar que este volumen vendrá a llenar un hueco en nuestra literatura sobre el tema que nos ocupa, tanto por la calidad de los estudios reunidos, como por la precisión de las fuentes citadas y la relevancia de la comparación. Al principio de ese apartado, añadimos además una mirada de conjunto sobre avances y desafíos en el combate a la corrupción en toda nuestra región.

A diferencia de los informes anteriores, por la calidad de quienes han colaborado en la redacción de los casos seleccionados de América Latina y por la experiencia acumulada de quienes han participado de manera permanente en los informes previos de nuestro Instituto, hemos decidido respetar la autoría original de los textos que lo conforman. Pero debo subrayar que se trata de un esfuerzo colectivo, pues desde el final de 2024 y hasta julio de 2025, tuvimos reuniones, seminarios e intercambios con todo el grupo de investigación que ha participado de este esfuerzo y hemos discutido y afinado, de manera colegiada, el método, la búsqueda y el uso de las fuentes primarias, los énfasis que hemos querido marcar y los tonos, a un tiempo cuidadosos y francos, que permiten leer este volumen como una unidad. Me siento especialmente agradecido por el compromiso del grupo: con la calidad profesional de cada una de las personas que lo conforman y con el resultado colectivo. Mi gratitud se extiende, también, hacia el equipo del Instituto que ha colaborado en la integración de este informe, con Annel Vázquez Anderson a la cabeza; Damián Lugo hizo la revisión de estilo y primeras correcciones.

A partir de este informe buscaremos que nuestra red de investigación sobre el combate a la corrupción en América Latina se consolide y se amplíe, pues nuestra

intuición sobre las posibilidades de aprendizaje por medio del intercambio de experiencias con otros países que comparten cultura y orígenes fue confirmada. Lo que encontramos en este informe fue una preocupación compartida y una larga serie de evidencias y datos que nos dicen, si queremos oírlos, que nadie está inventando el hilo negro: si bien hay diferencias notables entre el éxito de los países que, como Uruguay o Chile, han decidido enfrentar la corrupción desde sus causas, también hay prácticas y argumentos falaces para justificar la captura del Estado, que recorren nuestra América hispana sin reconocer sus fronteras. Además del idioma, compartimos orígenes, tradiciones, historia y sueños que son nuestros y que nos identifican como región histórica. Erradicar la corrupción que se nos sigue colando como un mal virus entre las venas es uno de los propósitos que nos unen. Y por eso, haremos todo lo posible por seguir juntas y juntos en esta batalla.

No me extiendo más. Prefiero cederle la voz a nuestros estudios.

Guadalajara,
Capital Occidental de México
Septiembre de 2025

I. MÉXICO
ACTUALIZACIONES CLAVE HACIA 2025





1.

LAS OBLIGACIONES QUE DEBIERON CUMPLIRSE Y LOS RESULTADOS QUE SE ESPERABAN

Michiko K. Arámburo Osako

En 2024, a tan solo dos años de la aprobación y publicación del Programa de Implementación de la Política Nacional Anticorrupción (PI-PNA) que marcó el inicio formal del combate a la corrupción del país bajo la dirección del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), se publicaron diversas reformas constitucionales que implicaron –e implican–, entre otros aspectos no menos relevantes, la reconfiguración estructural y operativa del SNA y, con ello, retos nuevos y adicionales para su función.

El 15 de septiembre de dicho año se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* (*DOF*) el Decreto mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de reforma del Poder Judicial.[1] Con ese decreto, además de promulgarse la elección popular de los ministros de la Suprema Corte, jueces de distrito y magistrados de circuito, las facultades y atribuciones del Consejo de la Judicatura Federal (CJF) se trasladaron a dos órganos de nueva creación: el Órgano de Administración Judicial, encargado de funciones administrativas y de carrera judicial; y el Tribunal de Disciplina Judicial, a cargo de las funciones de disciplina

[1] Disponible para su consulta en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5738985&fecha=15/09/2024#gsc.tab=0

y control interno de las y los integrantes del Poder Judicial de la Federación. El Tribunal de Disciplina se configuró como un órgano con independencia técnica y de gestión, integrado por cinco magistrados electos por las y los ciudadanos a nivel nacional, por lo que el inicio de sus funciones, al igual que las del órgano administrativo, se planteó realizarse una vez efectuadas las elecciones en junio de 2025, con lo que paralelamente el CJF quedaría extinto.

El 28 de noviembre se publicó el decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal,[2] mediante el cual la Secretaría de la Función Pública (SFP) se convirtió en la Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno (SABG), lo que significó una restructuración tanto funcional como organizacional. Fundamentalmente, se le dotó de la facultad de elaborar y conducir la política pública en materia de profesionalización e integridad pública, evaluación de la gestión gubernamental, mejora continua, modernización, contrataciones públicas, transparencia en la gestión pública, rendición de cuentas, fiscalización y anticorrupción de la administración pública federal (APF), en adición a las previamente conferidas a la SFP. También se le dieron atribuciones en materia de transparencia, acceso a la información pública y protección de datos personales en vísperas de la publicación en el *DOF*, el 20 de diciembre de 2024, del Decreto por que se reforman diversas disposiciones normativas en materia de simplificación orgánica,[3] con el que el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai) quedó extinto.

La desaparición del Inai se fundamentó en la premisa de "evitar la duplicidad de funciones y permitir ahorros presupuestales, sin afectar las funciones",[4] por lo que se estipuló que la SABG asumiría sus atribuciones. Consecuentemente, 11 días después de la promulgación de este decreto se publicó el Reglamento Interior de la nueva Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno, que dividió a sus unidades centrales en siete grandes áreas: Subsecretaría de Buen Gobierno, Subsecretaría Anticorrupción, Unidad de Combate a la Impunidad, Unidad de Asuntos Jurídicos, Unidad Técnica de Apoyo, Unidad de Administración y Finanzas, y Dirección General de Transparencia.

---

[2] Disponible para su consulta en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5745905&fecha=20/12/2024#gsc.tab=0

[3] Ídem.

[4] Conforme a lo señalado en el Dictamen de la Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, y de estudios legislativos, a la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica, emitido por el Senado de la República el 27 de noviembre de 2024, disponible para su consulta en: https://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/66/1/2024-11-27-1/assets/documentos/Dictamen_Simplificaci%C3%B3n_Org%C3%A1nica.pdf

En concordancia con estas nuevas disposiciones, el artículo 113 constitucional reformado estipuló que el Comité Coordinador del SNA se conformaría entonces por los titulares de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción (FEMCC), la secretaría del Ejecutivo federal responsable del control interno (ahora la SABG), el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), un representante del Tribunal de Disciplina Judicial y otro del Comité de Participación Ciudadana (CPC).

Si bien el nuevo entramado jurídico-normativo hasta hoy planteado conserva o refuerza los mandatos referidos al combate a la corrupción y a las funciones sustantivas de la mayoría de las personas integrantes del SNA que hemos analizado en este proyecto de investigación, continúa pendiente la publicación de las modificaciones y leyes secundarias correspondientes y, en particular, lo relativo a los procesos y procedimientos que deberán seguirse para vigilar y garantizar el derecho de acceso a la información pública y la protección de datos personales, como se observa a continuación:

Tabla 1. Modificaciones en los mandatos de las personas integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción derivadas de las reformas constitucionales de 2024

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
			Se suspende en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, y se formulan denuncias o querellas contra ellos en los casos en que proceda.	Se establece como responsable al Tribunal de Disciplina Judicial en artículo 154, fracción XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reformada.
			Se resuelve sobre las quejas administrativas y sobre la responsabilidad de personas servidoras públicas.	Se establece como responsables al Tribunal de Disciplina Judicial y al Órgano de Administración Judicial en artículo 191, fracción II, inciso *a*, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación reformada. En el artículo 182 se delimitan las competencias.

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
Consejo de la Judicatura Federal	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Artículo 86	Se instrumentan disposiciones generales para el ingreso, estímulos, capacitación, ascensos y promociones por escalafón y remoción del personal administrativo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito.	Se establece como responsable al Órgano de Administración Judicial en artículo 80, fracción XXIV, de la Ley Orgánica reformada, haciendo referencia al "personal administrativo del Poder Judicial de la Federación".
			Se investigan y determinan las responsabilidades y sanciones a los servidores públicos y empleados del propio Consejo.	En el artículo 182 se determinan competencias en materia de responsabilidades para el Tribunal de Disciplina Judicial (investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa del personal jurisdiccional y faltas graves) y el Órgano de Administración Judicial (investigación, substanciación y resolución de los procedimientos de responsabilidad administrativa del personal administrativo y faltas no graves).
			Se realizan visitas extraordinarias o integran comités de investigación.	No se especifican mandatos relativos a las visitas extraordinarias ni a los comités de investigación.
			Se instrumentan disposiciones para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados.	Se establece como responsable al Órgano de Administración Judicial en artículo 80, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica reformada.
			La Secretaría organiza y coordina el sistema de control interno y evaluación de la gestión gubernamental y sus resultados.	Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada.
			La Secretaría inspecciona el ejercicio del gasto público federal.	Se establece como responsable a la SABG. Las atribuciones en materia de fiscalización se indican de forma general en la fracción IX del artículo 37 de la Ley Orgánica reformada.
			La Secretaría inspecciona la congruencia del gasto público con el Presupuesto de Egresos.	

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
Consejo de la Judicatura Federal	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Artículo 86	La Secretaría concerta con dependencias y entidades de la Administración Pública Federal los indicadores de evaluación de la gestión gubernamental.	Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada.
			La Secretaría instrumenta las bases generales para la realización de auditorías internas en la Administración Pública Federal.	Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada.
			La Secretaría instrumenta las bases generales para la realización de auditorías transversales en la administración pública federal.	
			La Secretaría instrumenta las bases generales para la realización de auditorías externas en la administración pública federal.	
			La Secretaría realiza auditorías en las dependencias y entidades de la APF, en sustitución o apoyo de sus propios órganos internos de control (OIC).	No se especifican mandatos relativos a realizar auditorías en sustitución o apoyo de los OIC. En la fracción XLI se indica "ejercer las facultades [...] de los órganos internos de control".
			La Secretaría conduce las políticas para la planeación y administración de recursos humanos, contratación de personal, Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.	Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción XXII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada.

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
Consejo de la Judicatura Federal	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Artículo 86	La Secretaría fiscaliza directamente o a través de los OIC el cumplimiento de normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad en las dependencias y entidades de la administración pública federal.	No se especifican mandatos relativos a la fiscalización de cumplimiento de normas y disposiciones en materia de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones, adquisiciones, arrendamiento, arrendamiento financiero, ejecución de obras públicas, ni en materia de conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En las fracciones VIII y XXX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada, se establece la verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la gestión pública y de la política de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, respectivamente. Se establece como responsable a la SABG.
			La Secretaría fiscaliza directamente o a través de los OIC el cumplimiento de normas y disposiciones en materia de contratación y remuneraciones de personal en las dependencias y entidades de la APF.	
			La Secretaría fiscaliza directamente o a través de los OIC el cumplimiento de normas y disposiciones en materia de contratación de adquisiciones en las dependencias y entidades de la APF.	
			La Secretaría fiscaliza directamente o a través de los OIC el cumplimiento de normas y disposiciones en materia de arrendamientos en las dependencias y entidades de la APF.	
			La Secretaría fiscaliza directamente o a través de los OIC el cumplimiento de normas y disposiciones en materia de arrendamiento financiero en las dependencias y entidades de la APF.	

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
Consejo de la Judicatura Federal	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Artículo 86	La Secretaría fiscaliza directamente o a través de los OIC el cumplimiento de normas y disposiciones en materia de servicios y ejecución de obra pública en las dependencias y entidades de la APF	No se especifican mandatos relativos a la fiscalización de cumplimiento de normas y disposiciones en materia de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones, adquisiciones, arrendamiento, arrendamiento financiero, ejecución de obras públicas, ni en materia de conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. En las fracciones VIII y XXX de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada, se establece la verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la gestión pública y de la política de contrataciones públicas reguladas por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, respectivamente. Se establece como responsable a la SABG.
			La Secretaría fiscaliza directamente o a través de los OIC el cumplimiento de normas y disposiciones en materia de conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales en las dependencias y entidades de la APF.	
			La Secretaría designa y remueve a los titulares de los OIC y a los titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de éstos en las dependencias y entidades de la APF, así como de las unidades administrativas en las empresas productivas del Estado.	Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción XL, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada.

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
Consejo de la Judicatura Federal	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Artículo 86	La Secretaría lleva y norma el registro de servidores públicos de la APF.	Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción XLIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada. Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción XLIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada.
			La Secretaría recibe y registra las declaraciones patrimoniales y de intereses de los servidores públicos de la APF.	
			La Secretaría lleva a cabo investigaciones para verificar el contenido de las declaraciones patrimoniales y de intereses.	
			La Secretaría registra la información sobre sanciones administrativas impuestas a servidores públicos de la APF.	
			La Secretaría atiende las quejas que presentan los particulares con motivo de convenios o contratos que celebran con dependencias y entidades de la APF.	No se especifican mandatos relativos a atender las quejas presentadas por particulares con motivo de convenios o contratos. En la fracción XLII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada se indica: "Tramitar el procedimiento de conciliación y la instancia de inconformidad, en términos de lo previsto en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, respecto del incumplimiento de los convenios, contratos o pedidos". Se establece como responsable a la SABG.
			La Secretaría sustancia los procedimientos que correspondan en el caso de conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas.	

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
Consejo de la Judicatura Federal	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación	Artículo 86	La Secretaría ejerce acción de responsabilidad ante el TFJA en aquellos casos de faltas administrativas graves.	Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción XLIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada. Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción XLIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada.
			La Secretaría aplica sanciones en aquellos casos de responsabilidad administrativa por faltas no graves.	
			La Secretaría presenta denuncias ante la FEMCC en casos de delitos relacionados con hechos de corrupción.	
			La Secretaría establece mecanismos para la prevención de actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas.	Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada.
			La Secretaría vigila la aplicación de las políticas de gobierno digital de la APF.	Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción XIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada.
			La Secretaría define la política de gobierno abierto de la APF.	
			La Secretaría define la política de datos abiertos de la APF.	
			La Secretaría formula y conduce la política general de integridad, transparencia en la gestión pública, rendición de cuentas y acceso de los particulares a la información que genere la APF.	Se establece como responsable a la SABG en el artículo 37, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal reformada.
			El Instituto conoce y resuelve los recursos de revisión interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados en el ámbito federal.	

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Artículo 41	El Instituto conoce y resuelve los recursos de inconformidad que interpongan los particulares, en contra de las resoluciones emitidas por los Organismos garantes de las Entidades Federativas que determinen la reserva, confidencialidad, inexistencia o negativa de la información.	
			El Instituto conoce y resuelve de oficio o a petición de los Organismos garantes de las Entidades Federativas los recursos de revisión que, por su interés o trascendencia, así lo ameriten.	
			El Instituto establece y ejecuta las medidas de apremio y sanciones.	
		Artículo 62	El Instituto verifica la actualización de la información correspondiente a las obligaciones de transparencia cada tres meses.	
		Artículo 88	Se emite el dictamen que determine que el sujeto obligado se ajusta a lo establecido por la LGT y demás disposiciones, o contrariamente determinar, si existe incumplimiento, los requerimientos que procedan a efecto de que el sujeto obligado subsane las inconsistencias detectadas dentro de un plazo no mayor a veinte días.	

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Artículo 88	Se emite el acuerdo de cumplimiento a la resolución del dictamen. En caso de incumplimiento, en un plazo no mayor a cinco días, se informará al Pleno para que, en su caso, imponga las medidas de apremio o sanciones, conforme a lo establecido en la LGT.	
		Artículo 138	El Instituto inicia procedimientos de responsabilidad administrativa a partir de la ausencia de información.	
	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública	Artículo 91	El Instituto publica, sustancia y resuelve las denuncias por incumplimiento a las obligaciones de transparencia.	
			El Instituto solicita informes complementarios a los sujetos obligados para resolver la denuncia.	
	Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados	Artículo 149	El Instituto y los Órganos garantes verifican la documentación e información necesaria vinculada con la violación del derecho de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados.	
		Artículo 167	El Instituto y/o el órgano garante remite a la autoridad competente el expediente junto con la denuncia que sustenta la presunta responsabilidad administrativa del infractor por la violación del derecho de protección datos personales en posesión de los sujetos obligados.	

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
	Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de los Particulares	Artículo 39	El Instituto resuelve los procedimientos de protección de derechos y de verificación señalados en la Ley Federal de Protección de Datos en Posesión de los Particulares, e impone las sanciones según corresponda.	
			El Instituto brinda capacitación a los sujetos obligados en materia de protección de datos personales en Posesión de los Particulares.	
	Ley General de Archivos	Artículo 11	Los sujetos obligados establecen un sistema institucional para la administración de sus archivos y llevar a cabo los procesos de gestión documental.	
			Los sujetos obligados integran los documentos en expedientes.	
			Los sujetos obligados inscriben en el Registro Nacional la existencia y ubicación de archivos bajo su resguardo.	
			Los sujetos obligados proporcionan a los archivos elementos de identificación necesarios para asegurar que mantengan su procedencia y orden original.	
			Los sujetos obligados aplican métodos y medidas para la organización, protección y conservación de los documentos de archivo, considerando el estado que guardan y el espacio para su almacenamiento.	

Mandatos constitucionales 2020-2024 de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción				Reformas de 2024
Dependencia	Instrumento normativo	Precepto legal	Indicador	Modificaciones
	Ley General de Archivos	Artículo 38	El Instituto y/o organismos garantes determinan el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos, que no haya sido transferido a un archivo histórico y que contenga datos personales sensibles, de manera excepcional.	

Fuente: Con base en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente y abrogada; y Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente y abrogada. El resto de los mandatos utilizados no presentaron modificaciones sustantivas.

Resultados del cumplimiento de obligaciones

Paradójicamente, en el periodo 2020-2024, los tres organismos del SNA que fueron eliminados/sustituidos con las reformas (Inai, SFP y CJF) presentaron los niveles más altos de cumplimiento de los mandatos en materia de combate a la corrupción. En dicho periodo, el Inai pasó de registrar un cumplimiento del 97.5 al 100 % de los mandatos analizados, la SFP del 91.9 al 95.2 %, y el CJF presentó un cumplimiento promedio del 93.4 %.

Por su parte, la FEMCC registró un cumplimiento promedio del 85 % al mantener el mismo nivel prácticamente durante el periodo de estudio. Los mayores incrementos en el nivel de cumplimiento los registraron el CPC y las oficinas centrales del SNA (Comité Coordinador, Secretaría Técnica y Secretaría Ejecutiva), al haber pasado del 36.4 al 100 % de cumplimiento y del 50 al 85 %, de manera respectiva. Finalmente, los datos analizados para este informe resultaron en un cumplimiento promedio del 66.3 % por parte de la ASF, mientras que el TFJA registró el menor promedio de cumplimiento, con 59.9 %.

Tabla 2. Porcentaje de cumplimiento de los mandatos de las personas integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción en el periodo 2020-2024

Dependencia	Porcentaje de cumplimiento de mandatos					Variación*	Cumplimiento promedio
	2020	2021	2022	2023	2024		
TFJA	57.1	64	64	57.1	57.1	0	59.9
CPC	36.4	31.8	54.5	100	100	63.6	64.5
ASF	63	72.2	70.3	63	63	0	66.3

Dependencia	Porcentaje de cumplimiento de mandatos					Variación*	Cumplimiento promedio
	2020	2021	2022	2023	2024		
OCSNA	50	55	75	80	85	30	68
FEMCC	87.5	75	87.5	87.5	87.5	0	85
CJF	91.7	91.7	100	91.7	91.7	0	93.4
SFP	91.9	91.9	95.2	95.2	95.2	3.3	93.9
Inai	97.5	97.5	92.5	100	100	2.5	97.5

* Puntos porcentuales, Fuente: Con base en el análisis de la información pública disponible sobre el ejercicio de las atribuciones de las personas integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.

El cumplimiento promedio del total de los mandatos analizados en materia de combate a la corrupción por parte de las personas responsables del SNA (116 indicadores) pasó del 75 % en 2020 al 84.9 % en 2024 (*véase* Anexo 1),[5] lo que mostró que, en conjunto y en términos generales, dichas dependencias mejoraron razonablemente su desempeño durante el periodo de la publicación e inicio de la puesta en marcha de la Política Nacional Anticorrupción (PNA), en vísperas de las reformas.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (Inai)

El Inai culminó sus funciones posicionándose como el integrante del SNA con el mejor desempeño, al haber registrado el mayor nivel de cumplimiento promedio de sus mandatos (97.5 %) durante el periodo 2020-2024. De los 20 mandatos correspondientes revisados anualmente, solamente en 2022 reportó no haber ejercido el relativo a conocer y resolver de oficio o a petición de los organismos garantes de las entidades federativas los recursos de revisión que por su interés o trascendencia lo requirieran, y de 2020 a 2022 presentó un cumplimiento parcial al determinar el procedimiento para permitir el acceso a la información de un documento con valores históricos que no hubiera sido transferido a un archivo histórico y que presentara datos personales sensibles, de manera excepcional. Esta última atribución comenzó a ejercerse en 2023, al integrarse y presentarse el proyecto denominado Procedimiento de acceso a documentos con valor histórico que contengan datos personales sensibles y no hayan sido transferidos a un archivo histórico, para el análisis y la opinión por parte de la Comisión de Archivos y Gestión Documental del Sistema Nacional de Transparencia.

[5] Este anexo puede consultarse en el portal combatealacorrupcion.mx

En tal sentido, en el periodo de estudio, el Instituto cumplió razonablemente con las atribuciones relativas a resolver los recursos de revisión y de inconformidad interpuestos por los particulares en contra de las resoluciones de los sujetos obligados y organismos garantes en el ámbito federal; verificar las obligaciones de transparencia de los sujetos obligados y dictaminar cumplimientos e incumplimientos; investigar y resolver denuncias por incumplimiento de obligaciones de transparencia y violación del derecho a la protección de datos personales en posesión de sujetos obligados y particulares; determinar medidas de apremio y sanciones, además de emitir procedimientos de responsabilidad administrativa; establecer un sistema institucional para la administración de los archivos y llevar a cabo los procesos de gestión gubernamental; integrar expedientes con elementos de identificación para asegurar su procedencia y orden original; y aplicar métodos y medidas para la organización, protección y conservación de los documentos de archivo, considerando el estado que guardan y el espacio para su almacenamiento.

Secretaría de la Función Pública

La SFP presentó un cumplimiento promedio del 93.9 % del mandato correspondiente revisado durante el periodo 2020-2024. Los datos analizados indicaron que en este lapso, la SFP mantuvo el cumplimiento razonable de las atribuciones referentes a la conducción, organización, coordinación, evaluación y fiscalización del control interno, gestión y resultados de la APF; concertación con dependencias y entidades de la APF de los indicadores de evaluación de la gestión gubernamental; inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF); ejecución de auditorías; fiscalización directa o a través de los órganos internos de control (OIC) sobre el cumplimiento de normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios y ejecución de obra pública, de conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales en las dependencias y entidades de la APF; instrumentación de bases generales para la realización de auditorías internas y externas; establecimiento de mecanismos para la prevención de actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas; llevar y normar el registro de personas servidoras públicas de la APF; recepción, registro y verificación de las declaraciones patrimoniales y de intereses; ejecución de los procedimientos correspondientes ante casos de conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicación de sanciones en aquellos casos de responsabilidad administrativa por faltas no graves; ejercicio de acciones de responsabilidad ante el TFJA en caso de faltas administrativas graves; presentación de denuncias ante posibles casos de delitos relacionados con hechos de corrupción; registro de información sobre sanciones administrativas impuestas a personas servidoras públicas de la APF; formulación y conducción de la política general de integridad, transparencia en la gestión pública, rendición de cuentas y acceso de los particulares a la información que genere la APF; definición de las políticas de gobierno y datos abiertos de la APF y conducción de las políticas de recursos humanos de la APF; designación y remoción de las personas titulares de los OIC y titulares de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de estos en las dependencias y entidades de la APF, así como de las unidades administrativas en las empresas productivas del Estado; y la atención de las quejas presentadas por los particulares derivadas de convenios o contratos celebrados con dependencias y entidades de la APF.

En 2020 y 2021 no se reportó la ejecución de auditorías sobre el cumplimiento de normas y disposiciones en materia de arrendamiento financiero en las dependencias y entidades de la APF, pero a partir de 2022 se desglosaron las características de los actos de fiscalización por efectuar y efectuados, manifestando con ello el cumplimiento de la atribución. Sin embargo, al igual que el resto de los mandatos revisados, la Secretaría mantuvo el cumplimiento parcial con la instrumentación de bases generales para la realización

de auditorías transversales al regirse por un marco general; así como la omisión de verificar la aplicación de las políticas de gobierno digital de la APF, al acordar con la Oficina de la Presidencia de la República el traslado tanto de la responsabilidad de su ejecución como de los recursos necesarios para el mismo fin, sin modificar la atribución legal. Este mandato se mantuvo como responsabilidad de la nueva SABG, por lo que será de relevancia identificar su abordaje en adelante.

Consejo de la Judicatura Federal

En el periodo 2020-2024, el CJF registró un nivel de cumplimiento promedio de sus mandatos del 93.4 %, al mantener el cumplimiento razonable de las atribuciones revisadas relativas a resolver las quejas administrativas y los asuntos sobre la responsabilidad de las personas servidoras públicas; suspender en sus funciones a las y los magistrados de circuito y jueces de distrito involucrados en delitos y formular denuncias o querellas cuando así procedió; investigar y determinar las responsabilidades y sanciones a las personas servidoras públicas y empleadas del propio Consejo; realizar visitas extraordinarias; e instrumentar disposiciones generales para el ingreso, estímulos, capacitación y movimientos del personal administrativo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito. Solamente cumplió parcialmente el mandato relativo a instrumentar disposiciones para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados, que en 2022, a diferencia del resto de los años analizados, reportó haber ejecutado razonablemente; pero en términos generales, el ejercicio de esta atribución no se registró por parte del Consejo como una prioridad, al presentar y publicar datos poco sustantivos al respecto durante el periodo de estudio.

Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción

La FEMCC registró un cumplimiento promedio del 85 % de sus atribuciones en el periodo 2020-2024, al mantener en esos años el cumplimiento razonable de la función básica relativa a investigar y perseguir los delitos contenidos en el título décimo del libro segundo del Código Penal Federal; así como de presentar, con excepción de 2021, el informe público anual sobre los avances y resultados de su gestión como parte del informe presentado por la persona titular de la Fiscalía General de la República (FGR) ante el Congreso. La debilidad recayó en haber mantenido también el cumplimiento parcial en el mandato referente a implementar medidas y estrategias de coordinación con las fiscalías y procuradurías de los estados, en el ámbito de su competencia; así como con los sistemas, unidades, mecanismos y otras instancias especializadas creadas por las leyes especiales, tratados internacionales y demás ordenamientos vinculados con su competencia, a efecto de facilitar el ejercicio de su mandato, ya que si bien reportó algunas acciones, fueron ambiguas para identificar si, al menos como se indica en el mandato, se llevó a cabo el intercambio de información; la designación de enlaces; la realización de mesas de trabajo y encuentros en los que participen incluso organizaciones de personas víctimas, de la sociedad civil especializadas y organismos internacionales; facilitar el contacto entre los mecanismos especializados y las personas vinculadas a las investigaciones de su competencia; y representar a la FGR ante los mecanismos e instancias especializadas relacionados con los asuntos de su competencia, de tal forma que la ejecución de dichas acciones no obstaculizaran, complicaran ni dilataran sus tareas sustantivas.

Secretaría Técnica, Comisión Ejecutiva y Comité Coordinador del SNA

La Secretaría Técnica, la Comisión Ejecutiva y el Comité Coordinador del SNA presentaron un cumplimiento promedio de sus mandatos del 68 % en el periodo 2020-2024, como resultado del incumplimiento durante 2020 y 2021 de las atribuciones relativas a generar informes de evaluación de la política nacional y de las políticas integrales; realizar estudios especializados por acuerdo del Comité Coordinador

en las materias de prevención, detección y disuasión de hechos de corrupción y de faltas administrativas, y fiscalización y control de recursos públicos; así como del incumplimiento en 2020 de emitir recomendaciones no vinculantes para el fortalecimiento institucional, prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, mejora de la gestión y control interno. De 2022 a 2024 no se registraron incumplimientos de los mandatos analizados por parte de dichas dependencias, pero sí se determinaron cumplimientos parciales en lo relativo a proponer políticas integrales de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como de fiscalización y control de recursos públicos, generar informes de evaluación de la política nacional e integrar los sistemas de información para la publicación de los resultados de dichas evaluaciones.

Durante todo el periodo, la Secretaría Técnica proveyó a la Comisión Ejecutiva de los insumos de información para la elaboración de las propuestas de políticas integrales y política nacional y el Comité Coordinador determinó los mecanismos de suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información generada por los tres órdenes de gobierno sobre fiscalización y control de recursos públicos; y de prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción. Asimismo, el Comité cumplió razonablemente con establecer mecanismos de coordinación con los sistemas locales y a partir de 2021 emitió recomendaciones no vinculantes para el fortalecimiento institucional, prevención de faltas administrativas y hechos de corrupción, mejora de la gestión y control interno.

Auditoría Superior de la Federación

La ASF presentó un cumplimiento promedio del 66.3 % de sus atribuciones en el periodo 2020-2024 al mantener casi constantes los datos sobre el ejercicio de sus atribuciones. En este lapso la dependencia cumplió razonablemente con 10 de los 27 mandatos correspondientes, relativos a entregar información a la Cámara de Diputados para su evaluación; solicitar información sobre ejercicios anteriores para la fiscalización; realizar auditorías de desempeño en el cumplimiento de objetivos contenidos en programas federales; fiscalizar recursos federales, incluidos transferencias a fideicomisos, fondos y mandatos públicos o privados; revisar que las entidades fiscalizadas cuenten con el control y registro contable, patrimonial y presupuestario de los recursos de la federación transferidos y asignados; realizar observaciones y recomendaciones sobre la cuenta pública en revisión; dar a conocer a los entes auditados, en los plazos contemplados por la ley, los resultados de su revisión para que estos presenten justificaciones y aclaraciones; entregar conforme al calendario normativo los informes individuales, incluido el apartado específico sobre observaciones, justificaciones y aclaraciones de los entes auditados; emitir los criterios relativos a la ejecución de auditoría, sujetándose a las disposiciones establecidas y las publicadas en el *DOF*; y analizar y publicar el Informe de Avance de Gestión Financiera, de tal forma que permita conocer el grado de cumplimiento de objetivos, metas y satisfacción de necesidades. A diferencia del año anterior, también cumplió razonablemente con registrar las precisiones realizadas por las dependencias sobre las mejoras realizadas, las acciones emprendidas y las improcedencias de los resultados de la fiscalización.

A la par, la dependencia cumplió parcialmente con rendir un informe específico de la fiscalización derivada de denuncias y, en su caso, promover acciones ante el TFJA y hacer públicos los montos resarcidos a la hacienda pública como consecuencia de las acciones de fiscalización, las denuncias penales y los procedimientos iniciados ante el TFJA. Asimismo, con excepción de 2022, presentó deficiencias en la información publicada sobre el ejercicio de los mandatos relativos a recibir por parte de las dependencias fiscalizadas las mejoras realizadas y las acciones emprendidas, aunque en el caso de reportar las precisiones sobre las improcedencias registró avances con los detalles plasmados en los informes individuales. En 2020, la ASF obtuvo el nivel de cumplimiento más

bajo, ya que las medidas de contingencia sanitaria ante la pandemia de covid-19 afectaron la revisión y entrega de la fiscalización de la cuenta pública en los tiempos legalmente establecidos, así como la inclusión de la fiscalización de los municipios cuyos empréstitos contaran con la garantía de la federación. Además, en dicho año, a diferencia del resto del periodo, no se informó sobre el cumplimiento del mandato relativo a promover responsabilidades ante el TFJA.

Los mandatos que presentaron un retroceso en el nivel de cumplimiento se refirieron a ejecutar actos de fiscalización del ejercicio fiscal en curso como resultado de la presentación de denuncias; promover sanciones por no presentar la información que permitiera solventar las recomendaciones y multar a personas servidoras públicas y particulares por no atender los requerimientos de fiscalización, en tanto la información disponible al respecto se fue diluyendo durante el periodo. Por su parte, las atribuciones que se mantuvieron como no ejercidas durante el periodo fueron cuatro: iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente; realizar esfuerzos de coordinación con las entidades locales para la fiscalización de recursos federales; recibir los requerimientos de información formulados durante la planeación, desarrollo de auditorías y seguimiento de las acciones en los plazos establecidos legalmente; y recibir opiniones, solicitudes y denuncias por parte de la sociedad sobre el funcionamiento de la fiscalización de la ASF, con lo que aporta, participa y mejora el proceso de revisión. Finalmente, el mandato relativo a incorporar peticiones, propuestas, solicitudes y denuncias fundadas y motivadas por la sociedad civil en el plan anual de auditoría solamente se reportó ejercido en 2021, al informar y presentar dos casos que fueron incorporados al plan de fiscalización.

Comité de Participación Ciudadana

El Comité presentó un nivel de cumplimiento promedio de sus mandatos del 64.5 %, al comenzar en 2020 con el cumplimiento razonable de solo 3 de las 11 atribuciones revisadas (elaborar e instrumentar su programa de trabajo anual, acceder sin restricciones a la información que genera el Sistema Nacional por medio del secretario técnico y realizar propuestas sobre las políticas integrales) como resultado de la falta de nombramiento de sus integrantes que afectó su adecuada operación. En 2022, una vez integrado el Comité, se sumaron dos mandatos más con cumplimiento razonable relativos a contar con un registro de las organizaciones de la sociedad civil que colaboran en la red de participación ciudadana y emitir recomendaciones no vinculantes; y un año más tarde se logró el cumplimiento razonable del resto de los mandatos estudiados, sumando así los relativos a realizar propuestas sobre la política nacional; proponer al Comité Coordinador proyectos de bases de coordinación interinstitucional e intergubernamental en las materias de fiscalización y control de recursos públicos, prevención, control y disuasión de faltas administrativas y hechos de corrupción y sobre sus causas; contar con procedimientos para la recepción de peticiones, solicitudes y denuncias dirigidas a las entidades de fiscalización superior estatales y a la ASF, así como solicitar al Comité Coordinador la emisión de exhortos públicos.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

El TFJA presentó un cumplimiento promedio del 60 % al mantener, durante el periodo 2020-2024, el cumplimiento razonable de 4 de las 7 atribuciones analizadas relativas a sancionar las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas y particulares vinculadas con faltas graves; publicar y transmitir las sesiones del Pleno General y las diligencias o audiencias; supervisar las adquisiciones de bienes y servicios, las obras y los arrendamientos contratados por el Tribunal, y comprobar que se apeguen a las leyes y disposiciones en dichas materias; así como evaluar el funcionamiento de las áreas administrativas. Además, mantuvo el incumplimiento de los tres mandatos restantes: instrumentar normas de carrera para las personas servidoras públicas; elaborar un diagnóstico cualitativo y cuantitativo sobre el trabajo de las salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas, que

habría de ser remitido para su consideración al Comité Coordinador del SNA, y atender y resolver las visitas de verificación ordenadas por la ASF; así como supervisar la resolución de las observaciones formuladas a través de la Secretaría Técnica correspondiente.

Como veremos con detalle en el siguiente apartado, además de mostrar los cumplimientos e incumplimientos de los mandatos en materia de combate a la corrupción por parte de los integrantes del SNA, los datos recabados en el periodo 2020-2024 permitieron identificar dinámicas de comportamiento al reflejar, en principio, la tendencia a cumplir los mandatos rutinarios-operativos y a relegar aquellos que involucran la coordinación con otras dependencias, la vinculación con las y los ciudadanos o el registro, organización y publicación de información. También han puesto en evidencia la correlación positiva entre el desempeño del CPC y las oficinas centrales del SNA y los avances y resultados de este último. A diferencia de los informes previos, en este documento nos centraremos en destacar algunos de los datos recabados de cada dependencia con la intención de mostrar un panorama más general que individual de comportamiento y en términos evolutivos más que anuales. Por supuesto, la totalidad de los datos por indicador, por dependencia y por año podrá consultarse en el anexo estadístico correspondiente.

Sobre los resultados del Sistema Nacional Anticorrupción

La palabra *resistencia* sería la forma más concreta de describir la operación del SNA en el periodo 2020-2024, al haber generado resultados ante un contexto de omisiones, tolerancia y desinterés en el cumplimiento de la Ley General que le dio origen y fundamento. Sin duda, la aprobación y publicación en el *DOF* el 4 de marzo de 2024 del Sistema de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional Anticorrupción (SiSE) se presentó como el resultado más relevante del SNA en este periodo, al representar el final de una larga e intensa planeación, deliberación y diseño del mecanismo de evaluación de la PNA y el inicio formal de su implementación.

Recordemos que al publicarse la PNA en 2020 se estipularon dos condicionantes para su implementación: primero, la creación de un método de implementación; y segundo, la integración de un método de evaluación de los resultados. El método de implementación se conformó por 64 estrategias y 40 líneas de acción, identificando a sus respectivos responsables de ejecución, enmarcadas en cuatro ejes estratégicos: 1) combatir la corrupción; 2) combatir la arbitrariedad y el abuso de poder; 3) promover la mejora de la gestión pública y de los puntos de contacto gobierno-sociedad, y 4) involucrar a la sociedad y el sector privado. Como método

de evaluación se estructuró el SiSE, entendido como "el conjunto de elementos metodológicos de medición y análisis que permiten realizar una valoración objetiva, sistemática y periódica de la acción del Estado mexicano para combatir y controlar la corrupción, con base en una serie de procesos y procedimientos homologados del SNA".[6] Esta herramienta habría de integrar la información generada por los responsables de combatir la corrupción para dar seguimiento puntual a la implementación de la política y permitir, a la vez, evaluar los resultados.

La Secretaría Ejecutiva del SNA, como responsable de proveer insumos y proponer políticas para el combate a la corrupción, emprendió la tarea de identificar y analizar la información que habría de generarse al implementarse la PNA, así como la información que actualmente está disponible en materia de combate a la corrupción, con la finalidad de construir indicadores de medición de utilidad. Como resultado, se integraron 10 indicadores para conformar el SiSE: 1) índice de coordinación del SNA; 2) índice de aprovechamiento de capacidades del sistema de justicia en materia de combate a la corrupción; 3) índice de profesionalización del servicio público; 4) índice de estandarización presupuestaria; 5) índice de homologación de capacidades fiscalizadoras; 6) índice de control de riesgos; 7) índice de fortalecimiento a las contrataciones públicas; 8) índice de fortalecimiento a la participación ciudadana; 9) índice de implementación de mecanismos de integridad en el sector privado, y 10) índice de normalización de la corrupción. Una vez aprobados, el Comité Coordinador solicitó la elaboración de reportes anuales, por lo que al finalizar 2024 la Secretaría Ejecutiva publicó el primer informe de avance que fue considerado como un diagnóstico inicial para tomarse como un punto de partida.

A grandes rasgos, se detectó la necesidad de homologar los reportes de seguimiento entre los programas de implementación de las políticas anticorrupción; ampliar la cobertura de capacitación de las personas servidoras públicas en materia de integridad y combate a la corrupción; fortalecer los procesos de auditorías; desarrollar herramientas tecnológicas para garantizar la transparencia en los procesos de contrataciones públicas; promover la integridad entre los proveedores y contratistas del gobierno; especializar a los órganos jurisdiccionales en materia anticorrupción; implementar instrumentos presupuestarios que permitan transparentar los gastos para el combate a la corrupción en las entidades federativas; fomentar el cumplimiento de las reglas de operación de los programas sociales; incrementar la participación ciudadana en las contrataciones, adquisiciones y obra pública; e incentivar el uso de mecanismos de denuncia y protección de denunciantes de actos de corrupción.[7]

Este proyecto, al igual que la integración de la PNA, derivó de una serie de estudios, diálogos, reuniones, mesas de trabajo, deliberaciones e intercambio de opiniones, experiencias e ideas entre los responsables directos y demás integrantes del SNA y personas investigadoras, académicas, organizaciones civiles y no gubernamentales, así como con otras dependencias generadoras e integradoras de datos e información de relevancia, otorgándole con ello solidez y legitimidad. Mediante alianzas estratégicas se logró el suministro de datos e información por parte del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Iniciativa de Transparencia Anticorrupción y Digitalización, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, Congreso General y Escuela Federal de Formación Judicial, en adición a la participación del Sistema Nacional de Fis-

[6] Sistema de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional Anticorrupción. Sistema Nacional Anticorrupción, disponible para su consulta en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2024/01/Sistema-de-Seguimiento-y-Evaluacion-SiSE-SNA_CC-SNA.pdf

[7] Para mayor detalle consultar *Informe de avance de los indicadores nacionales 2024*, publicado por la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, disponible en: https://www.sesna.gob.mx/wp-content/uploads/2023/10/INFORME-DE-AVANCES-DE-LOS-INDICADORES-NACIONALES-2024_septiembre-1.pdf

calización, SFP, Inai, CJF, secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción y la propia Secretaría Ejecutiva del SNA, permitiendo con ello la integración de los 10 indicadores nacionales, así como el primer reporte de avances publicado.

Paralelamente, en el periodo 2020-2024 se impulsaron tres elementos adicionales y sustantivos para la adecuada implementación de la PNA: la integración de los sistemas estatales anticorrupción (SEA), las políticas estatales anticorrupción (PEA) y la Plataforma Digital Nacional (PDN). En 2020, prácticamente todos los estados del país ya contaban con un marco legal para conformar los SEA; sin embargo, seis entidades federativas todavía no integraban un Comité Coordinador (Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Ciudad de México, San Luis Potosí y Veracruz), 10 entidades no contaban con un Comité Ciudadano completo (Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima, Chiapas, Ciudad de México, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca y Zacatecas) y cinco aún no nombraban a un secretario técnico (Coahuila, Chiapas, Ciudad de México, Morelos, San Luis Potosí). Consecuentemente, al 31 de diciembre de 2020 solo se registraron siete PEA aprobadas.

Para entonces, la Secretaría Ejecutiva había comenzado el desarrollo de la PDN para integrarla por seis sistemas: Sistema 1 (S1), de evolución patrimonial, declaración de intereses y constancia de presentación de declaración fiscal; Sistema 2 (S2), de personas servidoras públicas que intervengan en procedimientos de contrataciones públicas; Sistema 3 (S3), de personas servidoras públicas y particulares sancionados; Sistema 4 (S4), de información y comunicación del SNA y el Sistema Nacional de Fiscalización; Sistema 5 (S5), de denuncias por faltas administrativas y hechos de corrupción, y Sistema 6 (S6), de información pública de contrataciones. Al 31 de diciembre de 2020 se contó con una versión beta de la plataforma, con pruebas piloto de los sistemas 1 y 2 con información proporcionada por la SFP.

A partir de entonces, se presentaron informes de avance de cada uno de esos elementos en las sesiones del Comité Coordinador y se consideraron medidas para darles celeridad, como la capacitación, asesoramiento y acompañamiento a los SEA; la generación de herramientas, manuales y formatos para la estandarización y el registro de información en los sistemas que habrían de interconectarse a la PDN e incluso la emisión de recomendaciones no vinculantes, como la dirigida en 2021 a los Congresos de las entidades federativas para que realizaran las reformas legales conducentes para la correcta integración y funcionamiento de los sistemas locales anticorrupción, la emitida en 2022 para interconectarse con la PDN y la aprobada en 2024 para la óptima integración de los sistemas locales anticorrupción, con el fin de recomendar a las dependencias y entidades facultadas para realizar los procesos de selección y nombramiento de las Comisiones de Selección, los CPC y los titulares de las secretarías ejecutivas del SNA que lleven a cabo las acciones necesarias para efectuar las designaciones correspondientes y dar cumplimiento a la normatividad aplicable.

Para 2024 todos los estados, con excepción de la Ciudad de México, integraron los SEA y contaron con una PEA aprobada; 21 de ellos aprobaron también una Política de Implementación y solo seis contaron además con un modelo se seguimiento y evaluación. Debido al dinamismo y los procedimientos con que se integran y designan a las y los integrantes de los SEA, no se identificó una etapa dentro del periodo analizado en la que estuvieran completamente conformados los sistemas estatales y nacional. Al 31 de diciembre de 2024, de los 779 integrantes que debían conformar los SEA del país, la Secretaría Ejecutiva identificó al 36 % de los nombramientos como pendientes, lo que significó un aumento del 16 % respecto de los nombramientos pendientes en la misma fecha del año anterior (de 238 a 277 nombramientos).

En cuanto a la PDN, al 30 de junio de 2024 se reportó el completo funcionamiento del S1 y el piloteo de los sistemas 2, 3 y 6 con más de 5.4 millones de regis-

tros de información de 2 488 dependencias de los tres poderes y niveles de gobierno, así como de órganos constitucionalmente autónomos, lo que actualmente permite analizar la evolución patrimonial de las personas servidoras públicas, consultar la información de las y los funcionarios que intervienen en los procesos de contratación pública y su nivel de responsabilidad y la de particulares y personas funcionarias que fueron sancionados por incumplimientos a la ley de responsabilidades, así como acceder a información pública de los procesos de contrataciones gubernamentales. Este resultado requirió de esfuerzos para conectar a las dependencias y enfrentar, principalmente, las disparidades detectadas en la disponibilidad tecnológica para registrar y sistematizar datos e información del quehacer gubernamental. Se creó entonces una herramienta llamada Mercado Digital Anticorrupción como un elemento de la PDN que contiene aplicaciones de *software* de descarga gratuita que permiten el intercambio de información de forma programática para los sistemas 1, 2 y 3; sistemas de información y bases de datos para la captura, estandarización, organización y resguardo de información para los sistemas 1, 2, 3 y 6; y documentos para orientar y facilitar el proceso de conexión para las instituciones.

El incumplimiento de obligaciones en materia anticorrupción en este ámbito también estuvo presente durante el periodo 2020-2024, por lo que actualmente siete estados de la República continúan sin conectarse a la plataforma: Ciudad de México, Colima, Hidalgo, Nuevo León, Oaxaca, Sonora y Tamaulipas. Al segundo trimestre de 2024 se tenía identificado un universo de 6 591 instituciones obligadas a proveer información a la plataforma: 331 correspondientes al nivel federal, 2 880 al estatal y 33 380 al municipal, pero los niveles de avance en la conexión y suministro de datos registrados continuaron siendo bajos. En el S1, de declaraciones, aunque el 91.2 % de las instituciones federales ya se encontraba conectado, a nivel nacional el avance fue apenas del 23.1 %. El S2, de personas servidoras públicas involucradas en contrataciones, registró un porcentaje de avance del 27.4 % nacional y, a diferencia del S1, el nivel federal solo registró un avance del 0.86 %; el S3, de sanciones, tuvo un avance del 57.5 % de conexión derivado solo de la participación de los tribunales de Justicia Administrativa estatales; los sistemas 4 y 5, de fiscalización y sanciones, aún se encuentran en desarrollo, por lo que no tienen instituciones conectadas; mientras que el S6, de contrataciones, presentó un porcentaje de avance de conexión del 4.3 %, con el 76.9 % de las instituciones federales conectadas.

Aunque a simple vista parecerían poco significativos estos resultados debido a la lentitud de los avances, basta con considerar el contexto en el que se desarrollaron para dotarles de relevancia. En principio, la presidencia del CPC quedó vacante de octubre de 2020 a septiembre de 2022, ante la renuncia del entonces presidente y la falta de nombramiento del nuevo titular; mientras tanto, los periodos del resto de sus integrantes fueron concluyendo hasta contar con solo uno, de febrero de 2021 a octubre de 2022, lo que impidió por completo su función. Debido a que el presidente del CPC funge como presidente del Comité Coordinador y el resto de sus integrantes conforman la Comisión Ejecutiva junto con la Secretaría Técnica, la operatividad de dichos organismos también fue afectada. En 2021, únicamente se celebraron dos sesiones de la Comisión Ejecutiva, ya que en los lineamientos que las regulan se estableció que para realizarlas se requeriría de la participación de por lo menos dos integrantes del CPC. Hasta la toma de protesta de los cuatro integrantes del CPC faltantes, el 12 de octubre de 2021, hubo quórum para celebrar las sesiones de dicha Comisión y fue entonces cuando se aprobaron el PI-PNA, los indicadores y las variables para su seguimiento.

Por otra parte, también en 2021, en lugar de nombrarse a los magistrados que habrían de integrar las cinco salas especializadas en materia de responsabilidades administrativas del TFJA conforme a lo establecido desde 2016 en la Ley Orgánica del Tribunal, publicada con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,

las salas especializadas fueron eliminadas por acuerdo del Senado. Se dejó como responsable de sus atribuciones a la Tercera Sección del Pleno, que comenzó a operar en noviembre del mismo año, tras la designación de los magistrados. En consecuencia, el Tribunal se integró con una Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves conformada, además, como Sala de competencia mixta, razón por la cual el Tribunal no cumplió con la atribución de generar un diagnóstico cualitativo y cuantitativo de su labor en materia de responsabilidades administrativas, para su entrega y análisis en el Comité Coordinador del SNA.

En abril de 2022, el Inai comenzó su propia carrera al requerir del nombramiento de dos de los comisionados para operar con pleno completo; 11 meses más tarde, el Senado de la República nombró a los comisionados faltantes, pero 15 días después, el presidente vetó ambos nombramientos, por lo que fue necesario reiniciar el proceso, en vísperas de la conclusión de funciones de un tercer comisionado, lo que en adelante dejaría sin quórum al Inai para sesionar y cumplir sus funciones. Hasta agosto de 2023, tras una resolución emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte se determinó que el Instituto podría sesionar con cuatro comisionados para el ejercicio de sus competencias.

Un año más tarde, se presentó la propuesta de eliminar a la Secretaría Ejecutiva del SNA como parte de la iniciativa para realizar modificaciones en materia de simplificación orgánica, al considerarse la duplicidad de funciones con la SFP. Se planteó entonces trasladar sus atribuciones a la SFP, lo que inició un intenso debate entre organizaciones no gubernamentales, ciudadanas y gubernamentales. Además de señalarse la diferencia entre las capacidades y atribuciones de cada dependencia, se expusieron las implicaciones que la eliminación de la SESNA conllevaría: la desaparición de contrapesos y la centralización en el Ejecutivo federal de la toma de decisiones en materia anticorrupción; además de eliminar también la facultad del CPC para realizar exhortos a los integrantes del Comité Coordinador y demás instituciones por implementar acciones de combate a la corrupción. Si bien esta iniciativa no prosperó, el 5 de febrero de 2024 se presentó el conjunto de propuestas de 18 reformas constitucionales que, entre otros asuntos, resultaron en la eliminación del Inai, el traspaso de sus funciones a la SFP -ahora SABG- y la desaparición del CJF.

Las amenazas a la articulación del SNA no solo provinieron de fuera, pues incluso sus integrantes incumplieron con el mandato de asistir a las sesiones del Comité Coordinador para promover y evaluar la política anticorrupción y diseñar los mecanismos de coordinación del sistema. Los registros disponibles al respecto en el periodo 2020-2024 indicaron que se efectuaron 16 de 17 sesiones por falta de quórum; la ASF acudió solo al 29.4 % de las sesiones, el CJF al 41.2 %, el TFJA al 76.5 %, la FEMCC al 84.1 % y la SFP y el Inai al 94.1 %. El CPC fue el único integrante que cumplió con el 100 % de asistencia a las sesiones.

Tabla 3. Asistencia de integrantes del SNA a las sesiones del Comité Coordinador en el periodo 2020-2024

Núm.	Fecha	Sesión	CPC	Inai	SFP	FEMCC	TFJA	CJF	ASF
1	29/01/2020	1era Ordinaria	x	x	x	x	x	x	x
2	28/08/2020	2da Ordinaria	x	x	x	x	x		
3	30/09/2020	3era Ordinaria	x	x	x			x	x
4	15/10/2020	4ta Ordinaria	x	x	x	x	x	x	
5	21/01/2021	1era Ordinaria	x	x	x	x	x	x	
6	20/05/2021	2da Ordinaria	x	x	x	x		x	x
7	27/01/2022	1era Ordinaria	x	x	x	x	x		x
8	21/04/2022	No ejecutada	x				x		
9	25/05/2022	3era Ordinaria	x	x	x	x			
10	05/10/2022	4ta Ordinaria	x	x	x	x	x		
11	26/01/2023	1era Ordinaria	x	x	x	x	x		
12	11/05/2023	2da Ordinaria	x	x	x		x	x	
13	04/07/2023	1era Extraordinaria	x	x	x	x	x		
14	12/01/2024	1era Extraordinaria	x	x	x	x	x		
15	08/02/2024	1era Ordinaria	x	x	x	x	x		
16	03/02/2024	2da Ordinaria	x	x	x	x	x	x	
17	16/08/2024	3era Ordinaria	x	x	x	x			x
Porcentaje de asistencia			**100**	**94.1**	**94.1**	**82.4**	**76.5**	**41.2**	**29.4**

Fuente: Con base en actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador del SNA.

Comité de Participación Ciudadana

Aunque no contó con una estructura completa para operar adecuadamente, el CPC mantuvo el cumplimiento de sus funciones básicas durante el periodo, entre ellas, conformar el Comité Coordinador del SNA. Con la gradual integración formal de sus miembros, fortaleció sus acciones para dar cumplimiento a la política anticorrupción, en concordancia con sus atribuciones. En conjunto con la Comisión Ejecutiva, aprobó los criterios, métodos y formatos para la implementación y evaluación de la PNA y presentó propuestas de análisis de temas de relevancia

para el combate a la corrupción como los conflictos de intereses, contrataciones públicas y la integración formal de los estados y municipios al SNA. Asimismo, estableció vínculos con el sector no gubernamental del país para incorporar temas a la agenda anticorrupción. En tal sentido, el Comité impulsó la conformación de la Red Nacional de Participación Ciudadana Anticorrupción, la cual celebró su primera sesión en 2023; en 2024 esta Red contó con 38 organizaciones colaborativas. En septiembre de 2024, ante el contexto enfrentado, el CPC activó el mandato para solicitar la emisión de exhortos públicos con la aprobación de la elaboración de un comunicado formal al Senado de la República, para solicitar el inicio del procedimiento para la conformación de una nueva Comisión de Selección del Sistema Nacional Anticorrupción que permitiera el nombramiento de los integrantes del propio Comité.

Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos

El Inai, además de cumplir con sus funciones básicas, participó activamente como miembro del Comité Coordinador del SNA, principalmente con el análisis, suministro y revisión de los datos y formatos de las plataformas desarrolladas por la Secretaría Ejecutiva en cumplimiento de la política anticorrupción. En el periodo 2020-2024, el Inai registró un incremento del 44.5 % en los recursos de revisión ingresados y de más del 100 % de los recursos de inconformidad recibidos, al pasar de 12 486 a 18 046 recursos y de 204 a 576 asuntos, respectivamente. A la vez, presentó una disminución significativa en los recursos de oficio o a petición recibidos, al pasar de 137 en 2020 a tres en 2024. El total de los recursos resueltos en materia de acceso a la información pública pasó de 14 941 a 18 895, lo que significó un incremento del 26.4 % en el periodo. De forma anual, el Instituto formuló e implementó el Programa Anual de Verificación y Acompañamiento Institucional para el Cumplimiento de las Obligaciones en Materia de Acceso a la Información y Transparencia por parte de los Sujetos Obligados del ámbito federal (PAVAI). Mediante el PAVAI se revisó en promedio el 45 % del padrón de sujetos obligados vigentes por año y los resultados obtenidos pasaron de 96.2 de cumplimiento en 2020 a 96 en 2023. La revisión de 2024 estaba en marcha al momento de la integración de este informe; no obstante, se publicó un índice global preliminar de 79.2 puntos, que representó 2.3 puntos menos respecto del promedio preliminar obtenido en 2023. Como parte de estas revisiones se emitieron las correspondientes verificaciones vinculantes a los sujetos obligados que no cumplieron con el índice global de 100 puntos.

Además de realizar verificaciones, el Inai recibió y atendió denuncias por incumplimiento de las obligaciones de transparencia, las cuales presentaron una disminución significativa al pasar de 1 017 registros en 2020 a 430 en 2024. Todas las denuncias fueron analizadas para determinar su apego a los requisitos

para admisión y para su posterior resolución por parte del Pleno del Instituto. En 2020 se determinaron 164 denuncias fundadas, de las cuales se reportó que 53 fueron fundadas con instrucción al asistir la razón al denunciante. En 2024 el Pleno emitió 160 denuncias fundadas con instrucción, lo que representó un incremento significativo respecto de 2020. Ante la detección de incumplimientos de las obligaciones de transparencia en 2020 el Inai impuso 86 medidas de apremio y 23 sanciones. De las medidas de apremio, 23 fueron amonestaciones públicas y 63 multas mínimas consistentes en 150 UMA. De las sanciones, 11 consistieron en multas y 12 en apercibimientos. De octubre de 2023 a septiembre de 2024, el Inai emitió 154 medidas de apremio, de las cuales, 39 correspondieron a amonestaciones y 115 a multas.

Asimismo, el Inai cuenta con la atribución de imponer sanciones por la inobservancia a las disposiciones en materia de transparencia y acceso a la información a aquellas personas infractoras de los sujetos obligados que no cuenten con el carácter de servidoras públicas ni sean partidos políticos. Al respecto, en 2020 informó que resolvió 11 procedimientos sancionatorios en contra de personas presuntas infractoras de sujetos obligados que no cuentan con el carácter de servidoras públicas ni son partidos políticos. En 2024 dio seguimiento a 118 procedimientos sancionatorios en contra de personas presuntas infractoras de sujetos obligados que no cuentan con el carácter de servidoras públicas ni son partidos políticos, de los cuales 28 se concluyeron con apercibimiento, 19 por actualizarse una causal de imposibilidad jurídica para sancionar, 40 en los que el sujeto obligado cumplió con las resoluciones del Pleno, 18 fueron archivados por falta de elementos para sancionar, en 2 asuntos se determinó que no existía responsabilidad administrativa y 11 se concluyeron con la imposición de una multa a la o el responsable.

De igual forma, el Inai vigiló el cumplimiento de los derechos de protección de datos personales en posesión de los sujetos obligados y los particulares mediante la atención a las solicitudes de protección de derechos y el ejercicio de verificaciones de cumplimiento. Los procedimientos sustanciados de protección de derechos derivados de las solicitudes registradas pasaron de 83 en 2020 a 188 en 2024, lo que significó un incremento significativo; al igual que las multas reportadas como resultado de estos procedimientos, al pasar de alrededor de 56.7 millones a más de 213.2 millones de pesos. Con la finalidad de verificar el cumplimiento de la Ley Federal de Protección de Datos Personales en Posesión de Particulares y la normativa que se derive, en 2020 el Inai registró la conclusión de 252 procedimientos de verificación, de los cuales 42 fueron desechamientos, 35 sobreseimientos y 17 confirmados. En cuatro procedimientos se ordenó el inicio de un procedimiento de imposición de sanciones, de los cuales tres culminaron en apercibimientos de tipo multas y en uno no se impuso sanción por causa sobrevenida. En 2024 se registraron 89 procedimientos de verificación, de los cuales 46 fueron concluidos y 43 se registraron en trámite, pero no se informó sobre las sanciones impuestas.

Secretaría de la Función Pública

Al igual que el Inai, la SFP mostró una participación notable en el SNA, pues además de cumplir razonablemente con sus funciones básicas, participó de manera activa en los asuntos del Comité Coordinador del SNA. En el periodo 2020-2024, la Secretaría organizó y coordinó el sistema de control interno y la evaluación de la gestión gubernamental y sus resultados, fundamentalmente mediante la integración e implementación de las normas generales y los principios rectores de actuación, el seguimiento de los resultados del sistema de control interno en los Comités de Control y Desempeño Institucional (Cocodi) y la evaluación cuantitativa y cualitativa de la actuación de las dependencias y entidades de la APF. Entre las principales acciones ejercidas destacaron la publicación anual de los Lineamientos Generales para la Formulación de los Planes Anuales de Trabajo de los Órganos Internos de Control y de las Unidades de

Responsabilidades en las Empresas Productivas del Estado, la actualización de la norma de control interno para priorizar el enfoque de administración de riesgos y la publicación del nuevo Reglamento Interior de la Secretaría en septiembre de 2023, que implicó la restructuración de los OIC.

El 21 de diciembre de dicho año se emitió el Acuerdo por el que se extinguen órganos internos de control específicos, se crean oficinas de representación, y se asigna la dependencia, entidad paraestatal y órgano administrativo desconcentrado que integran el ramo en que ejercerán sus funciones los órganos internos de control especializados y las unidades administrativas que los auxilian, con lo cual se formalizó su reorganización al integrarlos en cinco áreas especializadas por ramo administrativo y por ámbito de acción: a) fiscalización; b) control interno; c) contrataciones públicas; d) quejas, denuncias e investigaciones, y e) responsabilidades, en correspondencia con la necesidad detectada de priorizar la atención al ámbito de las contrataciones públicas al ser determinadas como áreas de alto riesgo de corrupción. Consecuentemente, los Lineamientos Generales para la Formulación de los Planes Anuales de Trabajo de los Órganos Internos de Control y de las Unidades de Responsabilidades en las Empresas Productivas del Estado publicados anualmente como parte del marco rector de la organización y coordinación del control interno fueron adecuados y renombrados en 2024 como Lineamientos para la Formulación de los Planes Anuales de Trabajo y de Evaluación de los Órganos Internos de Control Especializados y Específicos, Unidades de Responsabilidades y sus Delegaciones.

La SFP también atendió a la totalidad de las sesiones de los Cocodi efectuadas por las dependencias con dicho órgano colegiado para dar seguimiento al estado que guarda el control interno, la administración de riesgos y las acciones de mejora de la gestión; el ejercicio del presupuesto y el cumplimiento de metas de los programas presupuestarios, prioritarios y estratégicos; el avance de los compromisos e indicadores de los programas de mediano plazo; la integración de los padrones de los programas gubernamentales; la extinción de fideicomisos; la aplicación de las medidas de austeridad; las acciones emitidas por las instancias fiscalizadoras, y la implementación de mecanismos para alcanzar los objetivos y metas institucionales previstos por el Plan Nacional de Desarrollo, con la finalidad de vigilar y coadyuvar en el cumplimiento de funciones y la obtención de los resultados esperados. Asimismo, la dependencia integró y publicó los Informes de Evaluación de la Gestión Gubernamental para reportar los análisis cualitativos realizados por la SFP de la actuación de las entidades de la APF desde la perspectiva de los principios rectores del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 y cuantitativos de la capacidad de las dependencias para aplicar sus recursos y obtener resultados vinculados a sus objetivos estratégicos y metas institucionales. Los resultados mostraron que las dependencias evaluadas presentaron una mejora al pasar de 87.1 a 90 sobre 100 de calificación promedio en el periodo 2019-2023.

En línea con estas acciones, la SFP formuló y condujo la política general de integridad, transparencia en la gestión pública, rendición de cuentas y acceso de los particulares a la información generada por la APF. Para ello, la dependencia emitió disposiciones normativas como normas generales y principios rectores de actuación; implementó acciones de capacitación y sensibilización a las personas servidoras públicas; formuló opiniones referentes a posibles conflictos de intereses, y atendió consultas para la correcta observancia del Código de Ética de las personas servidoras públicas de la APF y los correspondientes Códigos de Conducta previamente generados por la secretaría. En 2020 emitió los Lineamientos de actuación del Comité de Transparencia de la Secretaría de la Función Pública para garantizar la observancia de la normativa que rige los asuntos relativos a la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales, siendo de observancia obligatoria para la SFP, los OIC y las Unidades Responsables (UR) de las dependencias, entidades y empresas productivas de la APF. Para la

rendición de cuentas en 2019 fue discutido y publicado un formato de declaración patrimonial y de intereses que agrega apartados para identificar conflictos de intereses, como préstamo o comodato por terceros, participación en empresas sociedades o asociaciones, apoyos o beneficios públicos y privados, participación en fideicomisos, clientes principales, entre otros. Este nuevo instrumento entró en funcionamiento el 1 de enero de 2020. En materia de acceso a la información, en septiembre de 2019 la SFP firmó dos convenios de colaboración, uno general y uno específico, con el Inai para garantizar el derecho de acceso a la información y protección de datos personales y promover acciones de transparencia proactiva en la APF.

Asimismo, en correspondencia con el mandato de definir la política de datos y gobierno abierto de la APF, se elaboró la Política de Transparencia, Gobierno Abierto y Datos Abiertos de la Administración Pública Federal 2021-2024, publicada en el *DOF* el 30 de junio de 2021. Se plantearon tres ejes estratégicos: 1) fortalecer la transparencia en la gestión pública; 2) promover un gobierno abierto, e 3) impulsar el uso de datos abiertos. Para el eje de transparencia se plantearon tres prioridades: 1) fomentar que la información pública que generen las instituciones sea sencilla y con lenguaje ciudadano, de tal forma que favorezca el escrutinio de la función pública; 2) fomentar acciones de transparencia proactiva para generar conocimiento público de utilidad, y 3) consolidar una cultura de transparencia democrática. Los resultados presentados en los informes de seguimiento de implementación de la política generados anualmente en 2022, 2023 y 2024 mostraron los siguientes resultados en el eje de transparencia: las secretarías de Estado pasaron del 98.8 al 100 % de cumplimiento de 2022 a 2024; las instituciones sectorizadas pasaron del 84.5 al 99.1 % en el mismo periodo; las no sectorizadas del 80.9 al 100 %, y las empresas productivas del Estado del 90.8 al 93.8 %. Destacó que, en cuanto a los ejes de gobierno y datos abiertos, el eje de transparencia presentó los resultados más altos en el cumplimiento por parte de todas las dependencias analizadas. Al respecto, la secretaría resaltó el esfuerzo empleado para homologar los portales de transparencia por parte de las dependencias, lo que permitió establecer una base de información pública estandarizada y actualizada.

Con el objeto de fortalecer la transparencia y la rendición de cuentas de los procesos de contrataciones públicas, licencias, concesiones y permisos a efecto de que la ciudadanía pudiera consultar información actualizada de las personas servidoras públicas que intervienen en dichos procedimientos, la secretaría administró durante el periodo el portal electrónico Registro de Servidores Públicos de la Administración Pública Federal (RENIRESP). Al respecto, se informó que al 30 de junio de 2023 el RENIRESP estaba conformado por 15 148 personas servidoras públicas y al 30 de junio de 2024 por 14 534. A la vez, la SFP condujo las políticas para la planeación y administración de recursos humanos y de contratación de personal de la APF, las cuales se enmarcaron en el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y a la Impunidad, y de Mejora de la Gestión Pública, 2019-2024 (PNCCIMGP), emitido por la SFP y la SHCP, y en las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como en el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera emitidas por la SFP. En línea con estas normativas, la SFP publicó anualmente el Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades, en coordinación con la SHCP, en los que se publicaron, entre otros aspectos, el Tabulador de sueldos y salarios brutos del personal de mando y de enlace de la APF; los límites de la percepción neta mensual para cada tipo de puesto; especificaciones en aguinaldos y control de nuevas contrataciones; mecanismos para el ajuste de salarios entre los que se faculta a la SFP para dictaminar y emitir los tabuladores de sueldos y salarios aplicables a las personas servidoras públicas de mando, de enlace, operativos, de categorías, y militares; y la desaparición de las direcciones generales adjuntas.

El 4 de enero de 2024 se emitió el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Reglamento de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal para especificar procedimientos, responsables y tiempos en el desarrollo de las etapas de profesionalización; el 22 de febrero del mismo año se publicó el Acuerdo por el que se establecen las Disposiciones generales en materia de recursos humanos de la APF con el que se abrogaron las Disposiciones en las materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y el Manual del Servicio Profesional de Carrera. En él se planteó como objetivo regular planear, organizar, diseñar y transformar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y las disposiciones normativas específicas para las dependencias de la APF centralizada sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera. La dependencia indicó que los ajustes a las estructuras organizacionales pretendieron eliminar duplicidades y centralizar la operación en una unidad de la Secretaría. Con base en este criterio, al 30 de junio de 2024 se registraron 573 escenarios organizacionales y 176 tabuladores de sueldos y salarios.

En concordancia con estas atribuciones y acciones, la SFP cumplió con el mandato de llevar y normar el registro de personas servidoras públicas mediante el sistema denominado Registro Único de Servidores Públicos (RUSP). Debido a que contiene datos personales y sensibles, esta base no se encuentra a disposición pública. La versión pública de la información capturada por el RUSP se difundió en el sitio Nómina Transparente de la Administración Pública Federal. El registro de las personas servidoras públicas del RUSP se incrementó en un 17.2 % de 2021 a 2024, al pasar de 1 344 346 a 1 576 280 personas servidoras públicas registradas en dicho periodo.

Al tener también la responsabilidad de implementar mecanismos para la prevención de actos y omisiones que pudieran constituir faltas administrativas, la SFP analizó los padrones de personas beneficiarias de los programas de apoyo directo y dio seguimiento a los contratos y operaciones de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público mediante la Bitácora de Seguimiento de Obra Pública (BESOP) y Bitácora Electrónica y Seguimiento de Adquisiciones (BESA). Para la revisión de los padrones, la SFP implementó una estrategia de coordinación interinstitucional con las unidades responsables de la integración de padrones y con representantes de los OIC competentes para verificar la oportunidad en la carga de la información y que esta cumpliera con los requisitos del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G). En cuanto a las bitácoras electrónicas, se informó que en el periodo 2018-2024 se registraron 64 451 contratos y 15 457 personas usuarias en la BESOP, mediante la cual se autorizó el uso de 1 303 bitácoras por 56,418.2 millones de pesos; se atendieron 25 893 consultas y se generaron 217 informes trimestrales. Por su parte, mediante la BESA se registraron 10 833 contratos por un monto de 1,032,902 millones de pesos y 4 784 personas usuarias, de los cuales 3 504 correspondieron a áreas compradoras y 1 280 a instancias fiscalizadoras, desde el inicio de operaciones en 2021 al 30 de junio de 2024.

Asimismo, la secretaría ejerció la acción de fiscalización que consistió en la coordinación de las auditorías de los OIC de la APF y la ejecución de auditorías, evaluaciones de políticas públicas y visitas de inspección por parte de su propio personal. En 2020 se realizaron 1 818 actos de fiscalización de los cuales el 68 % fue practicado por los OIC (1 238) y el 32 % (580) por la SFP, resultando en un total de 6 564 observaciones. En 2024 las acciones de fiscalización de esta dependencia se incrementaron en un 40.9 % al ejecutarse 2 562 actos de los cuales, conforme a los datos reportados, 899 (35.1 %) se enfocaron en la prevención de riesgos de ineficacia y de corrupción; 744 (29 %) en la revisión del cumplimiento de la normativa, economía, eficacia, eficiencia y transparencia de las entidades; y 919 (35.9 %) correspondieron a seguimientos de

acciones de la fiscalización. El 77.5 % de los actos de fiscalización (1 988) fue realizado por los OIC y el 22.4 % (574) por la SFP.

Entre los principales hallazgos se identificó la disminución en los montos observados respecto del total de los recursos ejercidos, al pasar del 0.8 en 2019 al 0.01 % en 2023. Con respecto a la fiscalización de los OIC se reportaron 2 587 hallazgos, de los cuales de 176 generaron 128 informes de irregularidades detectadas por las probables faltas administrativas de personas servidoras públicas que fueron remitidos a las áreas de denuncias e investigaciones para el procedimiento correspondiente. Además, en 2024 se identificó la recepción de 493 expedientes de promociones de responsabilidades administrativas remitidas por la ASF, los cuales se turnaron a los OIC para el análisis y la determinación correspondientes.

De manera específica, en 2023, como mecanismo para prevenir actos u omisiones que pudieran constituir faltas administrativas se identificó la conformación de un grupo de trabajo para analizar el rezago en la atención de denuncias de los OIC y UR. Como resultado, se determinó prioritaria la atención de los asuntos relativos a omisiones en el cumplimiento de la obligación de emitir declaraciones patrimoniales y de intereses, la generación de un marco jurídico de actuación para dar celeridad en la atención de asuntos, la creación del expediente electrónico y la homologación de formatos y criterios de atención de denuncias, con lo que se reportó una reducción del rezago del 65.3 %. Lo anterior, en concordancia con y en cumplimiento de los mandatos específicos de recibir, registrar y verificar las declaraciones patrimoniales y de intereses de las personas servidoras públicas de la APF; sustanciar los procedimientos que correspondan en el caso de conductas que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar sanciones en aquellos casos de responsabilidad administrativa por faltas no graves; acción de responsabilidad ante el TFJA en aquellos casos de faltas administrativas graves; presentar denuncias ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción en casos de delitos relacionados con hechos de corrupción, así como registrar la información sobre sanciones administrativas impuestas a personas servidoras públicas de la APF.

En 2020 se identificó que 1 308 017 sujetos obligados cumplieron en tiempo y forma la obligación de presentar la declaración de situación patrimonial y de intereses en su modalidad de modificación; para 2022 se recibieron 1 425 436 declaraciones, cifra superior a las anteriores, lo que representó un cumplimiento del 93.7 %. Para la presentación de la declaración de modificación 2024 se registró el índice de cumplimiento más alto del periodo, al alcanzar las 1 454 550 declaraciones presentadas en tiempo y forma, lo que representó un cumplimiento del 97.5 %. De 2018 a 2024, la SFP señaló haber iniciado el procedimiento de verificación patrimonial a 248 personas servidoras públicas por presuntas inconsistencias, teniendo como resultado 150 casos en los que no se aclaró el incremento patrimonial, por lo que los expedientes fueron turnados a la unidad correspondiente para determinar sobre la procedencia de iniciar una denuncia ante la FGR por posible enriquecimiento ilícito.

Sobre la función de aplicación de sanciones en los casos de responsabilidad administrativa por faltas no graves se informó que de 2018 a 2024 se registraron 607 asuntos, concluyéndose 581, de los cuales en 286 se determinaron responsabilidades, en 207 la abstención de inicio de procedimiento, en 37 la abstención de imposición de sanción, 18 resultaron no administrativamente responsables, en 17 no fue posible notificar al presunto responsable, ocho fueron acumulados, cinco remitidos al TFJA y tres concluyeron por sobreseimiento. En los expedientes determinados con responsabilidad administrativa se determinaron las siguientes sanciones a 290 personas: 200 suspensiones, 63 inhabilitaciones, 59 destituciones, 25 amonestaciones públicas y una amonestación privada. Respecto de los casos de faltas administrativas graves, la Secretaría señaló que al 30 de junio de 2024 remitió al TFJA 60 expedientes y que, en

conjunto con los OIC y las UR, 2 716 expedientes fueron enviados al Tribunal para su atención. Asimismo, indicó que de diciembre de 2018 a junio de 2024 se presentaron 942 denuncias penales, de las cuales 309 correspondieron a denuncias presentadas por la Secretaría y 633 por los OIC. Al 30 de junio de 2024 la Secretaría identificó en trámite y seguimiento 899 procedimientos penales, 861 de los cuales se ubicaron en etapa de investigación inicial, ocho en investigación complementaria, siete con impugnación del no ejercicio de la acción penal, ocho en etapa intermedia y 11 en etapa de juicio (tres mediante el sistema de justicia penal acusatorio y ocho con el de justicia penal inquisitivo, y cuatro en ejecución). En total la SFP señaló que durante el periodo 2018-2024 se registraron 49 carpetas judicializadas, sin especificar la instancia responsable de su atención.

Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción

La FEMCC, por su parte, presentó un involucramiento promedio en el Comité Coordinador del SNA similar al registrado en el cumplimiento de sus mandatos. Como miembro del Comité, participó en la aprobación de la PNA, la emisión de la recomendación no vinculante a los poderes ejecutivos y legislativos locales de las entidades federativas sobre la selección de jueces y magistrados, la elaboración de las políticas estatales anticorrupción y la PDN, los protocolos de actuación en materia de contrataciones públicas y armonización legislativa en leyes de responsabilidad administrativa y en la aprobación de los métodos de implementación y evaluación de la PNA. Sin embargo, no estableció enlaces con las fiscalías y procuradurías de los estados ni con organizaciones de personas víctimas, ni desarrolló actividades con el propósito específico de facilitar el contacto entre mecanismos o personas vinculadas a las investigaciones a cargo de la FEMCC. En cambio, cumplió con investigar y perseguir los delitos contenidos en el Titulo Decimo del Libro Segundo del Código Penal Federal (ejercicio ilícito de servicio público, abuso de autoridad, coalición de personas servidoras públicas, uso ilícito de atribuciones y facultades, pago y recibo indebido de remuneraciones, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito), así como con reportar dichas acciones, pero no fue posible identificar aspectos cualitativos de su labor que permitieran vincularlos a situaciones o hechos relevantes, identificar su trazabilidad con la labor del resto de los integrantes del SNA ni determinar su relevancia. Al respecto, se identificó que la dependencia sí registró un incremento del 30 % en las carpetas iniciadas en el periodo 2020-2024, al pasar de 620 a 806 registros. Asimismo, presentó un incremento del 1.6 % en las carpetas determinadas, al pasar de 531 a 540 en el mismo periodo; y un aumento del 121 % en las carpetas judicializadas, al pasar de 19 a 42 carpetas, por lo que el porcentaje de las carpetas judicializadas respecto de las determinadas también registró un incremento, al pasar del 3.5 en 2020 al 7.7 % en 2024.

Tribunal Federal de Justicia Administrativa

La participación del TFJA en el Comité Coordinador fue por debajo del promedio, también similar a los resultados obtenidos en el cumplimiento de los mandatos analizados, pues al igual que la FEMCC, registró incrementos en su labor básica de sancionar las responsabilidades administrativas de las personas servidoras públicas y particulares vinculados con faltas graves, pero no se especificaron datos cualitativos sobre los casos revisados y las sentencias emitidas. Y los datos sobre sus acciones de coordinación con otras instancias competentes fueron casi nulos. Los datos efectivamente reportados mostraron un incremento en los ingresos de expedientes de la Sala Auxiliar en Materia de Responsabilidades Administrativas Graves, al pasar de 496 expedientes en 2020 a 2 279 expedientes en 2024; al igual que en su conclusión, al pasar de 266 a 1 789 expedientes concluidos en el mismo periodo. El porcentaje de los casos concluidos por medio de sentencia pasó del 6.3 (17) al 58.2 % (1 042), lo que representó un incremento significativo, pero no fue posible determinar su relevancia. Asimismo, se

reportó que de noviembre de 2023 a octubre de 2024 se llevaron a instancia constitucional 66 sentencias, 58 mediante juicio de amparo y ocho mediante recurso de revisión. De los medios de impugnación referidos se resolvieron 41, de los cuales 32 fueron confirmados y nueve fueron revocados.

Consejo de la Judicatura Federal

El CJF acudió a menos de la mitad de las sesiones del Comité Coordinador, lo que indicó un bajo interés en las actividades relativas al SNA y un enfoque en el cumplimiento de sus funciones básicas de administrar y vigilar la disciplina del Poder Judicial de la Federación. En el periodo 2020-2024, el CJF cumplió con el mandato correspondiente a suspender en sus funciones a los magistrados de circuito y jueces de distrito que aparecieren involucrados en la comisión de un delito, en tanto que en 2020 registró 67 sanciones a personas servidoras públicas adscritas a órganos jurisdiccionales: 15 magistrados de circuito, siete jueces de distrito, 13 secretarios de Tribunal, seis secretarios de juzgado, secretario encargado del despacho, siete actuarios judiciales, dos secretarios particulares de magistrado, cinco oficiales administrativos y 11 personas servidoras públicas con otros cargos. En dicho año se suspendió a siete magistrados de circuito y tres jueces de distrito, se destituyó a dos magistrados de circuito y se inhabilitó a cinco magistrados de circuito. Adicionalmente, se presentaron cuatro denuncias en contra de magistrados y se reportó la judicialización de dos carpetas de investigación en contra de estos por irregularidades no aclaradas en sus movimientos financieros e inconsistencias en su evolución patrimonial, lo que resultó en carpetas de investigación en trámite.

En 2021 se reportó que se dictó auto de apertura a juicio contra un magistrado de circuito por irregularidades no aclaradas en sus movimientos financieros e inconsistencias en su evolución patrimonial, lo que se sumó a una indagatoria que se encontraba judicializada y a las seis carpetas de investigación en trámite a cargo de la administración correspondiente al periodo publicado, pero debido a la falta de datos específicos no fue posible identificar la trazabilidad de los datos. En 2023 se registraron dos amonestaciones públicas a magistrados, una suspensión temporal y dos apercibimientos privados a jueces de Distrito, así como la judicialización de dos carpetas de investigación; la vinculación a proceso de un magistrado federal, un chofer de exfuncionario público y un secretario particular y el registro de siete carpetas de investigación en trámite iniciadas contra juezas, jueces, magistradas y magistrados. En 2024 no fue posible identificar información específica sobre las suspensiones a los magistrados y jueces, por lo que la calidad de la información reportada disminuyó en el periodo.

Por otra parte, el CJF también cumplió con el mandato de instrumentar disposiciones generales para el servicio de carrera del personal administrativo de los tribunales de circuito y juzgados de distrito. Entre las principales acciones al respecto destacó la emisión en 2020 del Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal para modificar el reglamento de la carrera judicial y las condiciones de las personas funcionarias judiciales con la finalidad de fortalecer la carrera judicial como eje rector de acceso y ascenso dentro del Poder Judicial de la Federación y fortalecer el papel del Instituto de la Judicatura en la creación y mejora del perfil de las personas funcionarias judiciales. En ese sentido, se dispuso que todos los puestos jurisdiccionales, desde el cargo de oficial judicial –el cual se incluyó a la carrera judicial– hasta el de magistrado de circuito, serían examinados o concursados bajo la supervisión del Instituto de la Judicatura y que, tanto actuarios como secretarios de juzgado o tribunal, habrían de certificarse por dicho Instituto para integrar una lista a partir de la cual habrían de efectuarse las contrataciones por los órganos jurisdiccionales, con el fin de garantizar nombramientos basados únicamente en méritos, habilidades y competencias.

En 2021 se publicó una reforma constitucional para crear un nuevo sistema de carrera judicial. Con ella se dispuso que todos los cargos se ocuparían por con-

curso y las personas vencedoras tendrían la certeza de ocupar el cargo para el que hubiesen sido seleccionadas. Para ello se aprobó el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial. Con ella se creó la Escuela Federal de Formación Judicial que realizó actividades y programas académicos de capacitación jurisdiccional. El 7 de junio de 2021 se publicó en el *DOF* la Ley de Carrera Judicial del PJF, así como con la declaratoria emitida por el Pleno del CJF, para el inicio de la observancia de las nuevas reglas de la carrera judicial; el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal que reglamenta la Carrera Judicial, fue publicado en el *DOF* el 3 de noviembre de 2021. En 2022 se homogeneizó la normativa en materia de ingreso, formación y permanencia de todo el personal, así como las reglas de capacitación y concurso para asegurar la meritocracia, la profesionalización y la igualdad de oportunidades. En ese año se realizó el primer concurso de oposición para la designación de magistrados de circuito, siendo seleccionadas 66 personas.

El 18 de agosto de 2023 se publicó el Acuerdo General del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, que reforma, adiciona y deroga el que reglamenta la Carrera Judicial, en relación con el Sistema de Listas de Acceso y Promoción en la Carrera Judicial y los concursos de oposición. Se diseñó un método de evaluación para la selección de las y los ganadores de los concursos de oposición implementándose el segundo, tercero y cuarto cuestionarios para la acreditación de secretarias y secretarios proyectistas de 2023, y se trabajó en el diseño de los procesos de selección de personas asesoras jurídicas y defensoras del Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) que habría de concretarse en 2024.

Auditoría Superior de la Federación

Finalmente, en el periodo 2020-2024 la ASF prácticamente relegó las actividades del Comité Coordinador y se enfocó a cumplir con sus funciones básicas de planeación, diseño y ejecución de la fiscalización superior, así como con la publicación de los programas e informes correspondientes. En 2020 realizó 1 361 auditorías, de las cuales, 1 072 fueron de cumplimiento, 114 de cumplimiento a inversiones físicas, 98 de desempeño, 47 combinadas de cumplimiento y desempeño, 11 de cumplimiento a tecnologías de información y comunicación, nueve de cumplimiento forense, ocho evaluaciones de políticas y dos estudios. Derivaron en 7 179 acciones, de las cuales, 2 026 fueron recomendaciones al desempeño, 1 737 recomendaciones, 1 587 promociones de responsabilidad administrativa, 1 510 pliegos de observaciones, 194 solicitudes de aclaraciones, 116 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal y nueve denuncias de hechos. Para la revisión de la Cuenta Pública (CP) 2022, las acciones de fiscalización superior se incrementaron en un 58.1 %, al registrarse 1 253 auditorías, de las cuales 1 843 fueron de cumplimiento, 110 de cumplimiento a inversiones físicas, 107 de desempeño, 51 combinadas de cumplimiento y desempeño, 18 de cumplimiento a tecnologías de información y comunicación y 24 de cumplimiento forense. Después de la revisión de la CP 2019 no se realizaron evaluaciones de políticas ni estudios.

Las acciones derivadas de las auditorías se redujeron en un 22.7 % respecto de la revisión de la CP 2019, al registrarse 5 549 acciones, de las cuales 1 280 fueron recomendaciones, 1 730 promociones de responsabilidad administrativas, 1 696 pliegos de observaciones, 556 recomendaciones al desempeño, 111 solicitudes de aclaraciones y 176 promociones del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal. Ello significó una reducción del 100 % en las denuncias de hechos, el 72.5 % en la emisión de recomendaciones al desempeño, el 42.7 % en las solicitudes de aclaración y el 26.3 % en las recomendaciones; así como el incremento en un 51.7 % de la promoción del ejercicio de la facultad de comprobación fiscal, el 12.3 % en los pliegos de observaciones y el 9 % en la promoción de responsabilidades administrativas.

Conclusiones

Los datos y resultados analizados en este informe indicaron que, a pesar de los obstáculos, en el periodo 2020-2024 se lograron los avances esperados de la PNA: se establecieron bases sólidas para generar un diseño adecuado de implementación y evaluación de la política nacional y se presentó el primer informe de resultados conforme a lo planeado. Paralelamente, se continuó con la construcción de los mecanismos de intercambio y suministro de datos para el análisis y evaluación del combate la corrupción en el país extendiendo la cobertura hacia los tres niveles de gobierno. Por su parte, las y los responsables de la prevención, fiscalización y detección de faltas administrativas y hechos de corrupción incrementaron sus acciones, las cuales, comparativamente, derivaron en menos observaciones. De igual forma, las y los responsables de las sanciones de las faltas administrativas y de hechos de corrupción registraron incrementos significativos en las sentencias y las carpetas judicializadas. Sin embargo, se mantuvieron las debilidades en cuanto a la disponibilidad de información cualitativa de este último rubro del combate a la corrupción, de tal forma que permitiera determinar su relevancia.

Los datos también mostraron que, si bien el cumplimiento de los mandatos de cada uno de los integrantes del SNA es condición necesaria para combatir la corrupción, no es suficiente para hacerlo desde un mismo frente y partiendo de sus causas conforme se plantea en la PNA, y menos aún cuando incluso las responsabilidades de coordinación de cada uno, que habrían de ser rutinarias en la práctica, son relegadas a segundo término. En este escenario destacó la importancia del CPC, la Comisión Ejecutiva y la Secretaría Técnica del SNA no solo como elementos conectores y coordinadores, sino también como propulsores de la política anticorrupción, pues los datos evidenciaron que el avance logrado en la implementación de la PNA recayó mayoritariamente sobre sus hombros, con el apoyo continuo y constante del Inai y la SFP.

La nueva estructura derivada de las recientes reformas se impone como un reto adicional a los ya enfrentados por el SNA, pues si bien se identificó a las y los responsables que habrían de sustituir a los integrantes iniciales que fueron eliminados, continúan pendientes las modificaciones y leyes secundarias que habrán de delimitar no solo los procesos y procedimientos relativos a su operación, sino también a su incorporación y desempeño dentro del SNA. Ello, en un contexto en el que se mantiene latente el riesgo de continuar retrasándose los nombramientos y con ello la operación del núcleo del Sistema, y siendo aún incierto el futuro de la Secretaría Ejecutiva al continuar también pendiente la deliberación de la iniciativa presidencial de eliminarla. Más aún, la nueva SABG enfrenta el doble reto de mantenerse como soporte del SNA, sin descuidar de sus funciones básicas –de coordinación y vigilancia del control interno federal, evaluación y fiscalización de la gestión gubernamental, administración y profesionalización de

los recursos humanos, inducción de ética e integridad pública, sanción y registro de responsabilidades administrativas, así como de denuncia de hechos y faltas graves–, reorganizando su estructura para desempeñar también las atribuciones del Inai. La responsabilidad que recae sobre los nuevos integrantes del SNA de mantener, cuando menos, la operación de la PNA conforme se ha diseñado y se ha logrado es tan relevante como inmensa.

2.

LA CAPTURA DEL PRESUPUESTO 2020-2024

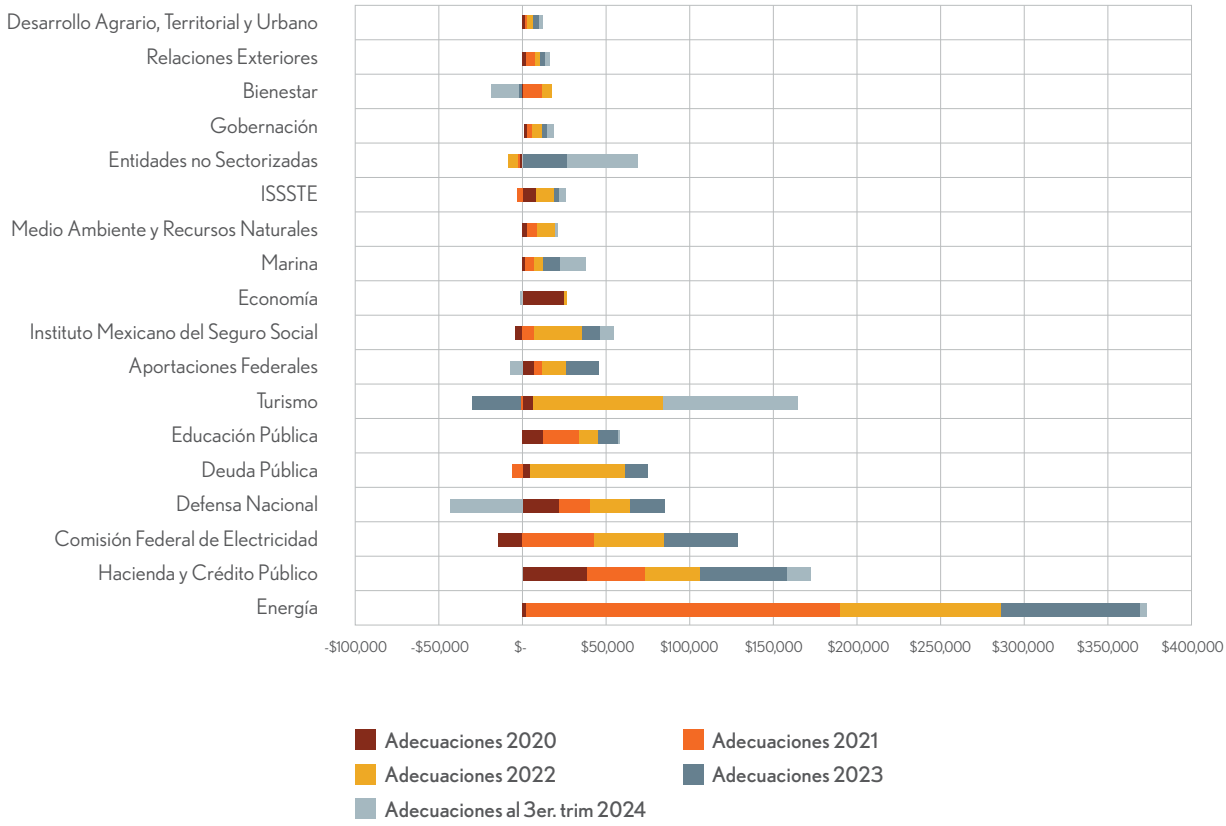
Irma del Carmen Guerra Osorno

En los informes previos que se elaboraron sobre el combate a la corrupción en México se dio seguimiento a cinco áreas del ejercicio del gasto que se caracterizaron por un amplio margen de discrecionalidad y escasos mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, las cuales fueron: adecuaciones presupuestarias, fideicomisos, gastos indirectos, ahorros y compras gubernamentales.

En cuanto a las adecuaciones presupuestarias, se revisaron, en primer lugar, las ampliaciones y disminuciones al presupuesto aprobado y que se reflejaron en el monto del ejercicio. Durante el periodo analizado, las modificaciones constituyeron más la regla que la excepción, sin que necesariamente estuvieran plenamente justificadas. Adicionalmente, destaca que en aquellos casos en donde las adecuaciones representaron una variación superior al 5 % del presupuesto total del ramo la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados no emitió opinión alguna al respecto, a pesar de que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria en su artículo 58 la faculta para ello, de acuerdo con diversas solicitudes de transparencia que se realizaron para la preparación de los informes.

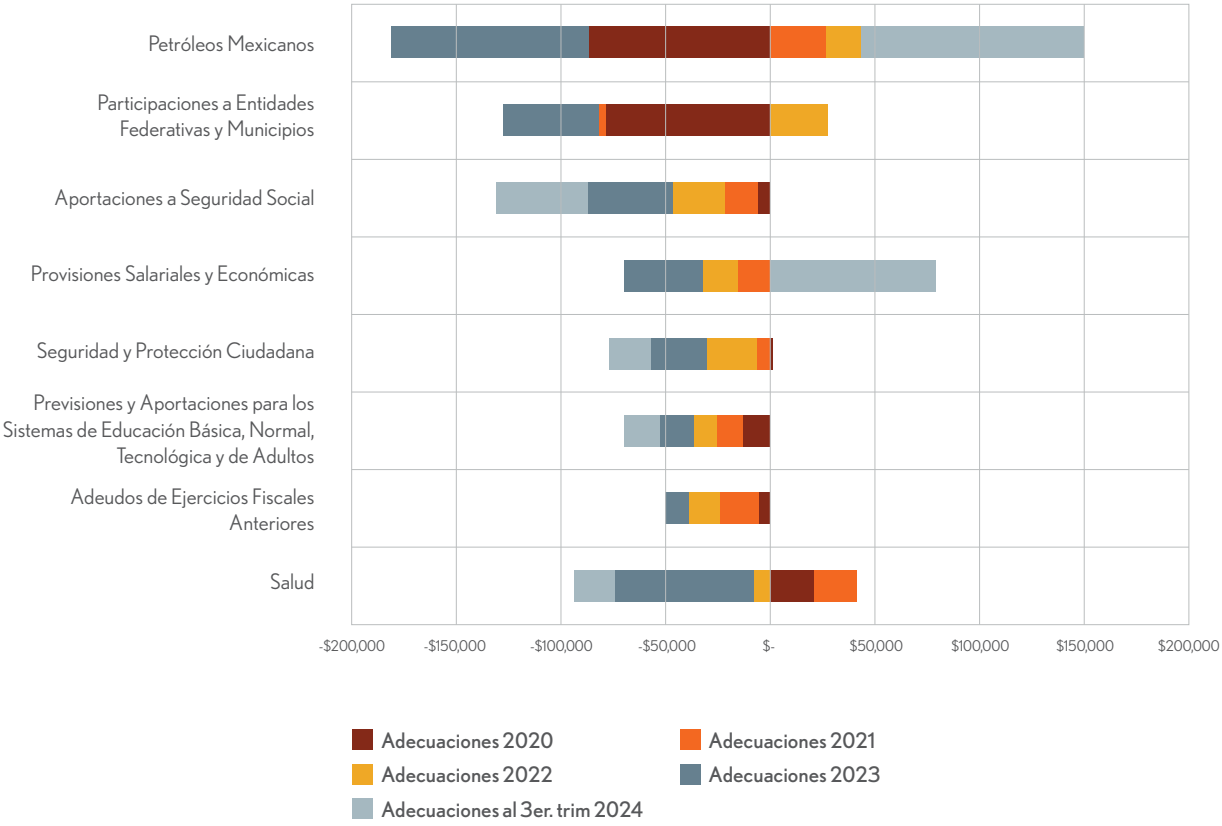
El ramo de Energía fue el que recibió mayores ampliaciones en los cuatro ejercicios revisados, sumando un total de 370 162 millones de pesos adicionales a lo que originalmente se le aprobó durante el periodo 2020-2023, siendo 2021 en el que se le otorgó la mitad de estos recursos. La gráfica 1 muestra los ramos con los mayores incrementos totales, en tanto que la gráfica 2 muestra aquellos con las mayores disminuciones acumuladas:

Gráfica 1. Ramos con las mayores ampliaciones acumuladas para el periodo 2020-2024 (millones de pesos)



Fuente: Precios constantes de 2013. Con datos de Transparencia Presupuestaria.

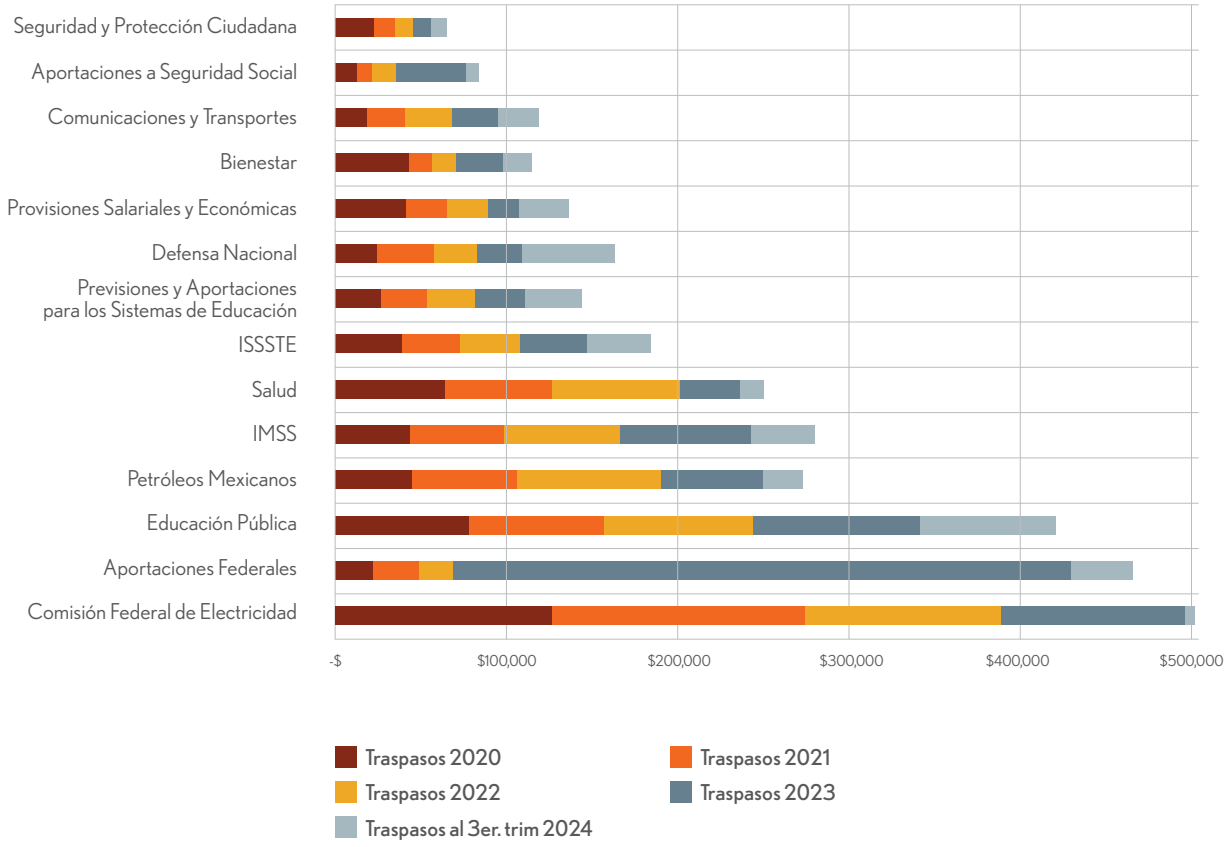
Gráfica 2. Ramos con las mayores disminuciones acumuladas para el periodo 2020-2024 (millones de pesos)



Fuente: Precios constantes de 2013. Con datos de Transparencia Presupuestaria.

Además de las ampliaciones y disminuciones al presupuesto aprobado, se dio seguimiento a los traspasos, es decir, al dinero que estando etiquetado para un objeto de gasto específico se trasladó a otro. Lo que nos permite conocer esto es qué tanto se ejerció el presupuesto de una forma distinta a lo aprobado y, por lo tanto, los márgenes de discrecionalidad presentes en el uso de los recursos públicos. La siguiente gráfica muestra los ramos que acumularon los mayores traspasos durante el periodo de análisis. En este caso, aunque la CFE no fue el ramo con los mayores aumentos a su presupuesto, sí fue el que terminó ejerciendo la mayor cantidad de recursos de una manera distinta de lo que le fue aprobado.

Gráfica 3. Ramos con los mayores traspasos acumulados para el periodo 2020-2024 (millones de pesos)



Fuente: Precios constantes de 2013. Con datos de Transparencia Presupuestaria.

El monto de las adecuaciones y de los traspasos evidencian que el presupuesto que se termina ejerciendo dista mucho de lo que se aprueba en la Cámara de Diputados. A pesar de esto, las discusiones que se generan cada año en torno a la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) generalmente solo consideran lo aprobado para el año previo, aunque su aplicación haya sido muy distinta. A esta situación hay que sumarle la falta de mecanismos que aseguren que las modificaciones estén plenamente justificadas.

Por lo que toca a los fideicomisos, a partir del decreto del 2 de abril de 2020 por el que se instruyó la terminación de fideicomisos públicos sin estructura orgánica, mandatos públicos y análogos; así como del decreto del 6 de noviembre de 2020 emitido por el Congreso de la Unión para completar la terminación de dichos actos jurídicos, se inició el proceso de extinción de 109 de estos. Para septiembre de 2024 únicamente quedaban cinco fideicomisos sujetos al decreto en cuestión, con una disponibilidad de 135.7 millones de pesos.

Tabla 1. Evolución de fideicomisos, mandatos y actos jurídicos sin estructura, vigentes

	A diciembre de 2021	A diciembre de 2022	A septiembre de 2024
Federales	147	143	132
Estatales y privados	32	30	22
Sujetos al decreto de fideicomisos	74	34*	5
Total	253	207	159

* 14 son federales y 20 son fondos mixtos del Conahcyt (registrados como estatales). Fuente: Tomado del *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública,* cuarto trimestre de 2021 y 2022, así como tercer trimestre 2024.

Tabla 2. Disponibilidad total de fideicomisos, mandatos y actos jurídicos sin estructura, vigentes (millones de pesos)

	A diciembre de 2022	Al 30 de septiembre de 2024
Federales	473,295.5	449,295.6
Estatales y privados	15,041.4	15,428.4
Sujetos al decreto de fideicomisos	486.1	135.7
Total	488,823	464,859.7

Fuente: Tomado del *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública*, cuarto trimestre de 2022 y tercer trimestre de 2024.

Tabla 3. Evolución de actos jurídicos sujetos a extinguirse derivado del decreto del 6 de noviembre de 2020 (millones de pesos)

Ramo	Casos (2021)	Disponibilidad dic-21	Casos (2022)	Disponibilidad dic-22	Casos Sep 2024	Disponibilidad 30/sep/2024
Total	74	228.1	34	486.1	5	135.7
Comunicaciones y Transportes	1	0	1	0	0	0
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	65	-186.6	25	-4.2	0	0
Cultura	1	216.9	1	13.7	1	8.2
Economía	1	145.3	1	398.6	1	3.9
Entidades No Sectorizadas	1	1	1	1.1	1	1.4
Gobernación	2	0	2	0	1	0
Hacienda y Crédito Público	1	51.5	1	76.9	1	122.2
Medio Ambiente y Recursos Naturales	1	0	1	0	0	0
Relaciones Exteriores	1	0	1	0	0	0

Fuente: Tomado de los informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, cuarto trimestre de 2021 y 2022, y tercer trimestre de 2024.

De los 159 fideicomisos, mandatos y actos jurídicos análogos sin estructura vigentes al 30 de septiembre de 2024, el ramo de Hacienda y Crédito Público concentró 61 (38.4 %) de estos, cifra menor a la de 2022, que fue de 66. Por lo que respecta a la disponibilidad, al tercer trimestre de 2024 fue de 299,101.9 millones de pesos que representan el 64.3 % de las disponibilidades totales. Sin embargo, ese monto resulta mayor que el registrado hasta diciembre de 2022, que fue de 297,365.3 millones de pesos.

En cuanto al ramo de Salud, vale la pena señalar que mientras que en 2022 contaba con tres fideicomisos, mandatos y actos, con una disponibilidad de 75,205.1 millones (ocupando el segundo lugar en cuanto a monto, después de Hacienda y Crédito Público), para septiembre de 2024 solo contó con un fideicomiso, cuya disposición fue de 0.1 millones de pesos.

Por otra parte, es importante señalar que la figura del fideicomiso sigue siendo utilizada en el presupuesto para canalizar recursos, aunque los montos han disminuido entre 2022 y 2024. La siguiente tabla muestra cuál ha sido el ejercicio de recursos mediante este mecanismo.

Tabla 4. Presupuesto ejercido mediante la figura de fideicomisos durante el periodo 2020-2024 (millones de pesos)

Fideicomiso	Ejercicio 2020	Ejercicio 2021	Ejercicio 2022	Ejercicio 2023	Monto modificado al tercer trimestre de 2024
Aportaciones a fideicomisos públicos	119,266.66	107,821.32	92,213.04	39,104.14	49,465.49
Aportaciones a fideicomisos, mandatos y otros análogos del sector privado	-	-	6,277.53	2,177.06	-
Fideicomisos para financiamiento de obras	-	670.71	-	-	-
Subsidios a fideicomisos privados y estatales	39.26	36.95	-	32.58	14.62
Aportaciones a fideicomisos públicos del Poder Judicial (Ramos Autónomos)	0.97	0.31	3.09	3.76	-
Donativos a fideicomisos estatales	3.31	1.38	-	-	-
Fideicomisos para financiamientos agropecuarios	-	-	-	-	34.23
Total	119,310.18	108,530.68	98,493.66	41,317.54	49,514.34

Fuente: Precios constantes de 2013. Con datos de Transparencia Presupuestaria.

Por lo que respecta a los gastos indirectos, que son los recursos destinados al desarrollo de actividades prioritarias de interés general, el problema radica en que son recursos que para su aprobación se etiquetan en la partida 4300 de Subsidios y subvenciones, asignándoles el tipo de gasto 7 para los gastos corrientes y 8 para los de inversión, pero para cuyo ejercicio deben ser traspasados a un capítulo de gasto distinto al 4000 de Transferencia, asignaciones, subsidios y otras ayudas. Esto significa que, si bien es posible conocer el monto aprobado, no puede identificarse en la cuenta pública hacia dónde se trasladaron y si sufrieron adecuaciones, por lo que en la práctica representan recursos que muy fácilmente pueden utilizarse a discreción sin mayores controles.

Destaca, además, cómo se ha incrementado el monto asignado mediante esta figura: mientras que en 2022 el total aprobado ascendió a 3,244.15 millones de pesos, para 2024 se incrementó a 14,321.04 millones, siendo el ramo de Bienestar el que ha tenido el mayor incremento, seguido por el de Educación Pública.

Tabla 5. Evolución del monto aprobado por concepto de gastos indirectos a nivel de ramo (millones de pesos)

Ramo	2020	2021	2022	2023	2024
Agricultura y Desarrollo Rural	371.53	288.81	310.31	621.27	476.06
Bienestar	1,994.56	1,952.99	2,357.08	9,834	10,692.89
Comunicaciones y Transportes	6.45	-	-	-	-
Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología	13.28	12.50	8.14	8.30	2.39
Cultura	-	-	8.61	7.15	8.06
Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	386.63	282.08	170.82	390.45	341.68
Economía	-	85.74	-	-	-
Educación Pública	-	-	-	2,647.94	2,223.39
Entidades No Sectorizadas	54.62	39.41	27.34	23.36	25.50
Gobernación	-	-	-	11.10	9.25
Medio Ambiente y Recursos Naturales	141.42	105.67	101.65	52.51	34.40
Provisiones Salariales y Económicas	4.18	-	-	-	-

Ramo	2020	2021	2022	2023	2024
Salud	71.34	15.27	-	-	-
Trabajo y Previsión Social	200.15	159.04	180.50	531.72	507.42
Total	3,244.15	2,941.51	3,164.45	14,127.80	14,321.04

Fuente: Precios constantes de 2013. Con datos de Transparencia Presupuestaria.

Dentro del ramo de Bienestar, el programa presupuestario que ha recibido la mayor parte de los gastos indirectos, y el que mayor incremento ha tenido es el de Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores. Tan solo en 2024 más de la mitad de los gastos indirectos aprobados en el presupuesto de egresos estuvieron asignados a este programa. En el caso del ramo de Educación Pública, la mayor parte de los recursos en 2024 fueron aprobados para el programa de becas universales Benito Juárez.

Tabla 6. Evolución del monto aprobado por concepto de gastos indirectos a nivel de programa presupuestario del ramo Bienestar para el periodo 2020-2024 (millones de pesos)

Ramo/Programa presupuestario	2020	2021	2022	2023	2024
Bienestar	**1,994.56**	**1,952.99**	**2,357.08**	**9,834**	**10,692.89**
Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores	1,600.36	1,576.20	1,989.83	7,241.91	8,268.51
Pensión para el Bienestar de las Personas con Discapacidad Permanente	203.30	191.35	184.50	652.75	620.19
Programa de Apoyo para el Bienestar de las Niñas y Niños, Hijos de Madres Trabajadoras	27.73	31.83	31.85	90.30	66.81
Seguro de Vida para Jefas de Familia	7.77	7.34	7.34	-	-
Sembrando Vida	155.40	146.27	143.56	1,849.05	1,737.38

Fuente: Precios constantes de 2013. Con datos de Transparencia Presupuestaria.

Tabla 7. Evolución del monto aprobado por concepto de gastos indirectos a nivel de programa presupuestario del ramo Educación Pública para el periodo 2020-2024 (millones de pesos)

Ramo/Programa presupuestario	2020	2021	2022	2023	2024
Educación Pública	-	-	-	2,647.94	2,223.39
Apoyos a centros y organizaciones de educación	-	-	-	0.68	0.65
Beca Universal para Estudiantes de Educación Media Superior Benito Juárez	-	-	-	1,081.35	867.26
Expansión de la Educación Inicial	-	-	-	6.72	6.70
Fortalecimiento a la Excelencia Educativa	-	-	-	-	8.60
Fortalecimiento de los Servicios de Educación Especial (PFSEE)	-	-	-	1.35	3.70
Jóvenes Escribiendo el Futuro	-	-	-	161.74	111.79
La Escuela es Nuestra	-	-	-	377.66	370.79
Programa de Becas de Educación Básica para el Bienestar Benito Juárez	-	-	-	797.52	673.31
Programa de Becas Elisa Acuña	-	-	-	17.58	1.11
Programa Nacional de Inglés	-	-	-	6.69	6.88
Programa para el Desarrollo Profesional Docente	-	-	-	-	1.03
Subsidios para organismos descentralizados estatales	-	-	-	194.34	168.05
Universidades para el Bienestar Benito Juárez García	-	-	-	2.31	3.54

Fuente: Precios constantes de 2013. Con datos de Transparencia Presupuestaria.

Por otra parte, y en relación con los ahorros, de acuerdo con el artículo 61 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), los ejecutores del gasto deberán racionalizar el uso de los recursos públicos sin que esto afecte el cumplimiento de las metas establecidas por los programas contenidos en el PEF. Al respecto, en 2019 se adicionó un párrafo a este artículo que señalaba que los ahorros generados por el Poder Ejecutivo federal podían destinarse según lo determinara por decreto el propio titular, no obstante, en 2022

fue declarado inválido por la SCJN. A pesar de esto, para los presupuestos de 2020 y 2021 el presidente mantuvo amplios márgenes de discrecionalidad en la reasignación de dichos recursos.

En 2020 se encontró que, de acuerdo con el Informe General Ejecutivo de la Fiscalización a la Cuenta Pública, no había sido posible contar con información acerca del destino de los ahorros. Además, el propio informe señaló que la reducción en algunas partidas relacionadas, por ejemplo, con el mantenimiento y conservación de inmuebles, programas de capacitación, de mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, entre otras, podría afectar el desempeño y operación de las dependencias al no haberse realizado previamente el análisis correspondiente.

En términos generales, durante el periodo 2020-2023, más del 50 % de los ahorros provinieron, en primer lugar, de la APF; y en segundo, de los poderes y órganos autónomos (POA), con excepción de 2022, en donde la mayoría de los recursos fueron generados por los POA. Estos ahorros se obtuvieron de disminuciones en el gasto de operación, en servicios personales e inversión pública, en ese orden de contribución.

Tabla 8. Ahorros generados por año (millones de pesos)

Año	Ahorros
2020	3,744.2
2021	5,980.9
2022	3,085.5
2023	4,443.6

Fuente: Con datos de los informes de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas.

Finalmente, en lo que corresponde a las contrataciones públicas, poco más del 50 % de los montos registrados en CompraNet se otorgaron mediante un procedimiento distinto de la licitación pública, siendo estos la adjudicación directa, principalmente, invitación a cuando menos tres personas y otras contrataciones.

A nivel de orden de gobierno estatal, más del 50 % de los recursos se asignaron por licitación pública, llegando a representar el 74 % en 2022; mientras que la APF ocupó menos este proceso.

Entre las instituciones que registraron los mayores montos en la plataforma se encuentran el IMSS, el ISSSTE y la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.

Conclusiones

Desde la elaboración del primer informe, en el que se documentó el uso del gasto público para 2020, hasta la redacción del informe actual, no se han detectado cambios en la forma en cómo los recursos son ejercidos por las distintas unidades responsables. El principal problema que se ha logrado identificar es la existencia de mecanismos que permiten realizar modificaciones a lo aprobado en el PEF sin mayor justificación, con escasos controles y poca transparencia. Estos mecanismos son básicamente tres: el primero de ellos fueron las ampliaciones y disminuciones al presupuesto de los ramos y unidades responsables, las cuales se realizaron durante el curso de los ejercicios fiscales analizados e implicaron modificaciones a los montos originalmente aprobados; el segundo lo constituyeron los traspasos, estos movimientos de dinero que pueden darse al interior de una misma unidad responsable y que, por lo tanto, no necesariamente se reflejan en una ampliación o disminución; el tercero fueron los gastos indirectos, los cuales en la práctica constituyeron la caja chica de distintos programas, especialmente del de "Pensión para el Bienestar de las Personas Adultas Mayores", del ramo Bienestar.

En el caso de los traspasos, tan solo a nivel de ramo y tal como quedó documentado aquí, las cifras correspondientes fueron, en muchas situaciones, superiores a las modificaciones. Este tipo de movimientos ha sido mucho menos estudiado y explorado, sobra decir que no son considerados en el análisis del PEF y, sin embargo, son una de las principales causas de variación del presupuesto.

Por lo que toca a los gastos indirectos, los montos ejercidos mediante este mecanismo se han incrementado de un año a otro sin que exista trazabilidad sobre las modificaciones y el destino final de los recursos asignados de esta manera. De tal forma que se conoce el monto aprobado, pero no el ejercicio ni el concepto de gasto en el que se ocuparon y, dado que las adecuaciones presupuestarias son más la norma que la excepción, los gastos indirectos no necesariamente quedan exentos de esta situación.

Por último, cabe señalar que, en el caso de las compras gubernamentales, la adjudicación directa y la invitación a cuando menos tres personas fueron procedimientos frecuentemente utilizados, principalmente por la administración pública federal. Esto a pesar de constituir procedimientos de excepción, ya que anulan la competencia y, con ello, los beneficios que aquélla implica, tal como el acceso a bienes y servicios de mejor calidad, menores precios, etc. De hecho, en informes previos se refirieron casos en los que se adquirieron bienes a un sobreprecio, como sucedió con algunos medicamentos; un área que ha sido especialmente sensible durante los últimos años, debido al desabasto que diversos sectores de la población han enfrentado.

Si bien se ha insistido en la necesidad de contar con espacios de discrecionalidad en el PEF para poder reaccionar ante situaciones de crisis o cambios en el contexto nacional e internacional que demanden o requieran de ajustes en la política de gasto, esto no significa que la rendición de cuentas tenga que abandonarse, sino todo lo contrario, es aquí cuando más importante resulta. No obstante, en la práctica ésta ha estado ausente por lo que toca al ejercicio del gasto

y los mecanismos de reasignación que tendrían que ser la excepción, han constituido la regularidad. Todo esto impide tener certeza sobre el uso adecuado y responsable de los recursos públicos que deberían garantizar la satisfacción de las principales demandas sociales y la solución de los problemas más importantes que aquejan a la población; en cambio, el presupuesto termina por convertirse, en muchas ocasiones, en el botín de unos cuantos.

Referencias

Auditoría Superior de la Federación. (2021). *Informe de resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2020*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/

Auditoría Superior de la Federación. (2022). *Informe de resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2021*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/

Auditoría Superior de la Federación. (2023). *Informe de resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2022*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/

Auditoría Superior de la Federación. (2024). *Informe de resultados de la fiscalización superior de la Cuenta Pública 2023*. Recuperado de https://www.asf.gob.mx/

Secretaría Anticorrupción y Buen Gobierno. (s. f.). *Datos abiertos: Compras MX* [sitio web]. Recuperado de https://comprasmx.buengobierno.gob.mx/datos-abiertos

Congreso de la Unión. (2006). *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (texto vigente, última reforma publicada el 16 de julio de 2025). *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf

Presidencia de la República. (2020, 2 de abril). *Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos sin estructura orgánica, mandatos públicos y análogos*. *Diario Oficial de la Federación*. Recuperado de https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (s. f.). *Datos abiertos* [sitio web]. Recuperado de https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/Datos-Abiertos

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2022). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública: Cuarto trimestre de 2021*. Gobierno de México. Recuperado de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2021/ivt/01inf/itinin_202104.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2023). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública: Cuarto trimestre de 2022*. Gobierno de México. Recuperado de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2022/ivt/01inf/itinin_202204.pdf

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (2024). *Informe sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública: Tercer trimestre de 2024*. Gobierno de México. Recuperado de https://www.finanzaspublicas.hacienda.gob.mx/work/models/Finanzas_Publicas/docs/congreso/infotrim/2024/iiit/03aedp/itapdp31_202403.pdf

3.

CAPTURAS, REZAGOS Y OPORTUNIDADES: EL ESTADO DE LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS (2020-2025)

Damián Ignacio Lugo Gutiérrez, Annel A. Vázquez Anderson y Ana Karen López Félix

La corrupción constituye una de las principales amenazas para la legitimidad democrática, la eficacia gubernamental y la confianza ciudadana en México. Por ello, desde 2020, el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) ha documentado -a través de sus informes- el grado de avance y los retrocesos en la lucha anticorrupción. Este estudio ofrece una mirada panorámica de los hallazgos centrales de los informes correspondientes a 2020, 2021 y 2022, y actualiza la información disponible hasta abril de 2025.

El texto se organiza en cuatro apartados principales. El primero expone las premisas conceptuales que guían la investigación: la corrupción entendida como la captura de las instituciones del Estado y la relevancia de un enfoque preventivo-punitivo complementario. El segundo sintetiza los hallazgos publicados en los informes sobre el cumplimiento de los mandatos institucionales, así como los rezagos en planeación y la debilidad de los mecanismos de evaluación en las entidades federativas. El tercero actualiza el estado de las políticas estatales anticorrupción (PEA) y sus programas de implementación (PIPEA), destacando logros, obstáculos y casos emblemáticos. Finalmente, el cuarto apartado presenta las conclusiones generales y los desafíos pendientes para que el sistema nacional y los sistemas locales anticorrupción pasen de la norma a la práctica efectiva.

El punto de partida de los informes

Los informes sobre el combate a la corrupción parten de la premisa fundamental de que la corrupción tiene su origen en la captura de las instituciones del Estado, de ahí que lejos de medir los niveles y efectos de la corrupción o de mostrar algunos de sus casos más llamativos, su propósito es dar cuenta de la situación que guardan los instrumentos jurídicos y normativos que dispone el Estado mexicano para impedir esa captura. En otras palabras, para evitar la discrecionalidad en la asignación de los puestos, la arbitrariedad en la toma de decisiones públicas, así como la opacidad en el ejercicio del gasto público.

Desde la perspectiva de los informes, el combate a la corrupción debe comprender tanto una parte punitiva como otra preventiva. Aunque las sanciones y los castigos generan incentivos para evitar la repetición de los actos de corrupción, ese enfoque deja intactas las causas y condiciones que originalmente los propiciaron. Por ello señalan que el combate a la corrupción debe ser capaz de prevenirla mediante la cancelación de las oportunidades y las condiciones que la permiten o facilitan. Así, la complementariedad entre ambos enfoques es pertinente: debe existir un sistema de sanciones y castigos que sea eficaz para disuadir la comisión de actos de corrupción e impedir que tales actos queden impunes, pero también un conjunto de acciones y procesos para atender las condiciones (la opacidad, la discrecionalidad y la arbitrariedad) que favorecen y reproducen ese tipo de actos.

Los informes reconocen que el Estado mexicano ya cuenta con un conjunto de instrumentos jurídicos y normativos que, sobre la base de su cumplimiento y articulación efectiva, están orientados a prevenir, detectar y sancionar la corrupción. Precisamente, señalan que el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) nació con el propósito de ser un espacio de coordinación y colaboración de las instituciones pilares en el combate a la corrupción con el fin de evitar su actuación fragmentaria y desarticulada, de fortalecer los pesos y contrapesos para atacar la falta de precisión del régimen disciplinario, y para generar inteligencia institucional con el propósito de cancelar las oportunidades de corrupción. Por ello, el punto de partida de los informes es el de cotejar el cumplimiento de las obligaciones (que no son debatibles ni optativas) que tienen las instituciones encargadas del combate a la corrupción en México y del SNA en su conjunto.

Principales hallazgos, reflexiones y conclusiones de los informes sobre el combate a la corrupción 2020, 2021 y 2022

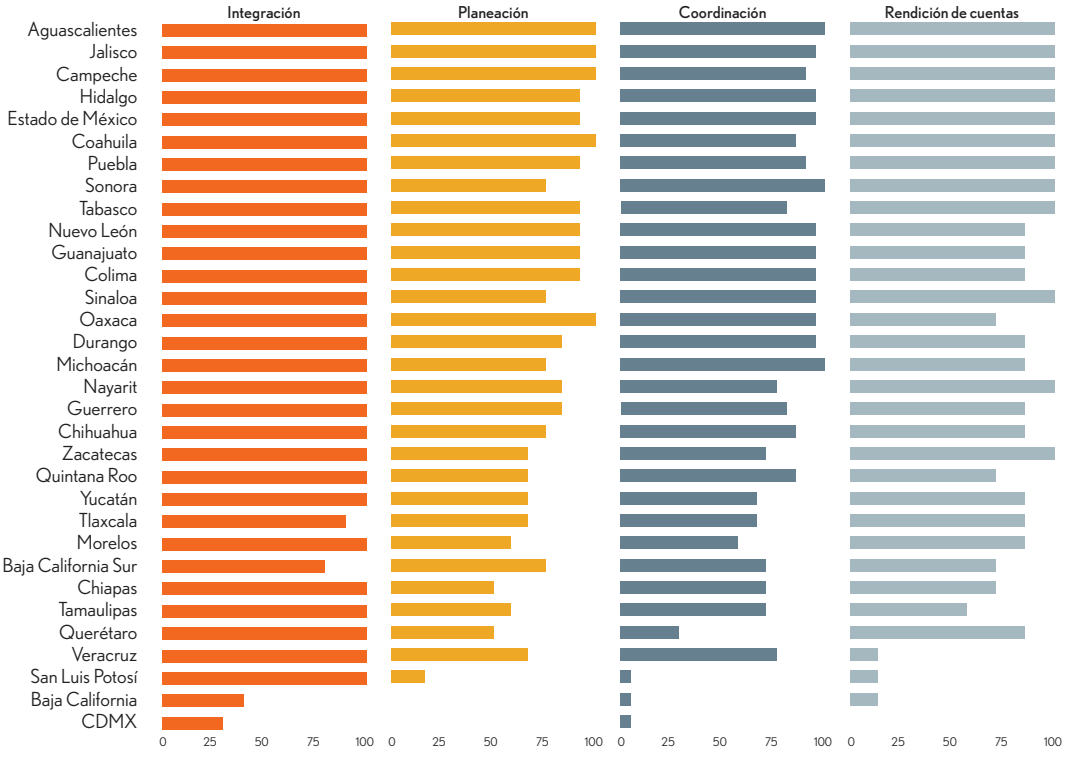
De acuerdo con los informes, a pesar de que el Estado mexicano cuenta con uno de los marcos legales y diseños institucionales más complejos y robustos para combatir la corrupción (con reconocimiento a nivel internacional por académicos y prestigiosas organizaciones), su cumplimiento e implementación efectiva ha fracasado. En otras palabras, persiste la designación discrecional de la mayoría de los cargos públicos; la distribución y transferencia discrecional del gasto público; el uso discrecional y opaco de ahorros y gastos indirectos de la APF; la adjudicación directa de contratos para la adquisición de bienes y servicios públicos y la construcción de obra pública; la opacidad de una parte sustantiva de la información pública; la burocratización, la oscuridad

y la demora en los procesos de sanción de las conductas tipificadas como faltas y delitos de corrupción; y la ausencia de cumplimiento de las tareas asignadas al SNA. De manera particular, los principales hallazgos, reflexiones y conclusiones relacionadas con las entidades federativas son las siguientes:

El cumplimiento de los mandatos anticorrupción es desigual y muestra diferentes niveles de compromiso

Los mandatos refieren a las obligaciones que debe cumplir cada una de las instituciones que conforman los sistemas locales anticorrupción (SLA). A pesar de que esos mandatos no son debatibles ni optativos, existe un cumplimiento desigual, así como diferentes niveles de compromiso en su materialización. Únicamente en un caso (Aguascalientes) es posible afirmar que cumplió, en 2022, con la totalidad de sus obligaciones de integración, planeación, coordinación y rendición de cuentas. Pero hay otros estados, como Baja California y la Ciudad de México, que tienen muy bajos o nulos avances de cumplimiento. Además, la verificación del cumplimiento de las obligaciones ha permitido observar que el mayor avance ha estado en el cumplimiento de los mandatos de integración, aunque con rezagos importantes en los que corresponden a los procesos de planeación y coordinación.

Gráfica 1. Porcentaje de cumplimiento de los mandatos por tipo y entidad federativa, 2022

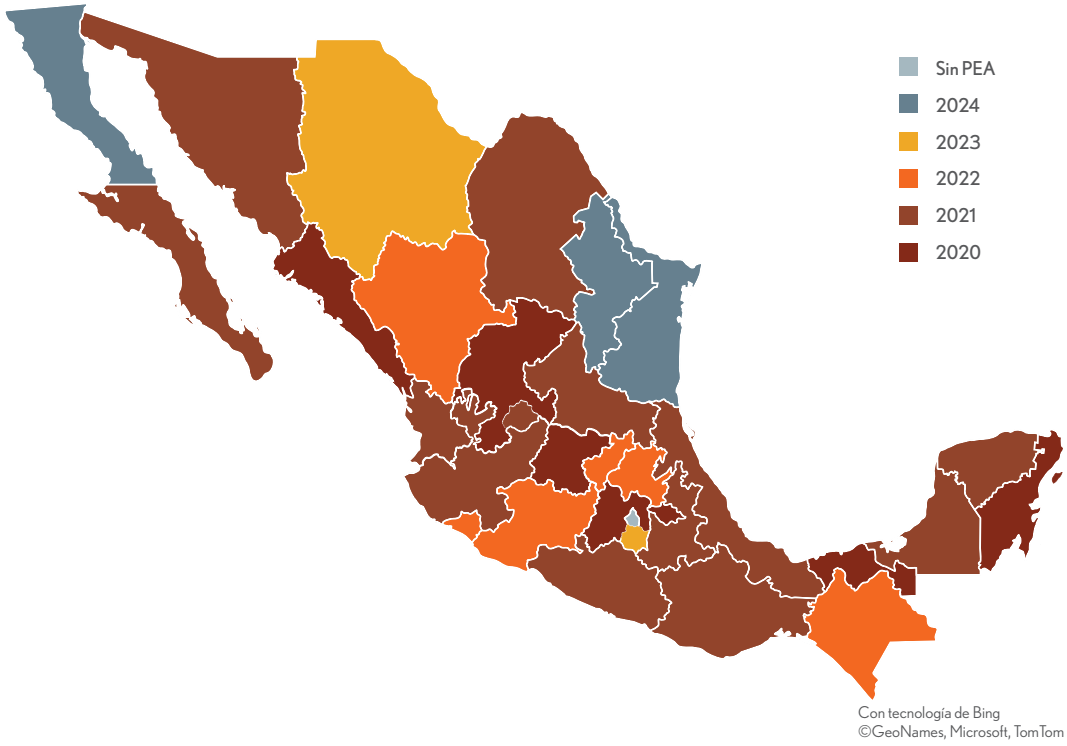


Fuente: Con información del portal combatealacorrupción.mx del IIRCCC.

Las instituciones encargadas del combate a la corrupción han procrastinado sus procesos de planeación e implementación

A pesar de los avances logrados en el cumplimiento de los mandatos de integración, los informes refieren que las instituciones encargadas del combate a la corrupción han procrastinado sus procesos de planeación e implementación. En 2023 había todavía entidades federativas como Baja California, Ciudad de México y Nuevo León, cuya PEA estaba sin aprobación. Para el resto, ese proceso llevó más tiempo de lo esperado: en 2020 estuvieron listas las PEA de ocho entidades, 13 fueron aprobadas en 2021, seis en 2022 y dos en 2023. En 2025, la Ciudad de México continúa sin PEA aprobada.

Mapa 1. Año de aprobación de la PEA, 2020-2025



Fuente: Con información del portal combatealacorrupcion.mx del IIRCCC y del portal Sistemas Estatales Anticorrupción del Sistema Nacional Anticorrupción (con fecha de corte al 7 de abril de 2025).

En cuanto a los PI-PEA, su aprobación también tuvo retrasos y procesos que fueron procrastinados. En 2023, únicamente 16 entidades federativas (50 %) contaban con la aprobación del PI-PEA, de las cuales solo tres (Campeche, Guanajuato y Morelos) requirieron un tiempo menor a un año a partir de la publicación de la PEA. El problema es que en ocho estados (Baja California Sur, Estado de México, Jalisco, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Veracruz y Zacatecas) el tiempo de aprobación que transcurrió entre la aprobación de las PEA y los PI-PEA demoró más de dos años.

Las cifras más recientes (2025) indican que ocho estados (Aguascalientes, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Nuevo León, Tamaulipas y Oaxaca) carecen de programa de implementación aprobado. Con esa demora y procrastinación, el despliegue de la política de combate a la corrupción difícilmente podrá arrojar resultados tangibles en el corto plazo.

Tabla 1. Estatus del Programa de Implementación de la PEA, 2025

Entidad federativa	Estatus del PI	Entidad federativa	Estatus del PI
Campeche	Aprobado	Aguascalientes	No aprobado
Guanajuato	Aprobado	Durango	No aprobado
Sinaloa	Aprobado	Guerrero	No aprobado
Tabasco	Aprobado	Hidalgo	No aprobado
Chiapas*	Aprobado	Nuevo León	No aprobado
Puebla	Aprobado	Oaxaca	No aprobado
Baja California Sur	Aprobado	Tamaulipas	No aprobado
Colima	Aprobado	Ciudad de México	No aprobado
Jalisco	Aprobado		
México	Aprobado		
Michoacán	Aprobado		
Morelos	Aprobado		
Querétaro	Aprobado		
Quintana Roo	Aprobado		
San Luis Potosí	Aprobado		
Veracruz	Aprobado		
Zacatecas	Aprobado		
Baja California*	Aprobado		
Chihuahua*	Aprobado		
Coahuila*	Aprobado		
Nayarit*	Aprobado		
Sonora*	Aprobado		

Entidad federativa	Estatus del PI	Entidad federativa	Estatus del PI
Tlaxcala*	Aprobado		
Yucatán*	Aprobado		
Con PI-PEA al 2024			
* Se añaden en 2025			

Fuente: Con información del *Informe sobre el combate a la corrupción en los estados 2022: las políticas estatales anticorrupción*, del portal combatealacorrupcion.mx del IIRCCC y del portal Sistemas Estatales Anticorrupción del Sistema Nacional Anticorrupción (con fecha de corte al 7 de abril de 2025).

Los programas de implementación han contribuido a diluir y dispersar el combate a la corrupción

Por otro lado, los programas de implementación han estado caracterizados por la fragmentación y la multiplicación de las líneas de acción, lo que ha diluido y dispersado el combate a la corrupción. Si bien el SNA sugirió la existencia de 140 líneas de acción para los estados, más de la mitad superaron ese número. Dos de ellos rebasan incluso las 200 líneas de acción. Como refiere Merino (2024), "puede advertirse que no hay claridad en lo que se persigue para combatir la corrupción, más allá de la lógica del castigo". Además, la definición de líderes de implementación y de promoción de prioridades, estrategias o líneas de acción ha estado marcada por la confusión. De esa manera, sin la definición de responsables claros y concretos y con la dispersión de las líneas de acción, el combate a la corrupción se diluye y los procesos de coordinación y colaboración se obstaculizan.

Tabla 2. Líneas de acción en los PI-PEA por eje, 2022

Entidad federativa	Eje 1. Corrupción e impunidad	Eje 2. Arbitrariedad y abuso de autoridad	Eje 3. Gobierno-sociedad	Eje 4. Sociedad y sector privado	Otros ejes	Total
Baja California Sur	22	23	8	35	0	88
Campeche	15	20	16	13	0	64
Colima	36	45	40	34	0	155
Estado de México	36	38	34	24	24	156
Guanajuato	39	28	39	48	0	154
Jalisco	23	29	17	0	22	91
Michoacán	41	22	11	32	0	106
Morelos	37	45	35	25	0	142

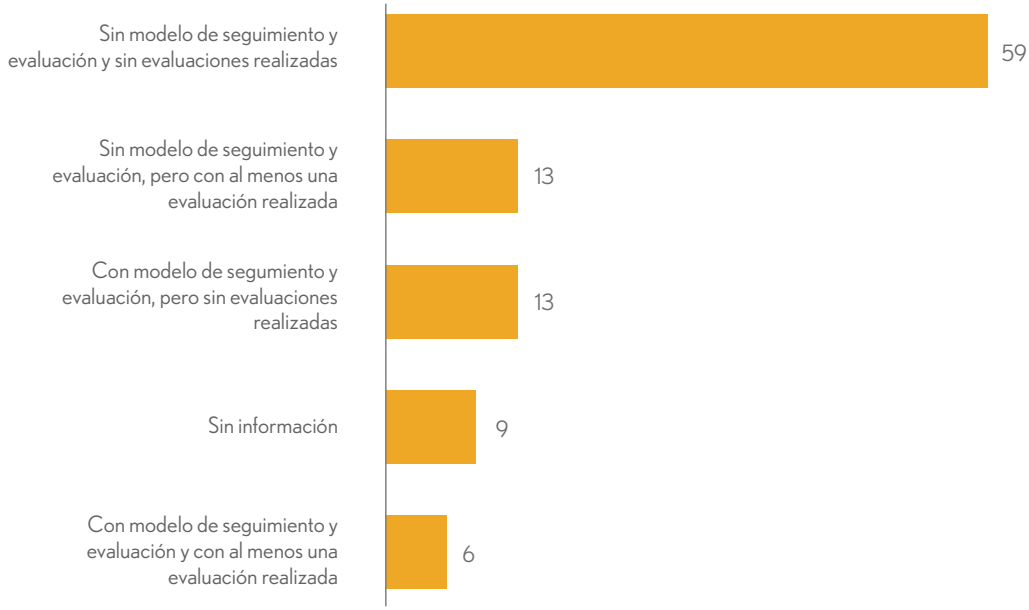
Entidad federativa	Eje 1. Corrupción e impunidad	Eje 2. Arbitrariedad y abuso de autoridad	Eje 3. Gobierno-sociedad	Eje 4. Sociedad y sector privado	Otros ejes	Total
Puebla	46	48	42	30	59	225
Querétaro	57	39	17	16	0	129
Quintana Roo	45	47	33	45	0	170
San Luis Potosí	40	36	32	32	136	276
Sinaloa	45	54	32	43	0	174
Tabasco	35	45	25	36	0	141
Veracruz	0	0	0	0	0	0
Zacatecas	47	47	46	43	0	183
Total	564	566	427	456	241	2 254

Fuente: Tomado del *Informe sobre el combate a la corrupción en los estados 2022: las políticas estatales anticorrupción*, del IIRCCC.

La evaluación de las políticas estatales anticorrupción ha sido prácticamente nula

Finalmente, los procesos para dar seguimiento y evaluación a las PEA han sido prácticamente nulos. Como refieren García Vázquez, Salcido Ledezma y Vázquez Anderson, autoras del *Informe sobre el combate a la corrupción en los estados 2022: las políticas estatales anticorrupción*, "solo Campeche, Puebla y Guanajuato dijeron haber realizado al menos una evaluación de diseño de su política anticorrupción. La primera la ejecutó Guanajuato el 26 de noviembre de 2021, después Campeche el 22 de junio de 2023 y recientemente Puebla el 17 de octubre de 2023" (p. 281). Actualmente, casi el 60 % de las entidades federativas carecen de un modelo de seguimiento y evaluación y tampoco han realizado evaluaciones, el 13 % manifiesta carecer de un modelo de seguimiento y evaluación, pero ha realizado al menos una evaluación; el 13 % sí tiene modelo de seguimiento y evaluación, pero no ha realizado evaluaciones; y el 6 % tiene modelo de seguimiento y evaluación y cuenta con al menos una evaluación realizada.

Gráfica 2. Porcentaje de entidades federativas, según existencia de modelo de seguimiento de evaluación y evaluaciones realizadas, 2025



Fuente: Con información del *Informe sobre el combate a la corrupción en los estados 2022: las políticas estatales anticorrupción,* del IIRCCC; el portal combatealacorrupcion.mx del IIRCCC; el portal Sistemas Estatales Anticorrupción del Sistema Nacional Anticorrupción (con fecha de corte al 7 de abril de 2025), y las solicitudes de información y el cuestionario enviados a autoridades de los sistemas estatales anticorrupción.

Los principales retos que enfrenta el combate a la corrupción en las entidades federativas: superar la resistencia y la captura política, así como fortalecer los procesos de implementación y evaluación

A nivel local, el combate a la corrupción en las entidades federativas atraviesa por múltiples dificultades: la resistencia por parte de actores para que puedan cumplirse a cabalidad sus cometidos, la dificultad y la resistencia que genera el propio combate a la corrupción, la carencia de capacidades técnicas y presupuestales, la existencia de coyunturas que modifican las condiciones y dinámicas de trabajo (como la pandemia de covid-19), entre otras. Aunado a ello, los SLA han demorado los procesos de planeación, coordinación e implementación. En tal sentido, los mayores retos residen en el fortalecimiento y la promoción de los procesos de implementación y evaluación, la generación de mayores capacidades institucionales en el ámbito local, y en encontrar vías y alternativas para superar los obstáculos políticos del combate a la corrupción.

Estado actual de las políticas estatales anticorrupción y sus programas de implementación

Con el fin de actualizar la fotografía de la implementación de las políticas anticorrupción a nivel local, el IIRCCC aplicó en 2025 un cuestionario a las 32 secretarías ejecutivas. Las respuestas permiten distinguir avances, rezagos y buenas prácticas.

A través de la Plataforma Nacional de Transparencia se recibieron 31 de 32 respuestas entre los meses de marzo y abril de 2025,[8] de las cuales 27 contestaron el formulario enviado.[9] Los cuatro casos faltantes tuvieron estos escenarios:

1. La Secretaría Ejecutiva del Estado de México concluyó que no corresponde a un ejercicio del derecho de acceso a la información y únicamente mencionó dónde encontrar los documentos de la PEA y su Programa de Implementación.
2. La Secretaría Ejecutiva de Puebla manifestó que la solicitud de información no es la vía correcta debido a que no se están solicitando documentos o información que obra en los archivos.
3. La Secretaría Ejecutiva de Morelos remitió el formulario contestado en un archivo de texto.[10]
4. La Unidad de Transparencia de Hidalgo se declaró incompetente para dar respuesta a la solicitud.

Avances en la aprobación de PIPEA

De las 28 respuestas recibidas, el 78 % de los estados cuenta con un Programa de Implementación, es decir 22 entidades. Tomando en consideración la información recopilada en abril de 2024 para la edición anterior de este informe, podemos sumar la respuesta de Puebla y el Estado de México que declararon sí contar con Programa de Implementación. Derivado de lo anterior, se sumaron ocho entidades que lograron la aprobación en este periodo, por lo que la radiografía actual al corte de abril de 2025 señala que 24 entidades cuentan con Programa de Implementación.

[8] La Ciudad de México fue la única entidad que no contestó la solicitud de información.

[9] Se registró la respuesta de Sonora dos veces, siendo una evidentemente enviada por error, por lo que no se consideró en el conteo.

[10] Para efectos del análisis, se ingresó manualmente el registro remitido por la Secretaría Ejecutiva de Morelos en la base de datos generada a partir del registro del formulario.

Mapa 2. Entidades federativas con Programa de Implementación para la PEA

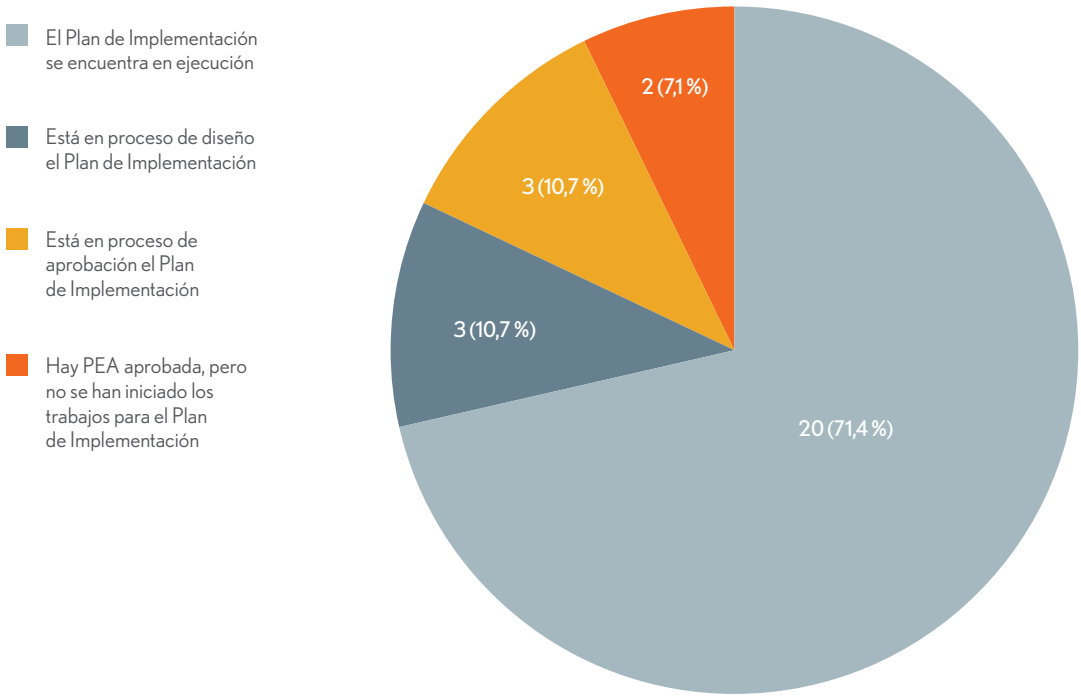


Fuente: Elaboración propia.

Es importante mencionar que la Ciudad de México es la única entidad que no cuenta con PEA. A los siete estados restantes se le suma Sonora, que si bien reportó contar con Programa de Implementación este entró en una fase de retroalimentación por parte del Comité Coordinador, por lo que no está en ejecución. Por su parte, Durango, Tabasco[11] y Tamaulipas reportaron ya estar en proceso de aprobación del Programa, mientras que Nuevo León, Guerrero y Oaxaca aún están en el proceso de diseño de este.

[11] De acuerdo con información más reciente, su PI-PEA ya fue aprobado.

Gráfica 3. Estado del Programa de Implementación por entidad



Fuente: Elaboración propia

Niveles de implementación por entidad

Si bien se muestra un avance importante respecto de la aprobación de los programas de implementación, las evaluaciones de las PEA no han tenido el mismo desenlace; únicamente seis de los 24 estados con programa de implementación han realizado al menos una evaluación. Respecto de los que declaran haber realizado al menos una evaluación, es importante mencionar que solo Guanajuato y Puebla cuentan con un modelo de seguimiento aprobado, por lo que los otros cuatro estados, es decir, Campeche, Sinaloa, Tabasco y Chiapas, han realizado evaluaciones bajo criterios diversos que se detallan más adelante.

La siguiente tabla muestra a las 32 entidades federativas por nivel de implementación de acuerdo con lo reportado en el instrumento de levantamiento de información:

Tabla 3. Nivel de implementación de las entidades federativas

Entidad federativa	Con PEA	Con PI-PEA	Con evaluación realizada
Campeche			
Guanajuato			
Sinaloa			
Tabasco			
Chiapas*			
Puebla			
Baja California Sur			
Colima			
Jalisco			
México			
Michoacán			
Morelos			
Querétaro			
Quintana Roo			
San Luis Potosí			
Veracruz			
Zacatecas			
Baja California*			
Chihuahua*			
Coahuila*			
Nayarit*			
Sonora*			
Tlaxcala*			
Yucatán*			
Aguascalientes			
Durango			
Guerrero			

Entidad federativa	Con PEA	Con PI-PEA	Con evaluación realizada
Hidalgo			
Nuevo León			
Oaxaca			
Tamaulipas			
Ciudad de México			

Fuente: Elaboración propia.
* Se añaden en 2025.

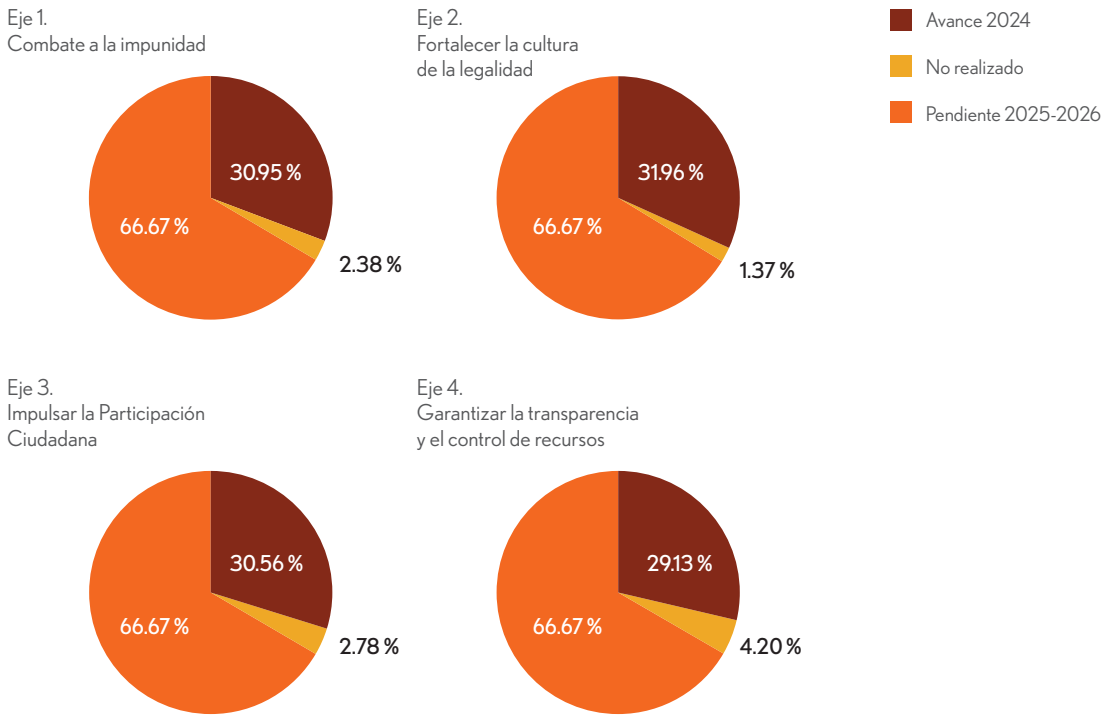
Modelos de seguimiento y evaluación incipientes

Respecto de Guanajuato, que declaró haber realizado una evaluación, tiene aprobado desde 2022 el Modelo de Seguimiento y Evaluación del Programa de Implementación (MOSE) con base en los lineamientos del SNA. También declara que el seguimiento se realiza mediante reuniones periódicas con los líderes de implementación.

Por su parte, Sinaloa, aunque no tiene un modelo de seguimiento estandarizado, realiza publicaciones de los avances; y Campeche actualiza sus indicadores mediante un control interno, de acuerdo con lo informado. En los casos de Tabasco y Chiapas, aunque declararon realizar evaluaciones, no especifican el mecanismo que utilizan ni cuentan con Modelo de Seguimiento aprobado por el SNA.

Por su parte, Michoacán cuenta con una matriz de monitoreo y seguimiento del PI-PEA para las 106 líneas de acción. En el último reporte de seguimiento publicado en diciembre de 2024, mostró un avance global del 30.98 %, lo cual representa el 92.04 % de la meta establecida para el primer año. Este caso es destacable no solo por el avance reportado, sino también por su transparencia y puntualidad en la revisión de avances de manera general y por cada uno de los cuatro ejes estratégicos de su Programa de Implementación.

Figura 1. Avance por eje estratégico de la PI-PEA de Michoacán



Fuente: Reporte de Monitoreo y Seguimiento de la PI-PEA Michoacán.

Otro caso importante es el de Quintana Roo, que en 2023 aprobó su Modelo de seguimiento y evaluación y en 2024 abrió un micrositio para poner a disposición general el seguimiento al Programa de Implementación. Su modelo consta de dos partes: seguimiento y evaluación. Debido al tiempo que ha transcurrido de la ejecución de esta política pública, Quintana Roo está en la etapa de seguimiento y, como declara, aún no ha realizado ninguna evaluación por considerar que la política no ha madurado lo suficiente como para poder emitir una evaluación real a su diseño. El micrositio habilitado recupera los indicadores de cada uno de los cuatro ejes del PI-PEA con las metas establecidas para cada una de las tres evaluaciones planteadas, dos intermedias (2024 y 2027) y la final en 2023. Pese a que se había planteado una primera evaluación en 2024, no hay datos que confirmen que haya sucedido.

Figura 2. Monitoreo de indicadores del PI-PEA de Quintana Roo

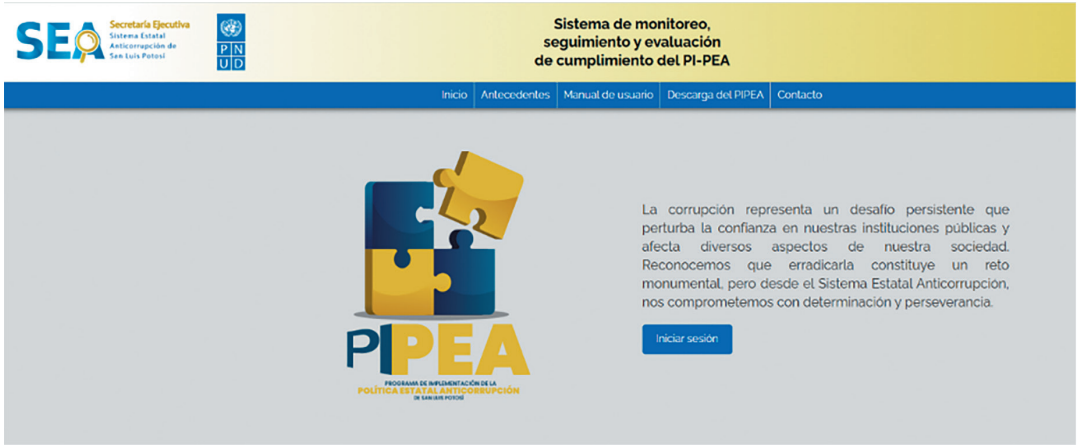


NOMBRE INDICADOR	UNIDAD MEDIDA	INSTITUCIÓN GENERADORA DE INFORMACIÓN	FUENTE VERIFICACIÓN	PERIODICIDAD	AÑO BASE 2020	META 2024	META 2027	META 2030	DATOS HISTÓRICOS
1.1 Porcentaje de resoluciones por faltas administrativas no graves derivados de informes por presunta responsabilidad administrativa que se reportan mediante formato de datos abiertos.	Porcentaje	SECOES y OIC de los demás poderes, órganos autónomos y municipios.	Informes generados por la SECOES y los OIC de los demás órganos autónomos y municipios.	Por Investigar	67.24	70	80	90	
1.2 Porcentaje de sentencias por faltas administrativas graves respecto del total de expedientes iniciados en ese rubro y que se reporta mediante datos abiertos.	Porcentaje	TJAQROO	Informe anual del TJAQROO	Por Investigar	42	45	50	60	
1.3 Porcentaje de sentencias por carpetas de investigación judicializadas por hechos de corrupción y que se reportan mediante formato de datos abiertos.	Porcentaje	PODER JUDICIAL	Informes oficiales generados por el Poder Judicial	Por Investigar	5.8	N/D	N/D	N/D	
1.4 Porcentaje de resoluciones que concluyeron por mecanismos o vías alternas de justicia por carpetas de investigación judicializadas por hechos de corrupción y que se reportan mediante datos abiertos.	Porcentaje	PODER JUDICIAL	Informes oficiales generados por el Poder Judicial	Por Investigar	14.7	N/D	N/D	N/D	
1.5 Monto del patrimonio público recuperado y reintegrado al estado, municipios y particulares por hechos de corrupción en el estado de Quintana Roo.	Millones de Pesos	FECC	Informes oficiales generados por el FECC	Por Investigar	31.627	N/D	N/D	N/D	

Fuente: https://paeqroo.sesaeqroo.gob.mx/indicadores/1.

En San Luis Potosí, el PI-PEA fue aprobado en 2024 y ya cuenta con un modelo de seguimiento y evaluación aprobado por el SNA. Asimismo, se habilitó un portal, con apoyo técnico del Programa para el Desarrollo de las Naciones Unidas, en el que se actualiza el grado de avance en el cumplimiento de las líneas de acción establecidas en su Programa.

Figura 3. Sistema de monitoreo de San Luis Potosí



Fuente: https://seseaslp.org/pea.html.

Logros y obstáculos para la implementación de las Políticas Estatales Anticorrupción

La implementación de una política que requiere de la acción coordinada de múltiples instituciones públicas y que está regida por un mismo marco a partir del diseño nacional implica un esfuerzo impresionante para echar a andar engranes que, si bien cuentan con facultades propias, requieren comunicación continua entre estas para garantizar que se cumplan los objetivos.

Ante dicho escenario, hablar de los logros es sumamente pertinente, ya que estos son el reflejo del trabajo que se viene ejecutando en las entidades. De manera general, la mayoría de las respuestas de los estados va encaminada a la importancia del trabajo colaborativo e interinstitucional; y de los mayores logros que ha permitido la implementación de políticas anticorrupción es, sin duda alguna, la capacidad que han mostrado muchas instituciones públicas para trabajar de manera coordinada bajo una misma visión nacional.

Se habla también de una transformación cultural dentro de las instituciones en la que se ha fortalecido la transparencia, la ética pública y el involucramiento ciudadano para prevenir y denunciar los hechos de corrupción. En el caso particular de Michoacán, se menciona el Sistema de Denuncia Pública de Faltas Administrativas y Hechos de Corrupción conectado a los sistemas de la Plataforma Digital Nacional, así como iniciativas para sensibilizar a las infancias y adolescencias sobre estos temas. Coahuila, por su parte, menciona su sistema de prevención y sanción de actos corruptos que ha permitido fortalecer la cultura de integridad en sus entes públicos y su población.

Se identificaron otros logros respecto de la formación y desarrollo de habilidades, como el caso de Quintana Roo, que generó el primer estándar de competencias laborales en materia anticorrupción publicado por el Consejo Nacional de Normalización y Certificación de Competencias Laborales (Conocer). Adicionalmente, esta entidad en conjunto con Colima lograron publicar las declaraciones patrimoniales y de conflicto de interés de todos sus servidores públicos en una plataforma de datos abiertos. Aguascalientes y Jalisco enfatizaron en las metodologías, instrumentos y herramientas que han sido puestas a disposición de los miembros de los sistemas estatales para hacer cumplir las respectivas políticas.

No obstante, se han identificado diversos obstáculos que, si bien en la mayoría de los casos no constituyen impedimentos absolutos, han entorpecido o interrumpido los procesos de implementación de las políticas. Entre los problemas más recurrentes señalados por las entidades federativas destacan la insuficiencia presupuestal y la escasez de recursos humanos y financieros, lo cual limita severamente la capacidad operativa. A ello se suma que, en algunos casos, el personal asignado carece de la formación técnica o los conocimientos necesarios para cumplir eficazmente con sus funciones.

Otro factor crítico es la falta de voluntad política y la resistencia al cambio institucional, condiciones que dificultan la articulación interinstitucional indispensable para una política anticorrupción efectiva. A esta dinámica se añade una baja o nula sensibilización de la ciudadanía, lo que obliga

a redoblar esfuerzos en los procesos de difusión y apropiación social de las acciones dirigidas a prevenir y combatir la corrupción.

Asimismo, resultan preocupantes las reformas constitucionales que han alterado el marco de atribuciones de algunas instituciones integrantes del Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, generando zonas grises e incertidumbre operativa respecto de sus competencias.

También se observa un debilitamiento institucional derivado de la falta de obligatoriedad de las recomendaciones emitidas por los sistemas estatales. Al no tener carácter vinculante, dichas recomendaciones pueden ser fácilmente ignoradas, restando fuerza y legitimidad a las labores del sistema, y diluyendo su impacto en las políticas públicas de los distintos órdenes de gobierno.

Finalmente, persisten desafíos tecnológicos relevantes. A pesar de los avances en conectividad y digitalización, subsisten regiones con acceso limitado o nulo a internet, lo que obstaculiza las labores de capacitación, sensibilización ciudadana y seguimiento efectivo a las acciones implementadas por los comités coordinadores.

Conclusiones

Los informes del IIRCCC muestran que México posee, en papel, uno de los marcos anticorrupción más completos del mundo; sin embargo, la implementación efectiva continúa siendo el talón de Aquiles.

Se observan patrones consistentes tanto de avance como de rezago. Estados como Aguascalientes y Guanajuato combinan presupuesto estable, participación ciudadana activa y plataformas de datos abiertos, y reportan los mayores niveles de implementación. Por el contrario, en Baja California, Ciudad de México y Chiapas convergen rezagos en planeación, baja transparencia y financiamiento errático.

Los datos muestran que la evaluación de las PEA es mínima: solo cinco entidades han evaluado su PEA; cuatro llevan más de tres años de retraso. También muestran que dos tercios de los estados sobrecargan sus PIPEA con más de 150 acciones, muchas sin responsables identificables. Esta inflación programática diluye prioridades y dispersa la rendición de cuentas: cuando todo es prioritario, nada realmente lo es.

Los hallazgos convergen en tres grandes desafíos:

1. Cerrar la brecha entre norma y práctica mediante mecanismos de seguimiento vinculantes, responsables identificables y sanciones por incumplimiento.
2. Fortalecer las capacidades institucionales y presupuestales de las secretarías ejecutivas y de los comités coordinadores locales para evitar que la falta de recursos sabotee la política anticorrupción.

3. Fomentar la participación ciudadana como palanca para aprender de la experiencia y mantener la presión de la rendición de cuentas.

La captura en México no se manifiesta en la ausencia de normas, sino en su implementación defectuosa y su desfinanciamiento crónico. Romper este ciclo requiere alinear incentivos políticos, presupuestales y sociales para que los sistemas locales anticorrupción pasen de la mera existencia formal a un desempeño capaz de reducir efectivamente la corrupción y restaurar la confianza pública.

Referencias

Fernández F., L. (2023). Informe sobre el combate a la corrupción en los estados. En M. Merino Huerta (Ed.), *Informe sobre el combate a la corrupción en México. El país y las entidades federativas, 2021*. Instituto de Investigación y Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

García Vázquez, N., Salcido Ledezma, A., y Vázquez Anderson, A. (2024). Informe sobre el combate a la corrupción en los estados 2022: las políticas estatales anticorrupción. En M. Merino Huerta (Ed.), *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe país 2022: impunidad y centralismo*. Instituto de Investigación y Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Merino Huerta, M. (Ed.). (2022). *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe país, 2020*. Instituto de Investigación y Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

————. (Ed.). (2023). *Informe sobre el combate a la corrupción en México. El país y las entidades federativas, 2021*. Instituto de Investigación y Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

————. (Ed.). (2024). *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe país 2022: Impunidad y centralismo*. Instituto de Investigación y Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

————. (2024). Panorama de la rendición de cuentas en los estados: Una década de resistencia. En *Los nuevos escenarios para el federalismo mexicano: desafíos y tendencias futuras*.

II. AMÉRICA LATINA
TENDENCIAS, CONTRASTES Y LECCIONES



4.

LA AFICIÓN POR LOS PERSONAJES. NOTAS SOBRE RENDICIÓN DE CUENTAS Y COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN AMÉRICA LATINA

Jaime Hernández Colorado

En 1956, apenas un año después de la publicación de *La diputación provincial y el federalismo mexicano*, de Nettie Lee Benson, el profesor Wilfrid Hardy Callcott escribió una de las reseñas más críticas del volumen. A grandes rasgos, señaló que Benson ofrecía un libro incompleto porque "dedicada al estudio de una institución, fracasó en evidenciar la *afición hispánica por los personajes*" (Callcott, 1956, p. 672). La digresión viene a cuento porque la larga marcha que ha dado la región de América Latina en los ensayos y errores en el combate a la corrupción parece entrampada en la afición a los personajes y, por desgracia, no en el enfoque institucional de la profesora Benson.

Esa afición por los personajes se ha desarrollado en tres vertientes igualmente dañinas para las posibilidades de éxito del combate a la corrupción. En primer lugar, se ha materializado en la selección de funcionarios públicos electos a los que se identifica como impolutos, como una suerte de cruzados frente al problema de la corrupción, porque en campaña han ofrecido soluciones espectaculares a dicho problema. Estas soluciones suelen centrarse también en los personajes, en el supuesto de que *ellos* sí son buenos y no son iguales a los *otros*. En segundo lugar, porque se ha pensado que la corrupción es un problema de personajes –de nuevo la afición–, por lo que las soluciones han de centrarse en estos. Y, en tercer lugar, porque se ha entendido que, debido a que es un problema de personajes, la corrupción solo puede resolverse con sanciones ejemplares, es decir, con el escarmiento de quienes la han cometido.

Como es evidente, hay varios problemas con esa concepción del combate a la corrupción, que es la que ha primado en América Latina al menos en las últimas cuatro décadas. Uno de esos problemas, el más evidente quizás, es que la corrupción no puede entenderse como un problema de individuos, que puede solucionarse quitando a uno y poniendo a otro o sancionando de forma individual a los *culpables* de la corrupción. Esto es un problema:

1) porque la corrupción es un problema público, un fenómeno institucional que se manifiesta de formas muy diversas y que sucede siempre de forma estructural, en redes, surcando las aguas de la normalidad institucional;
2) porque asumir que la corrupción sucede porque hay individuos *malos*, *perversos* o *carentes de valores* implicaría empezar a transitar por la avenida –muy transitada hace un siglo– de la existencia de valores, ideas y comportamientos *buenos*, con su contraparte *malvada*. Esto significaría que hay que definir quién es bueno y quién es malo. El paso siguiente, que lo ha visto ya la historia de la humanidad en varias ocasiones, es la eliminación de los *malos* y el adoctrinamiento de los *buenos*, en la intención muy aventurada de moldear –y modificar– la naturaleza humana, y
3) porque asumir que la corrupción es un problema de individuos trae consigo el supuesto básico de que las condiciones institucionales son perfectas, no pueden ser mejores, un poco en la lógica de racionalidad absoluta que ha sido tan discutida a partir de los estudios de sociología de las organizaciones y el concepto de racionalidad limitada (Curzio, 1998, pp. 37-39).

Teniendo en cuenta esta concepción, es posible apuntar que, en el caso en que una estrategia de combate a la corrupción realmente lograra definir los *valores óptimos*, deshacerse de los individuos *malos* dentro de las instituciones y adoctrinar a los *buenos*, esta tampoco sería una solución, pues al no alterarse las condiciones administrativas, los *buenos* dejarían de serlo pronto, en el caso en que verdaderamente hubieran logrado internalizar la *nueva moral*. Todo eso suponiendo que, una vez adoctrinados, tuvieran interés y voluntad de trabajar en el servicio público. Esta primera concepción de la corrupción y su combate, de la que no puede ignorarse el sentido individualista tan propio del programa intelectual del neoliberalismo, tiene tantas limitaciones como individuos hay en el mundo y, si fuera, sería una *solución* de tan largo plazo que los que iniciaran su instrumentación no alcanzarían a ver los resultados –en caso de que existieran.

Un segundo problema de esa idea del combate a la corrupción centrada en los personajes tiene que ver con creer que la corrupción tiene una sola forma de combatirse, mediante la sanción. Es decir, partiendo de la idea de que hay individuos corruptos y otros que son incapaces de serlo, se supone que la solución es la imposición y el endurecimiento de los castigos sin que se piense en el engranaje institucional en el que suceden las malas prácticas administrativas y los hechos de corrupción. Esta visión complementaria no es solo individualista –si bien el énfasis en los personajes es su punto de partida–, sino que también es fundamentalmente burocrática. Parte de la idea según la cual las reglas y los comportamientos de las administraciones ya son óptimos, por lo cual la corrupción sólo es achacable a personas concretas que, además, actúan solas, aisladas. Teniendo esta base, la visión burocrática del combate a la corrupción entiende que hay que imponer sanciones, cuanto más severas mejor, que tengan la capacidad de desincentivar los comportamientos corruptos en todas las personas servidoras públicas. El problema con esta visión es que tiene muchos supuestos de base, que son más bien *tipos ideales*, a la manera de Max Weber. Es decir, esta lógica burocrática del combate a la corrupción se sostiene en que es posible adjudicar responsabilidades, culpas, de forma individual a quienes están en el servicio público cuando cometen un hecho de corrupción. Y ese supuesto es por demás endeble

cuando se topa con la realidad de la mayoría de los países del mundo –y América Latina no ha sido la excepción–, porque para asignar responsabilidades e imponer sanciones siempre es necesario que haya un funcionamiento institucional regular, procesos administrativos claros, evidencia documental y una estructura disciplinaria y jurisdiccional independiente, profesional y con capacidad autónoma de sancionar. Cuando estas condiciones no se cumplen, no solo es evidente que la corrupción ha prohijado a la impunidad –una de sus consecuencias principales–, sino también que no puede materializarse la visión burocrática del combate a la corrupción (Ríos-Figueroa, 2012, pp. 201-202).

Conviene añadir a estos problemas aquel que tiene que ver con las soluciones espectaculares y las narrativas de campaña que ofrecen *ser diferentes* y que por eso lograrán resolver el problema de la corrupción con su presencia. Es incluso ocioso discutirlo, pero necesario en el contexto latinoamericano. Una idea así tiene anclaje en el patrimonialismo, es decir, que una persona o grupos de personas, al llegar al poder, tendrán la capacidad de *barrer las escaleras de arriba hacia abajo*, porque las instituciones serán *suyas*, sin reparar en que las capacidades institucionales y atribuciones de cada puesto público son limitadas y que la democracia en ningún caso significa la entrega de una patente de corso.

Lo público, democracia, rendición de cuentas y corrupción

Para seguir, es conveniente discutir acerca del entrelazamiento de varios conceptos, entre ellos, rendición de cuentas, corrupción y democracia, con uno que es el anclaje más visible para el ejercicio del poder: el sentido de lo público.

Uno de los elementos centrales en la discusión acerca de rendición de cuentas y corrupción es el sentido de lo público, inherente a todas las instituciones, los recursos y los puestos del Estado. A pesar de que es bastante obvio como punto de partida, la delimitación entre lo público y lo privado –con reglas específicas cada espacio– sigue siendo motivo de disputa cotidiana entre quienes ejercen el poder en la región de América Latina. Nora Rabotnikof sintetizó tres sentidos de lo público:

1. Aquello que es común, que representa el interés general, frente a los intereses particulares, que son de alguien o de grupo.
2. Lo que es visible, lo que es manifiesto, frente a lo que es oculto, oscuro u opaco.
3. Lo que es abierto, de lo que no se puede discriminar, frente a aquello que es cerrado, que admite segregación (Rabotnikof, 2005, pp. 28-30).

Si se toma como punto de partida esos atributos de lo público, es posible entender la necesidad de los mecanismos de rendición de cuentas y, en oposición, el concepto básico de corrupción. Pero todavía más, también es posible asimilar que la democracia significa mucho más que los procesos electorales.

En primer término, conviene reparar en la concepción de corrupción que ha utilizado Mauricio Merino, desde hace más de una década, en diferentes publicaciones (Merino, 2018). Así, la corrupción se entiende como un problema de apropiación de lo público, la captura de lo público: puestos, presupuestos y decisiones. Una apropiación que es siempre ilegítima, pues se traduce en la preeminencia de los intereses privados frente a los públicos. Esta idea se sostiene en el sentido de lo público y en la explicación de que el Estado, sus instituciones, sus recursos, sus medios y sus empleados ejercen funciones públicas. Aquí cabe una digresión respecto de la ética pública, que se entiende como el conjunto de herramientas valorativas que deben regir el ejercicio del servicio público. Conviene decir que la clave no necesariamente es el contenido ético de esos valores, sino justamente el sentido de lo público. Esta idea también remite a la distinción entre la ética de responsabilidad y la ética de convicción, de las que

habló Max Weber. Por una parte, la ética de la convicción remite al conjunto de valores y comportamientos determinados por la crianza y la formación humana de las personas, es decir, su ámbito privado, en el que no tienen límites más allá de los que tenemos todos y que son los de las conductas punibles. Por otra parte, la ética de responsabilidad dirige al conjunto de valores y comportamientos determinados por la función de Estado, es decir, que aplica a quienes son funcionarios públicos, no porque dejen de tener la esfera de lo privado, sino porque su ejercicio profesional, por elección o nombramiento, atañe a lo público: ejerce atribuciones públicas, se hace en representación de instituciones públicas, tiene consecuencias en el espacio público y se paga con recursos públicos.

La ética de responsabilidad también está mediada por la razón de Estado, que es un concepto más antiguo, pero que sirve para entender que los límites al comportamiento ético de los funcionarios públicos no únicamente están sustentados en el sentido de lo público, sino en el convencimiento de que el ejercicio correcto del servicio público cotidianamente contribuye al mantenimiento de las instituciones del Estado.

En ese sentido, la corrupción se manifiesta siempre –y mediante cualquier mecanismo, legal o no– que un grupo o una red de personas actúa para cancelar alguno de los sentidos de lo público. Cuando eso sucede, se corrompe lo público, se privilegian intereses personales o de grupo por encima del general, y el Estado se transforma en una maquinaria para la obtención de beneficios privados, que no siempre se pueden tasar y que no necesariamente son dinero. Cuando estas circunstancias se manifiestan, el ejercicio del poder es plenamente patrimonialista. Y en un escenario de esa naturaleza no siempre cabe el debate público y la democracia.

Los sentidos de lo público también son de utilidad para entender la relevancia de la democracia en el ejercicio del poder. No solo desde el concepto básico de la democracia liberal, sino incluso desde otros "conceptos" de democracia que se han propuesto en América Latina, como la "democracia participativa y protagónica" venezolana, por mencionar un caso. Si entendemos que la democracia significa básicamente la participación de las personas en procesos y decisiones públicas, también es posible entender la relevancia de que existan mecanismos de rendición de cuentas en el ejercicio del poder que se otorga en los procesos electorales. El supuesto de que la democracia solo se puede equiparar a las elecciones, o viceversa, ignora que cuando el poder se otorga como un cheque en blanco y no existen medios para vigilar y acompañar su ejercicio desde fuera de las instituciones, entonces no hay candados o valladares que tengan la capacidad de evitar o limitar el patrimonialismo.

De tal suerte que la rendición de cuentas, como expresión administrativa fundamental de la democracia, no puede estar ausente, a riesgo de que se genere un contexto propicio para las malas prácticas administrativas y la corrupción. Desde hace varios años se ha discutido esta imbricación para decir que no es posible construir un entorno institucional en el que los espacios para la corrupción estén limitados, si antes no se articularon mecanismos de rendición de cuentas.

En otro sentido, las instituciones deben sujetarse a vigilancia –externa, de las personas, e interna, de otras instituciones– para que haya menos incentivos para las malas prácticas por parte de las y los funcionarios públicos. Esta vigilancia o acompañamiento puede tener resultados positivos, más allá de la consolidación institucional y el control sobre el ejercicio de la función pública, si pensamos en que el servicio público transparente tiene la capacidad de mejorar la percepción de confianza de las personas en el trabajo de las y los funcionarios y en la eficiencia de las instituciones, además de ser de utilidad para la renovación de la legitimidad otorgada en las urnas y para renovar el voto de confianza de las personas en las elecciones.

Siguiendo esta idea, las instituciones deberían ser capaces de escuchar y traducir las demandas de

las personas y transformarlas en políticas públicas, que son intervenciones del Estado en la solución de problemas públicos (Merino, 2014), pero también deberían abrir herramientas para la captación y el encauzamiento de las exigencias de las personas. Uno de los puntos de llegada del ejercicio del poder con los controles de la rendición de cuentas horizontal (entre instituciones) y vertical (de las personas hacia las instituciones) es que logra acercar las decisiones públicas a quienes son beneficiarios o afectados de estas y también tiene la capacidad de disminuir el recelo o la desconfianza de las personas hacia las instituciones del Estado y quienes trabajan en ellas. De otro lado, es incluso dañino para los intereses individuales o de grupo el punto en el cual se ejerce el poder de espaldas a las personas, porque ese tipo de situaciones es insostenible –y también hay muchos ejemplos en la historia política de la región latinoamericana– y suelen terminar en episodios muy complicados.

La renovación de la confianza en los gobiernos se entiende como un proceso constante y complejo en el que son elementos esenciales la eficiencia de las políticas públicas, respondiendo a problemas públicos concretos, pero también la calidad en el ejercicio del presupuesto público, todo ello mediado por la publicidad plena de la información en poder de las instituciones públicas. Sin estos componentes es imposible que las personas funcionarias públicas y las instituciones a las que representan se relacionen de forma constante con los ciudadanos (Moncrieffe, 1998, p. 391).

La relación entre la ciudadanía y el gobierno, que es inherente a la existencia de mecanismos de rendición de cuentas, hace posible aumentar la materialización de las demandas, exigencias y expectativas de las personas. Por lo tanto, también es un medio para mejorar las capacidades de eficiencia y eficacia de las decisiones de política pública, en una suerte de corresponsabilidad en la que confluyen, por un lado, las personas funcionarias –electas o nombradas– y, por otro, una ciudadanía que tiene la capacidad de monitorear, acompañar y evaluar las decisiones gubernamentales (Diamond & Morlino, 2005, pp. XI-XII).

La rendición de cuentas se ha conceptualizado como integrada por información, justificación y castigo/compensación (Morlino, 2002, p. 9; Schedler, 1999). Esta segmentación es útil para entender su importancia en el día a día de los gobiernos, pero también para asimilar que el ejercicio del voto es uno de los mecanismos finales de rendición de cuentas, como medio para renovar o retirar la confianza en determinado partido político o liderazgo, a manera de castigo o compensación.

Sin embargo, si nos detenemos en el análisis de los tres elementos, es posible identificar que no pueden suceder aislados. Para llegar al castigo o a la compensación es necesario haber tenido información suficiente y confiable y, de esa manera, haber conocido y analizado las justificaciones de los decisores públicos respecto de los cursos de acción tomados en el ejercicio de la función pública. De ahí que sea fundamental vincular a la rendición de cuentas con la democracia, pues la información y las justificaciones sobre las decisiones públicas y el uso de los recursos públicos son necesarias para ejercer el voto en condiciones de libertad e igualdad. Asimismo, como establecen López Ayllón y Merino "una democracia no podría contar con una base sólida para su consolidación en el largo plazo sin un sistema de rendición de cuentas" (López Ayllón & Merino, 2009, p. 7).

Como señala Peruzzotti:

> La noción de rendición de cuentas encierra una dimensión legal y otra política. La legal hace referencia a aquellos mecanismos institucionales diseñados para asegurar que las acciones de los funcionarios públicos están enmarcadas legal y constitucionalmente. La separación de poderes, el establecimiento de un sistema de pesos y contrapesos al interior del Estado y el reconocimiento de garantías y derechos fundamentales son algunos de los mecanismos clásicos orientados a limitar

> la arbitrariedad del poder del Estado [...] Las agencias de control de la legalidad se ocupan precisamente del problema de cumplimiento de las normas legales y de los procedimientos administrativos. Para que la dimensión legal de la rendición de cuentas se haga efectiva es necesario que existan agencias estatales con capacidad de fiscalización y de sanción. Estas agencias pueden ser oficinas funcionalmente especializadas en rendición de cuentas (contralorías, auditorías, tribunales administrativos, defensorías, entre otras) o instituciones cuya actividad principal no es la rendición de cuentas, porque cumplen otra variedad de funciones, pero que intervienen en el mantenimiento de los procedimientos constitucionales y garantías legales [...] La dimensión política se refiere a la capacidad de la ciudadanía para hacer que las políticas públicas reflejen sus preferencias. Un gobierno rinde cuentas si los ciudadanos poseen mecanismos efectivos de hacer escuchar sus demandas y de sancionar a aquellas administraciones que hacen oídos sordos a las exigencias. Usualmente se asume que las elecciones son la institución por excelencia para este tipo de control [...] Sin embargo, el gobierno representativo requiere también el cultivo de otras formas de vínculo entre ciudadanos y política [...] *en el espacio cívico* (Peruzzotti, 2007, pp. 4-6).

Cuando no existen mecanismos de rendición de cuentas, no solo se generan contextos propicios para las malas prácticas administrativas y los hechos de corrupción, sino también es imposible poner en práctica el buen gobierno y evitar el patrimonialismo sobre los bienes públicos. Ese tipo de comportamientos, que en la práctica implican la privatización del Estado y sus instituciones por los grupos que ejercen el poder, afectan la calidad de la democracia, pues la reducen solo a los momentos de emisión del voto, y también disminuyen paulatinamente la legitimidad y la confianza en los gobiernos (Moncrieffe, 1998, p. 388).

Al respecto, Leonardo Morlino señala que:

> El análisis de la calidad de la democracia, es decir, la evaluación empírica acerca de qué tan buena es una democracia, requiere no solo asumir una conceptualización de democracia, sino también definir una noción clara acerca de su calidad. La definición mínima de democracia sugiere que ese régimen garantice al menos: sufragio universal, elecciones recurrentes, competitivas y que sucedan en un entorno equitativo, la existencia de más de un partido político y de más de una fuente de información [*para las personas que participan en los procesos electorales*] (Morlino, 2004, p. 10).

El estudio de la calidad de la democracia, como lo han discutido varios autores, entre ellos el propio Morlino y Andreas Schedler, es imposible que se limite a los procesos electorales. Primero, porque los resultados de estos no pueden o no deberían entenderse como la entrega de un cheque en blanco, sin posibilidad de vigilancia y acompañamiento. Y, segundo, porque ese tipo de funcionamiento ignoraría que los "objetivos principales de una democracia son libertad e igualdad en términos políticos" (Morlino, 2004, p. 10). De modo que, cuando el poder se ejerce en la opacidad y sin controles verticales u horizontales, además de sin información confiable y abierta a todas las personas, el ejercicio del voto ya no sucede en libertad y en condiciones de igualdad, sino encauzado por el Estado que se ha convertido en una maquinaria para la promoción de intereses ajenos al general. En ese escenario:

> Los principios de representación, delegación y rendición de cuentas no se materializan [...] pues son sustituidos por una supuesta democracia directa en la que lazos, en gran medida simbólicos y poco racionales, conectan a un líder poderoso, usualmente un presidente o primer ministro fuertes, con una sociedad civil [*pueblo*] indiferenciada (Morlino, 2004, p. 11).

Cuando se manifiesta ese conjunto de condiciones, es imposible la renovación de la confianza y la legitimidad de las instituciones. Y eventualmente también se hace imposible la renovación de los triunfos electorales. El ejercicio del poder carente de medios para la rendición de cuentas no solo es caldo de cultivo para la corrupción, sino también para la respuesta poco eficaz

de los gobiernos a los problemas públicos (Morales, 2009, pp. 211-212). Esos contextos, además, han sido propicios para la desafección con la democracia que ha ido en aumento en América Latina y está vinculada con "la desconfianza en las instituciones representativas, la insatisfacción con la calidad de los servicios estatales, la percepción de que las elecciones son fraudulentas, el sentimiento de inseguridad pública y la percepción de que el poder público es poco transparente" (Monsiváis, 2017, pp. 16-17).

De acuerdo con Latinobarómetro:

> En 2023, solo el 48 % apoya a la democracia en la región, lo que significa una disminución de 15 puntos porcentuales desde el 63 % de 2010. El autoritarismo se ha ido validando poco a poco en la medida que no se le condena, ni se sabe bien cuál es el umbral donde un país deja de ser democrático. Todavía más, en el periodo aumentan aquellos a quienes les da lo mismo el tipo de régimen, lo que implica que un populismo o un autoritarismo les son indiferentes.
>
> Al observar los datos desde 1995, el año 2010 es el segundo con mayor apoyo a la democracia obtenido desde 1995. El primero fue 1997 y 1998 con un 65 %. El declive a partir de 2010 ha sido sistemático durante más de una década. Existen motivos estructurales que no han sido remediados y que profundizan la pérdida de apoyo (Latinobarómetro, 2023, pp. 18-19).

La falta de confianza o apoyo a la democracia en la región latinoamericana contrasta con la importancia que se otorga a la corrupción y a sus diversas manifestaciones como problema público. Pero es solo una parte de la discusión, porque del otro lado está el apoyo al autoritarismo, que también forma parte de la medición rutinaria de Latinobarómetro.

> Desde el inicio de las transiciones de la tercera ola, América Latina mantuvo un contingente minoritario, pero estable, de ciudadanos que prefieren un régimen autoritario. Esto se manifiesta en [...] un aumento significativo desde el 13 % en 2020 al 17 % en 2023. El 17 % es un porcentaje que se presenta ocho veces entre 1995 y 2023. Es más, el autoritarismo alcanza un 18 % (1997 y 1998) y hasta un 19 % (2001), su punto más alto. Con todo el resultado de 2023 significa un aumento de cuatro puntos porcentuales respecto de 2020. Es decir, se trata de un contingente sustantivo y persistente de ciudadanos que prefieren el autoritarismo (Latinobarómetro, 2023, pp. 23-24).

No es ocioso volver a la discusión que entiende imbricados los conceptos de democracia, rendición de cuentas y combate a la corrupción, anclados todos en el sentido de lo público, pues podría permitir la pedagogía pública, para entender que la ausencia de rendición de cuentas y los hechos de corrupción en un régimen democrático son efectos negativos del ejercicio descontrolado del poder. Pero en tanto efectos negativos, idealmente deberían existir vías para identificarlos, cancelarlos y resolverlos. En oposición, en el escenario del autoritarismo ni siquiera se consideran anomalías, pues las reglas no son mayoritarias, las excepciones no están reguladas y las vías de castigo y compensación no existen.

Rendición de cuentas y combate a la corrupción en América Latina

La corrupción se ha identificado desde hace varias décadas como uno de los principales problemas públicos en América Latina, solo por debajo de la inseguridad (Warf & Stewart, 2016, p. 134). Asimismo, el problema de la corrupción se ha asociado históricamente a la democracia, en los últimos setenta años, pues la transición a la democracia en la mayoría de los países de la región y el mantenimiento, en mayor o menor medida, de esas democracias ha permitido asociar en el imaginario político a la democracia con los altos niveles de corrupción política. Esto sin tener en cuenta que en los regímenes autoritarios anteriores el fenómeno no solo existía, sino que su prevalencia pudo haber sido mayor, aunque no hay

datos para hacer el contraste. Tampoco debe obviarse que las particularidades de cada país de la región ofrecen perspectivas diversas sobre el problema de la corrupción. Por ejemplo, no todos los países latinoamericanos transitaron a la democracia viniendo de regímenes autoritarios de carácter militar, no todos lo hicieron al mismo tiempo y no todos vieron alterada la estructura del Estado, entre otras particularidades que hacen no solo que los efectos y las manifestaciones de la corrupción sean diversos, sino que la percepción de las personas en cada país sea distinta.

La corrupción en la región ha tenido efectos no únicamente en la moral pública y la desconfianza en las instituciones, sino también en la eficiencia y eficacia de las políticas públicas, el manejo deficiente de los presupuestos públicos y la incapacidad del Estado para atender a quienes se encuentran en situación de desigualdad (Warf & Stewart, 2016, p. 136). Además, se considera una asignatura pendiente de la democracia, después de que buena parte de los países de la región salieran de regímenes autoritarios (IADB, 2012, p. 4).

Al margen de las particularidades de los países de la región, los instrumentos para la articulación de las vías de rendición de cuentas y el combate a la corrupción se han sostenido en instituciones más o menos consolidadas, centradas en diferentes polos temáticos, entre ellos:

1. Entidades de fiscalización superior.
2. Control interno.
3. Transparencia y acceso a la información.
4. Tribunales administrativos.
5. Fiscalías especializadas/tribunales especializados en combate a la corrupción.

De ese entramado, las áreas de gestión de archivos han quedado aisladas y los mecanismos de participación ciudadana no han sido tomados en cuenta en los diseños institucionales diversos.

Lo que es posible identificar de una revisión general de los diseños institucionales en América Latina, relacionados con rendición de cuentas y combate a la corrupción, es que han conceptualizado las soluciones a partir de estructuras fragmentadas. Es decir, que se han construido paulatinamente cuerpos institucionales encargados de una o algunas de las funciones esenciales de la rendición de cuentas horizontal y el combate a la corrupción. Esto sobre el supuesto básico de que todas esas instituciones deben comunicarse y trabajar de forma coordinada. Un supuesto bastante complejo si se tiene en cuenta que algunas de esas instituciones –las contralorías, las dependencias a cargo de la función pública, las entidades de fiscalización superior y las fiscalías, al menos– tienen mucha más trayectoria institucional que las estructuras a cargo de las políticas de transparencia o algunas novedosas, como el Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción de México.

A esto debe sumarse que, en algunos casos, los diseños constitucionales reúnen en una institución varias funciones que pueden entenderse como duplicadas con las de otras. Por ejemplo, los tribunales de cuentas (los casos más destacados, Brasil y Honduras), que están a cargo de la fiscalización y el control externo de los recursos públicos, pero también de la imposición de sanciones administrativas. Este diseño permite evidenciar la heterogeneidad existente en la región respecto del combate a la corrupción y la rendición de cuentas.

Las entidades de fiscalización superior en la región de América Latina han sido la vertiente de mayor experiencia institucional en actividades relacionadas con la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Como se sabe, la labor de la función de fiscalización superior se circunscribe a criterios técnicamente definidos para la verificación, el seguimiento y la evaluación del ejercicio de los recursos y las políticas públicas. En esta materia, la región latinoamericana ha desarrollado experiencia vasta, a partir, sobre todo, de la fundación de la International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI), en 1953. Posteriormente, en 1963, se fundó la Organización Latinoamericana y del Caribe de Entidades Fiscalizadoras Superiores

(OLACEFS). En términos generales, desde la cooperación institucional, ambas organizaciones han impulsado la adopción de criterios técnicos comunes, así como el fortalecimiento de la autonomía técnica y el ejercicio independiente de la función fiscalizadora. En mayor o menor medida, se ha entendido que las instituciones a cargo de la fiscalización son por definición órganos del Estado que funcionan como contrapesos, por lo cual es frecuente que se les ubique en la órbita de los poderes legislativos, como instancias profesionales para la revisión del ejercicio presupuestal.

A pesar de los diseños particulares de cada país, en la región se destacan algunos casos, por la naturaleza institucional o las capacidades que les han sido otorgadas en el texto constitucional y legal. Por ejemplo, el caso de la Auditoría General de la Nación, como órgano técnico del Poder Legislativo para la fiscalización (control externo) y cuya particularidad es que es un órgano colegiado, cuyo gobierno está a cargo de un Colegio de Auditores integrado por siete auditores, de los cuales uno es presidente (Jiménez, 2009, pp. 17-18).

Otros casos de interés son aquellos que tienen un diseño de contraloría general de la república, con autonomía constitucional plena, es decir, que no forman parte de ninguno de los poderes del Estado y, por tanto, idealmente cuentan con mejores condiciones para el ejercicio de la función fiscalizadora. Algunos de estos países son Perú, Colombia y Venezuela. Si bien el diseño constitucional establece los alcances de estas instancias, la autonomía no necesariamente se ejerce, si se tienen en cuenta los controles partidistas que permiten la alteración de los fines institucionales conforme a criterios ajenos al interés público. El caso de Venezuela es el más evidente, al menos desde hace tres décadas (Warf & Stewart, 2016, p. 138).

Un tercer diseño de instituciones fiscalizadoras es el de los tribunales de cuentas que, por mencionar los casos de Honduras y Brasil, se integran de forma colegiada y están a cargo de la fiscalización de los recursos públicos, pero también de la imposición de sanciones administrativas. Los alcances del derecho disciplinario difieren entre los países de la región, pero entiende que las sanciones del ámbito administrativo no tienen duplicidad con las que se pueden imponer por la vía jurisdiccional del derecho penal, que corresponden a las fiscalías especializadas y a los tribunales.

En el caso de la fiscalización, en la región se reconoció a la participación ciudadana "como una fuente de información calificada", desde la Declaración de Lima (1995), de la OLACEFS. Este reconocimiento de los mecanismos de participación ciudadana se profundizó en sucesivas declaraciones de esa organización (2009, 2013 y 2016). Algunos países trabajaron en el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana en la labor de fiscalización, destacan los casos de la Auditoría General de la Nación de Argentina, la Contraloría General de la República de Colombia, el Tribunal Superior de Cuentas de Honduras, el Tribunal de Cuentas de la Unión de Brasil y la Contraloría General de la República de Perú. Todos los casos sucedieron mediante la introducción de la vertiente de participación ciudadana en sus planes operativos o estratégicos, entre 2015 y 2024 (Mendiburu, 2020, pp. 8-14).

Acerca de la función de control interno en las administraciones, en la región se identifica un parámetro común, al margen de los diseños constitucionales de cada país: las instancias de control interno dependen en términos organizacionales de los poderes ejecutivos y están llamadas a la vigilancia interna en las administraciones, pero también a la identificación de áreas de oportunidad para la mejora de la gestión. Conviene no confundir, por afinidad de los términos, aquellos países que denominan "contraloría general" a sus instituciones de control externo (fiscalización), como los casos mencionados, con aquellas que tienen "contralorías generales", cuyas funciones están limitadas al control interno de la administración pública. Para zanjar la confusión se puede decir que la mayoría de los países de la región cuentan con áreas encargadas de función pública, contraloría o similares, como

dependencias de los poderes ejecutivos nacionales. Estas dependencias del Poder Ejecutivo tienen la misión de poner en práctica las reglas técnicas del control interno. Para mencionar dos casos de mucho interés, debido a la discusión académica que han provocado los grandes casos de corrupción de los últimos lustros: en Brasil, la Contraloría General de la Unión está a cargo del control interno, mientras que el Tribunal de Cuentas de la Unión se ocupa de la función de fiscalización y de las sanciones administrativas. En Colombia, la Contraloría General de la República está a cargo de la función de fiscalización y de las sanciones administrativas, mientras que el control interno está a cargo del Departamento Administrativo de la Función Pública, dependiente del Poder Ejecutivo nacional. En el caso de México, la fragmentación de las funciones es más profunda, pues si bien la Auditoría Superior de la Federación tiene a su cargo la función de fiscalización y la imposición de algunas sanciones administrativas no graves, los casos de faltas graves se investigan y sustancian, y se trasladan al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para su procesamiento. En lo que respecta a las sanciones de carácter penal, definidas en el Código Penal Federal, la Auditoría Superior de la Federación interpone las denuncias ante la Fiscalía Especializada en Materia de Combate a la Corrupción, que depende de la Fiscalía General de la República. Es decir, en este último caso, casi ningún margen de imposición de sanciones queda en la órbita institucional de la instancia encargada de la fiscalización.

Una tercera vertiente institucional relacionada con rendición de cuentas y combate a la corrupción es la de los organismos encargados de la transparencia y el acceso a la información. Los países de la región no han sido ajenos a las oleadas de modificaciones constitucionales que ha habido en el mundo relacionadas con estos temas. La primera de ellas, desde la segunda mitad de la década de 1990 y durante la primera década de este siglo, estuvo mediada por la urgencia de introducir modificaciones legales y constitucionales que pusieran a los marcos normativos nacionales en línea con los compromisos internacionales en esas materias, para la región, la Carta Democrática Interamericana y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de los documentos temáticos específicos del sistema interamericano. La segunda oleada tuvo que ver con el interés de la administración Obama en la promoción de nuevos estándares de publicidad de la información en poder de las instituciones del Estado, mediante la *Open Government Partnership,* que impulsó, en la segunda década del siglo, el desarrollo de estrategias, políticas y herramientas para ampliar los cauces de acceso a la información pública, buscando transformar el paradigma de ejercicio del gobierno en todo el mundo. Los resultados de esta segunda ola de apertura han sido menos evidentes, pero se asocian a la difusión de información pública en medios digitales, pues no fue tarea fácil –ni concretada en buena parte de los casos– la modificación del paradigma de ejercicio del poder. Como se ha dicho, esto último no es privativo de la región latinoamericana, pero puede identificarse con el recelo al acompañamiento ciudadano que suelen tener los funcionarios electos y también las administraciones públicas. Sin embargo, pese a los problemas de implementación, ambas olas impulsaron cambios institucionales que se hicieron evidentes en el horizonte de los Estados latinoamericanos.

Conviene señalar algunos ejemplos de la región para evidenciar de nuevo la heterogeneidad, ahora en el diseño institucional de transparencia y acceso a la información. El caso de México fue el más exitoso durante los primeros veinte años de este siglo, pues se diseñó un marco constitucional y legal, que fue perfeccionándose hasta lograr articular un Sistema Nacional de Transparencia, con contrapartes complementarias como el Sistema Nacional de Fiscalización y el Sistema Nacional Anticorrupción. Hasta marzo de 2025, en México existió un órgano nacional con autonomía constitucional, de integración colegiada, a cargo de la transparencia, el acceso a la información y la protección de datos personales que, además, tenía funciones de última instancia en la resolución de

recursos de revisión para la apertura de la información pública. El resto de los casos de América Latina son igualmente heterogéneos. A partir de marzo de 2025, en México, una reforma del Estado eliminó el órgano garante nacional y los órganos estatales y transfirió las atribuciones de cada uno a diferentes dependencias, particularmente a las secretarías de contraloría y/o función pública, es decir, como dependencias del Poder Ejecutivo nacional y de los poderes ejecutivos estatales.

En el caso de Chile, el Consejo para la Transparencia es el órgano encargado de las políticas de transparencia y acceso a la información pública y es un órgano autónomo con personalidad jurídica y patrimonio propios. En materia de combate a la corrupción, el caso de Chile ha sido paradigmático, pues pasó de una dictadura militar a una democracia relativamente funcional, en la que se construyeron instituciones de control, como el Consejo para la Transparencia (Warf & Stewart, 2016, p. 138). En condiciones similares, al menos en el diseño institucional, se encuentran El Salvador, Panamá y Honduras, con instituciones de acceso a la información cuyo diseño es independiente de los poderes del Estado. En Argentina existe la Agencia de Acceso a la Información Pública, con naturaleza parcialmente autónoma (autonomía funcional), en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional. En situación similar se encuentra la Agencia de Gobierno Electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento y la Unidad de Acceso a la Información Pública de Uruguay.

En otro sentido, aquellos casos en los que la transparencia y el acceso a la información están en el ámbito organizacional de los poderes ejecutivos nacionales se encuentran las unidades de transparencia y el Viceministerio de Transparencia Institucional (Bolivia), la Autoridad Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (Perú), y la Secretaría de la Transparencia de la Presidencia de la República (Colombia). Brasil y Guatemala tienen asignadas las funciones de transparencia y acceso a la información, además de la promoción del gobierno abierto en la Contraloría General de la Unión y la Contraloría General de Cuentas, respectivamente. El caso de Brasil es particular, pues la Contraloría General de la Unión ha desarrollado capacidades profesionales en materia de control interno y se ha especializado en la promoción de la transparencia asociada a las estrategias de control interno, aun cuando es un ente que forma parte del Poder Ejecutivo federal. En el caso de Guatemala, la Contraloría General de Cuentas tiene autonomía técnica y funcional, pero se entiende como un órgano técnico auxiliar del poder legislativo nacional.

El caso de Costa Rica es interesante porque la iniciativa de apertura gubernamental está liderada por la Defensoría de los Habitantes de la República, mediante una Red Interinstitucional de Transparencia, que es una herramienta para facilitar el acceso a la información relacionada con la administración de los recursos públicos por medios digitales.

Para finalizar el recuento de las instituciones vinculadas con rendición de cuentas y combate a la corrupción conviene mencionar a las fiscalías especializadas en combate a la corrupción. Al menos en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay existen fiscalías, ministerios públicos o puntos de contacto especializados en combate a la corrupción y participan en la Red Iberoamericana de Fiscales contra la Corrupción. Conviene decir que en algunos de esos casos las fiscalías no necesariamente cuentan con espacios institucionales especializados, aunque sí con funcionarios profesionales en combate a la corrupción. El caso más destacado es el de Brasil, en el que operaciones emblemáticas, como la *Lava Jato,* se llevaron a cabo, en general, por el Ministerio Público.

¿Combate a la corrupción? Apunte final

Uno de los elementos centrales de la discusión sobre rendición de cuentas y combate a la corrupción en la región latinoamericana tiene que ver con la colonización patrimonialista de los espacios institucionales. Al margen de que los diseños en cada país son heterogéneos, con mayor o menor experiencia institucional en algunas áreas, los resultados del combate a la corrupción han sido magros. Es claro que esta falta de resultados se puede vincular con la disminución de la confianza en las instituciones y en la democracia, en general, y con la percepción de la corrupción en instrumentos de medición como el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional –el más reciente publicado en 2024.

Es interesante incorporar la vertiente de la apropiación patrimonial de los espacios institucionales encargados del combate a la corrupción y la vigilancia en el ejercicio del servicio público. Los grandes casos de corrupción que han ocupado la discusión pública en América Latina, en buena parte de los países, han tenido derivas distintas. Y quizás lo más identificable de todos ellos sea que han ido a la captura de los "peces gordos", en busca del defenestramiento o la prisión de quienes ocupaban o habían ocupado los más altos puestos del Estado: la presidencia, concretamente. Esto ha sucedido en Brasil, como caso paradigmático, con Luiz Inácio Lula da Silva, Dilma Rousseff y Fernando Collor de Mello, pero también en otros países: Argentina (Carlos Saúl Menem y Cristina Fernández), Ecuador (Rafael Correa), El Salvador (Antonio Saca y Mauricio Funes), Guatemala (Álvaro Colom y Otto Pérez Molina), Perú (Alejandro Toledo, Ollanta Humala, Martín Vizcarra) y Panamá (Ricardo Martinelli). De nuevo, la afición por los personajes. Esto no quiere decir que no haya que imponer sanciones, pero eso no agota el combate a la corrupción, la cual debe entenderse como un problema público que se puede prevenir y atajar desde las condiciones institucionales de contexto que permiten que suceda. Por otro lado, como ha quedado claro en la discusión, el combate a la corrupción no se puede limitar a la imposición de sanciones a los "peces gordos", porque eso no resuelve el problema, lo prolonga *ad perpetuam.*

La trayectoria de la región latinoamericana en los esfuerzos de rendición de cuentas y combate a la corrupción ha sido errática. Como se ha evidenciado, los esfuerzos institucionales han sido fragmentados, con base en el supuesto de la coordinación que, en las administraciones públicas poco consolidadas, suele servir como pretexto para diluir la responsabilidad, en lugar de herramienta para compartirla. Sin embargo, esos esfuerzos han ido colocando un sedimento de políticas públicas asociadas a la apertura y vigilancia de los gobiernos y, en mucha menor medida, a la disminución de las condiciones administrativas que permiten los hechos de corrupción y las malas prácticas. A partir de esa base sería posible rediseñar e incluso rehacer reglas e instituciones, siempre que el interés sea el de construir aparatos de Estado con capacidad para minimizar los incentivos para la corrupción.

Por desgracia, a la par de la fragmentación, la región ha sido testigo del proceso de colonización –o captura o apropiación– de las instituciones y reglas de rendición de cuentas y combate a la corrupción. Esta estrategia no es ajena a ninguno de los países de América Latina, si bien hay algunos casos en los que se hace más evidente. El resultado ha sido, una vez ocupados esos

espacios por representantes de los intereses de grupo o de la facción en el poder, el uso de las herramientas de combate a la corrupción para hostilizar y cancelar las posibilidades de acceso al poder –o de vuelta, casos de Brasil (Warf & Stewart, 2016, p. 139) y Argentina– de los adversarios políticos. Y, en contrario, también es posible que esos espacios colonizados resulten en un trato preferencial cuando se trata de casos de corrupción de quienes forman parte de las élites en el poder. Estas estrategias confluyen en la prevalencia de la impunidad, producto de la corrupción en las estructuras de procuración y administración de justicia (Ríos-Figueroa, 2012, pp. 196-201).

De tal suerte que la historia reciente de la región, en lo relativo a combate a la corrupción y rendición de cuentas, se puede resumir diciendo que, con todas las heterogeneidades, la mayoría de los países de América Latina han sido incapaces de articular esfuerzos institucionales consistentes, con medios para la eficiencia, pues se han concentrado en la individualización del problema de la corrupción y, como consecuencia, en la personalización de los castigos. Y, más allá, se han enfocado en los *personajes*, pues la concepción de corrupción que campa todavía en las narrativas políticas de la región es la de encarcelar a los presidentes o expresidentes, como si una estrategia así resolviera la complejidad del problema. Entrampados en la afición por los personajes, los países de la región siguen fallando en alcanzar el énfasis en la institucionalidad del que acusó Callcott a la profesora Benson.

Por otro lado, tampoco ha sido visible el interés de los grupos que llegan al poder, con base en esas narrativas, por modificar las condiciones institucionales en las que ha sucedido la corrupción. Esto no solo remite a una lógica patrimonialista clásica, sino a una falta de reconocimiento de la relevancia del Estado y el mantenimiento de la confianza y legitimidad de sus instituciones. La experiencia histórica de las últimas tres décadas evidencia que el interés de facción ha sido superior al interés del grupo la mayoría de las veces. Los problemas públicos como la corrupción seguirán existiendo y aumentando hasta que no se logren articular respuestas institucionales coherentes y entrelazadas. Es evidente que la "esperanza" de la coordinación institucional no se materializará, por lo cual es necesario pensar en formas alternativas de atender el problema de la corrupción y sus manifestaciones diversas. No es admisible la expectativa de que las soluciones se originen fuera de la región, o que se generen a partir de recetas externas, porque eso implicaría desconocer la importancia de la experiencia institucional acumulada en tantas décadas de ensayo y error.

A manera de apunte final, es posible decir que solo la vinculación entre democracia, el sentido de lo público y el imperativo de la rendición de cuentas puede entrañar la solución al problema de la corrupción, la cual prevalecerá mientras permanezca la lógica patrimonialista de quienes acceden al poder, mediada por mecanismos perversos como el "sistema de botín". La dinámica de la captura de lo público seguirá contribuyendo a minar cada día más las capacidades y la existencia misma del Estado.

Referencias

Callcott, W. H. (1956). Reseña de La diputación provincial y el federalismo mexicano, de Nettie Lee Benson. *The American Historical Review*, 61 (3), 671-672.

Curzio, L. (1998). *Toma de decisiones*. México: IFE.

Diamond, L., y Morlino, L. (2005). *Assessing the Quality of Democracy*. The Johns Hopkins University Press-The National Endowment for Democracy.

Inter American Development Bank. (2012). *Strengthening Transparency and Accountability for Improved Governance*. Washington: IADB.

Jiménez, C. (2009). *La fiscalización en el ámbito internacional*. México: UNAM.

Latinobarómetro. (2023). *Informe 2023. La recesión democrática de América Latina*. Santiago de Chile: Latinobarómetro.

López Ayllón, S., y Merino, M. (2009). *La rendición de cuentas en México: perspectivas y retos*. Secretaría de la Función Pública.

Mendiburu, M. (2020). *La participación ciudadana en las entidades fiscalizadoras superiores de América Latina: ¿avance o impasse?*. Buenos Aires: Accountability Research Center-Controla Tu Gobierno-Fundación Hewlett.

Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la resolución de problemas públicos*. México: CIDE.

Moncrieffe, J. M. (1998). Reconceptualizing political accountability. *International Political Science Review*, *19* (4), 387-406.

Monsiváis, A. (2017). La desafección representativa en América Latina. *Andamios*, 14 (35), pp. 17-41.

Morales, M. (2009). Corrupción y democracia. América Latina en perspectiva comparada. *Gestión y Política Pública*. 18 (2), 205-252.

Morlino, L. (2002). *What is a good democracy? Theory and empirical analysis* [conferencia]. Universidad de Florencia. Florencia, Italia. http://ies.berkeley.edu/

Morlino, L. (2004). What is a 'good' democracy? *Democratization*, *11* (5), 10-32. https://doi.org/10.1080/13510340412331304589

Peruzzotti, E. (2007). Rendición de cuentas, participación ciudadana y agencias de control en América Latina. *XVII Asamblea General Ordinaria de OLACEFS*. Santo Domingo: OLACEFS.

Rabotnikof, N. (2005). *En busca de un lugar común. El espacio público en la teoría política contemporánea*. México: UNAM.

Ríos-Figueroa, J. (2012). Justice System Institutions and Corruption Control: Evidence from Latin America. *The Justice System Journal*. 33 (2), 195-214.

Schedler, A., Diamond, L, y Plattner, M. F. (eds.) (1999). *Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Lynne Rienner.

Warf, B. & Stewart, S. (2016). Latin American Corruption in Geographic Perspective. *Journal of Latin American Geography*. 15 (1), 133-155.

5.

LA CORRUPCIÓN EN URUGUAY: FORTALEZAS, AMBIGÜEDADES Y RETROCESOS

Rafael Paternain

El presente artículo pretende trazar una mirada panorámica sobre la corrupción en Uruguay. Dicho fenómeno tiene un impacto relevante en aspectos económicos, políticos y sociales. La corrupción implica concentración de recursos, desigualdades sociales y erosión de las bases de legitimidad de las democracias. Al mismo tiempo, el estudio de la corrupción nos permite entender las claves de una época y el funcionamiento de la economía, la política y la sociedad. Como fenómeno estructural, la corrupción también nos permite aquilatar las bases culturales de una sociedad que tanto la tolera como la rechaza.

En el marco de trabajo comparativo con otros países de la región, este artículo ha asumido la perspectiva conceptual que define a la corrupción como la apropiación ilegítima de lo público para obtener beneficios de poder o dinero (Universidad de Guadalajara, 2024). En este sentido, es clave poner la mirada en los procesos de captura de las áreas de decisiones, por ejemplo, en los puestos públicos, los presupuestos nacionales, las compras públicas y los sistemas de sanciones. Más que un evento aislado o un conjunto de prácticas ilegítimas de personas o grupos, la corrupción debe entenderse como un sistema complejo de acciones que arraiga en los intersticios del poder. Es una realidad presente de forma constante, que plantea niveles muy variados de riesgos, y que por tal razón exige respuestas permanentes y actualizadas en materia de control y fiscalización.

El desarrollo de conversaciones públicas, diagnósticos afinados, marcos normativos, instituciones fortalecidas y evaluaciones permanentes deberían ser asuntos centrales para una agenda política en clave democrática. Sin embargo, en el contexto de nuestros países, la gravedad del fenómeno no se corresponde con la profundidad de las respuestas. La propia actividad política desmerece, bloquea y critica sus propias creaciones institucionales, para luego reprochar su falta de funcionamiento. Es muy difícil no encontrar ejemplos de esto en cada uno de los países de la región.

Analizar la situación de Uruguay en materia de corrupción presenta una serie de desafíos. Uno de los países con mayor nivel de solidez democrática de América Latina, también ostenta el mejor lugar en materia del índice de percepción sobre la corrupción. Según Transparencia Internacional, en 2024 Uruguay subió tres lugares y se ubicó en el puesto 13 entre 180 países (Transparencia Internacional, 2025). Sin embargo, a lo largo del tiempo, y en particular en los últimos años, los fenómenos de corrupción han adquirido otra centralidad e intensidad que comienzan a cuestionar la imagen proyectada por el país. No pretendemos con esta observación ni sobreestimar el problema, ni tampoco ensayar una cómoda lectura a partir de la excepcionalidad uruguaya. De lo que se trata es de reexaminar el caso a partir de la evidencia disponible y ubicarlo dentro de un conjunto de dinámicas políticas que nos permitan interpretar las claves más escondidas tanto de la emergencia como de la amortiguación de la corrupción.

La propuesta de análisis del presente artículo se estructura con base en cuatro partes. En la primera se describen algunas características del contexto uruguayo, por medio de reseñas de los procesos de las últimas décadas, del marco normativo, del encuadre punitivo y de la recuperación de los puntos de vista que han sido colocados tanto por los estudios académicos como por los informes de las organizaciones de la sociedad civil. En la segunda parte se propone un análisis de información secundaria proveniente de los organismos públicos que reflejan la realidad de las dimensiones de análisis que se han elegido para este estudio: la institucionalidad rectora, los puestos públicos, los presupuestos nacionales, los sistemas de compras y sus fiscalizaciones, y las respuestas sancionatorias a los casos de corrupción. En este apartado, más que conclusiones definitivas, se buscan algunos indicios que permitan luego profundizaciones investigativas. La tercera parte pone sobre la mesa los principales indicadores de percepción sobre la corrupción. Como se señaló, desde esta perspectiva, Uruguay ocupa un lugar de excepción dentro de los países de la región. No obstante, hay alguna evidencia que muestra un deterioro relativo en los últimos años que obliga no solo a buscar y actualizar las evidencias, sino además a reinterpretar el caso uruguayo desde un lugar menos unilateral. Por último, la cuarta parte está destinada a narrar casos recientes y emblemáticos de corrupción, para aquilatar la gravedad del

problema y entrever líneas de análisis que puedan dar cuenta de nuevos escenarios emergentes en el país.

En definitiva, el estudio de la corrupción en Uruguay es un auténtico desafío interpretativo, y en ese marco cualquier aproximación será provisoria e inestable, lo que nos plantea para el futuro inmediato el despliegue de líneas sólidas de producción de conocimiento.

Uruguay y su contexto

Uruguay ocupa un lugar ambiguo con respecto a la corrupción. Por un lado, mantiene un liderazgo regional en materia de percepción positiva sobre los niveles de corrupción en el país; por el otro, en los últimos años, un conjunto de fenómenos ha sacudido las tranquilas aguas de la sociedad uruguaya, dejando al descubierto nuevas realidades y dinámicas. El riesgo de subestimar el fenómeno de la corrupción en Uruguay ha sido un dato constante a lo largo del tiempo. De hecho, las dinámicas entre un Estado que ha tenido un peso significativo, una economía pequeña y muy dependiente de los vaivenes internacionales y una sociedad más o menos integrada durante un lapso importante del siglo XX, han dado el tono a un proceso de reproducción social que, sin embargo, tuvo como eje estructurador variadas formas de clientelismo político.

Durante los años sesenta y setenta del siglo pasado, ese equilibrio se rompió, y sobrevino una etapa de autoritarismo político, nueva inserción económica del país, y debilitamiento del Estado. Los años de la dictadura cívico-militar (1973-1984) generaron formas extendidas de violencia política y corrupción económica como nunca antes el país había conocido. Desde la recuperación de la democracia hasta nuestros días, los cambios en la economía, la sociedad y la política han impuesto nuevas realidades. La tradicional matriz clientelar ya no pudo sostenerse como en el pasado (aunque muchos de sus reflejos persisten en los gobiernos subnacionales), la apertura al mundo de la economía y la llegada de grandes inversiones han cambiado el lugar del país en términos geopolíticos, dejando espacios para el tránsito en materia de negocios ilegales y para nuevas oportunidades de prácticas de corrupción.

La captura de puestos públicos, el cobro de coimas de distinta magnitud, las extendidas prácticas de la corrupción policial, y los episodios reiterados de grandes inversiones públicas (en las áreas de las empresas públicas, de la defensa nacional o de las obras públicas) constituyen realidades que en algún momento tienen que poder ser puestas en perspectiva. Según una encuesta realizada en 2002 y 2009 para medir entre los empresarios nacionales la victimización por soborno, se obtuvo que los niveles más altos de declaración de pagos de sobornos estuvieron ubicados en los llamados "entes autónomos" (empresas públicas) y los gobiernos departamentales (Instituto de Ciencia Política, 2010).

Los problemas de la corrupción han estado en la agenda política y social, aunque amortiguados por mecanismos de control informal y por el peso de una imagen positiva que el país sigue proyectando. Sin ánimo de establecer correlaciones forzadas, podría señalarse que los periodos de mayor impulso neoliberalizador, con importantes desregulaciones estatales y acciones más orientadas hacia el capital, han coincidido con momentos de casos más intensos y resonantes en materia de corrupción. Además de los ya mencionados años de la dictadura militar, tanto el periodo comprendido entre 1990 y 1995, como los últimos cinco años de gobierno de la llamada "coalición republicana" (2020-2025), han estado marcados por episodios relevantes de corrupción.

También a finales de los ochenta y principios de los noventa, la realidad de América Latina se vio golpeada por casos de corrupción política que lograron desestabilizar gobiernos en varios países de la región. En este contexto, la Organización de los Estados Americanos (OEA) promovió en 1996 la Convención Interamericana contra la Corrupción, que constituyó el primer organismo multilateral en proponer una convención sobre esta problemática. Asimismo, a mediados de

los noventa, la discusión sobre la corrupción ocupó un lugar relevante, al punto que en 1998 el parlamento uruguayo ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción (mediante la Ley Nº 17008, del 25 de septiembre de 1998). Ese mismo año se aprobó la Ley 17.060, y se creó la Junta Asesora en Materia Económico-Financiera del Estado, con lo que se establecieron nuevas tipificaciones delictivas y se ajustaron otras. En los artículos 10 y 11 de dicha ley se establece la nómina de funcionarios obligados a presentar la declaración jurada de bienes e ingresos ante la Junta, y en los artículos 12 y siguientes se prevén los plazos, las circunstancias y el contenido de dichas declaraciones.

Decretos posteriores a 1999 consagran a la Junta como un órgano público que actuará en el ámbito del Poder Ejecutivo, vinculándose por medio del Ministerio de Educación y Cultura. Más adelante, en la Ley Nº 17296, del 21 de febrero de 2001, se creó el programa 101 "Asesoramiento a la Justicia Penal en materia económico-financiera del Estado e implementación de medidas preventivas en la lucha contra la corrupción", Unidad Ejecutora 022, que otorga respaldo presupuestal e inserción orgánica dentro del Ministerio de Educación y Cultura en el inciso 11.

En 2003, la propia Junta elaboró un conjunto normativo denominado Normas de Conducta en la Función Pública (aprobado por el Decreto Nº 30/2003), que consiste en la sistematización ordenada de normas constitucionales y legales que regulan la actividad de la función pública nacional, departamental, de empresas del Estado y personas públicas no estatales. A su vez, la potestad sancionatoria de la Junta fue prevista por primera vez en el artículo 99 de la Ley Nº 18046, del 24 de octubre de 2006, facultándose a retener el 50 % del salario de los funcionarios que omitan presentar la declaración jurada patrimonial, hasta que acrediten el cumplimiento de la obligación legal, en cuyo caso se le devolverá lo retenido.

Por su parte, la Ley Nº 18362, de 2008, cambia la denominación a Junta de Transparencia y Ética Pública y realiza modificaciones respecto a quiénes están obligados a presentar declaración jurada, siendo reglamentada por el Decreto Nº 338/010 del 12/11/2010. Además, le otorga rango legal a la independencia técnica de la Junta de Transparencia y Ética Pública, y le proporciona la facultad de comunicarse directamente con cualquier órgano u organismo de los mencionados en el artículo 1º de la Ley Nº 17060, facultad que había sido conferida por el artículo 20 del Decreto Nº 354/999.

En 2011, se establece la obligación de presentación de declaración jurada para los integrantes de las comisiones técnicas en el nuevo régimen de contratos bajo la modalidad de participación público-privada; mientras que en 2013, todo el personal del Ministerio del Interior fue obligado a presentar declaraciones juradas, lo que supuso un salto cuantitativo en el volumen de trabajo para la Junta de Transparencia y Ética Pública. Por último, la Ley Nº 19208, del 18 de abril de 2014, extendió la obligación de formular la declaración jurada de bienes e ingresos a funcionarios o empleados de empresas privadas creadas o adquiridas por organismos públicos, siempre que la participación del Estado sea mayoritaria.

Todo este recorrido desemboca en la Ley Nº 19340 del 28/08/2015, que crea la actual Junta de Transparencia y Ética Pública como Servicio Descentralizado, sustituyendo a la anterior Unidad Ejecutora Nº 22 del Ministerio de Educación y Cultura. A diferencia de las antiguas instituciones que controlaban a la administración, desde 1998 este organismo se dedica exclusivamente al control y la prevención de la corrupción. Con esta nueva configuración institucional, el país cuenta con un órgano autónomo encargado de propiciar políticas públicas, normativas y acciones que fortalezcan la transparencia en la gestión del Estado; asesorar al Poder Judicial y a la Administración en la lucha contra la corrupción; recibir y custodiar las declaraciones juradas patrimoniales de los funcionarios públicos obligados legalmente a su presentación; difundir los principios de la ética pública y la normativa antico-

rrupción y atender los compromisos internacionales asumidos por el país en las convenciones y los convenios vinculados a la materia. Entre sus cometidos sustantivos figuran los siguientes:

- Asesorar a los órganos judiciales con competencia penal, emitiendo opinión dentro del marco de su materia, cuando el Poder Judicial o el Ministerio Público lo dispongan.
- Obtener y sistematizar todas las pruebas documentales que de existir fueran necesarias para el esclarecimiento de las denuncias hechas sobre comisión de delitos incluidos en el texto de la Ley Nº 17.060, del 23 de diciembre de 1998, toda vez que el órgano judicial competente o el Ministerio Público así lo dispongan.
- Promocionar normativa, programas de capacitación y difusión que fortalezcan la transparencia de la gestión pública.
- Recepcionar, gestionar y custodiar las declaraciones juradas de bienes e ingresos de los funcionarios públicos (artículos 10 y siguientes de la Ley Nº 17.060, del 23 de diciembre de 1998).
- Actuar como órgano de control superior para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas (artículo III, numeral 9, de la Convención Interamericana contra la Corrupción).
- Mantener vínculos con los organismos internacionales y extranjeros con referencia a la materia de su competencia, ejerciendo la representación del país en los ámbitos especializados de la Organización de los Estados Americanos y la Organización de las Naciones Unidas.
- Realizar el seguimiento de las condiciones de regularidad e imparcialidad con las cuales se preparan, formalizan y ejecutan los contratos públicos de bienes, obras y servicios.
- Elaborar y difundir un informe anual para ser elevado a los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial (Junta de Transparencia y Ética Pública).

Como último antecedente por mencionar, figura la Ley Nº 19.823, del 25 de septiembre de 2019, que declara de interés general el Código de Ética en la Función Pública, cuyo alcance es para los funcionarios públicos que se desempeñan en el Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, gobiernos departamentales, entes autónomos y servicios descentralizados, y en general, todos los organismos, servicios o entidades estatales, así como las personas de derecho público no estatal.

Como queda de manifiesto en esta breve reseña, la segunda mitad de los años noventa dio el impulso más importante para pensar respuestas institucionales para el combate a la corrupción en un contexto regional y nacional que exigía nuevos soportes de política. Estas novedades no deben soslayar el papel que desde siempre han jugado, y juegan, órganos de control como el Tribunal de Cuentas, la Auditoría Interna de la Nación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que han sido parte de las fortalezas institucionales que el país ha tenido para controlar la gestión pública y mantener a raya a la propia corrupción.

Durante casi dos décadas (1998-2019), Uruguay amplió y perfeccionó sus mecanismos institucionales para enfrentar a la corrupción, sin mayores desarrollos y adaptaciones en los últimos años. Todo eso sin contar con las debilitadas capacidades reales que el organismo rector ha tenido para poder llevar a la práctica sus cometidos institucionales. Es posible que, hoy en día, el país deba pensar un nuevo diseño de todos sus instrumentos de control, regulación, transparencia y combate a la corrupción ante los desafíos de la época.

Muchas de las dificultades o de los desfasajes pueden apreciarse en la normativa penal. Si bien el país ya consagró, en su código penal de la década de los treinta del siglo pasado, la gran mayoría de los delitos "contra la administración pública" que actualmente nos rigen (peculado, concusión, cohecho simple y calificado, soborno, fraude, conjunción del interés personal y del público, abuso de funciones, revelación de secretos), hubo varios ajustes a los tipos penales existentes, crea-

ción de nuevos (utilización indebida de información privilegiada) y especificación de circunstancias agravantes en la Ley 17.060 de 1998. En 2024, se tipifica el delito de enriquecimiento ilícito por medio de la Ley 20.347. Para un país que ha tenido una intensa actividad punitiva en materia de delitos contra la propiedad y el tráfico de drogas, llama la atención el escaso o nulo interés en actualizar la dimensión sancionatoria para las conductas ilícitas de los propios funcionarios públicos.

Por su parte, como reflejo también de un cierto condicionamiento de la agenda pública, la producción académica sobre esta problemática ha sido escasa y discontinua. Más allá de la sistematización de la información secundaria disponible, la investigación presenta muy pocos antecedentes. En general, la literatura señala algunos aspectos de riesgo, pero suele reforzar la idea de la "excepcionalidad" uruguaya en el contexto regional (Instituto de Ciencia Política, 2010; Buquet, 2009; Caetano *et al.*, 2002). En el último tiempo, la ciencia política ha encontrado un flanco débil en las formas de financiamiento de los partidos políticos (Piñeiro *et al.*, 2016), en tanto los abordajes más sociológicos han colocado la mirada en los procesos de violencia y corrupción policiales (Paternain y Scaraffuni, 2023), así como en las debilidades y los retrocesos en las políticas contra el lavado de activos y financiamiento del crimen organizado (Tenembaum *et al.*, 2024). En este aspecto, la academia uruguaya tiene un amplio campo de estudios por desarrollar.

Por último, es importante reseñar el trabajo de construcción de agenda de diversas organizaciones sociales. Existen algunos agrupamientos de organizaciones de distinto tipo que han comenzado a llamar la atención sobre los déficits de transparencia y el avance de la corrupción, aunque estas voces han tenido dificultades para trascender e incidir en la conversación pública (Observatorio Ciudadano de Corrupción, 2022). En términos generales se ha puesto el acento en los procesos recientes de flexibilización de los controles para prevenir el lavado de activos y en las dificultades crecientes para el acceso a la información pública. Se observa una discrepancia fuerte entre los avances en materia normativa (tanto para garantizar la transparencia como para combatir la corrupción) y el financiamiento real para llevar a cabo las políticas. El organismo encargado de aplicar la ley de acceso a la información pública carece de autonomía, al tiempo que la Junta de Transparencia y Ética Pública no ha cumplido con su compromiso de poner en marcha un portal único de denuncias relacionadas con la corrupción. Por su parte, las políticas carecen de datos, estadísticas y evaluaciones de resultados e impactos. A su vez, las organizaciones también señalan que en el país no se reconoce en profundidad cómo los distintos tipos de corrupción impactan en la calidad de vida de los grupos más vulnerables, al tiempo que advierten escasa proactividad de los mecanismos de control e investigación penal, ya sea por no contar con un sistema de protección de denunciantes, testigos e informantes en casos de corrupción, como por la ineficacia en la persecución de los delitos transnacionales (Observatorio Ciudadano de Corrupción, 2022).

Exploraciones sobre el "Estado capturado": dimensiones y fuentes de información

La perspectiva analítica para comprender los procesos de corrupción mediante la noción de "Estado capturado" ha tenido desarrollos importantes a partir de las realidades de varios países de la región. Aplicar este concepto al caso uruguayo presenta varias dificultades, pues *a priori* no parece haber evidencias fuertes que marquen una tendencia de este tipo. No obstante, tampoco podemos hablar de un Estado neutro, profesional, solamente regulado por la racionalidad burocrática e inmune a procesos de captura de corte clientelar. En Uruguay hay una extendida naturalización de prácticas sistémicas que conforman espacios de clientelismo y discrecionalidad que no rompen, sin embargo, los equilibrios. En los gobiernos nacionales, eso ha permitido en las últimas décadas la rotación entre partidos políticos de distinto signo que se ha tramitado con tensiones que nunca llegan a puntos críticos. El panorama de los gobiernos departamentales es distinto; muchos de ellos están asentados en continuidades políticas que en algún momento derivan en casos de escándalo de corrupción que escalan a la escena nacional.

Sin embargo, el enfoque propuesto trabaja desde una serie de dimensiones que obliga a poner el ojo en instituciones públicas y en evidencia disponible para articular lecturas estratégicas. En general, nuestros países tienen severos problemas al momento de construir sistemas de información sobre las políticas públicas, y muchos más problemas para manejarse con criterios de transparencia. No siempre es sencillo acceder a la información, y los datos disponibles son pocos y de difícil interpretación. En este apartado, trabajaremos sobre cinco dimensiones fundamentales (ente rector en el combate a la corrupción, puestos públicos, presupuestos nacionales, sistema de compras y contralores, y persecución y sanción de la corrupción) y analizaremos la información disponible para tener un primer mapa de aproximación. Lejos de arribarse a conclusiones definitivas, los hallazgos son más bien indirectos y orientados a detectar carencias de los datos y promover futuras líneas de investigación.

El órgano rector

La descripción de la historia y las funciones de la Junta de Transparencia y Ética Pública ya se realizó líneas arriba. En el debate político y social hay un cierto consenso sobre la debilidad institucional y presupuestal de este organismo. No parece haber estímulos suficientes por parte del sistema político para hacer de este el centro de nuevas iniciativas y acciones de fortalecimiento, más allá de ciertas reacciones declarativas. Por lo pronto, las nuevas autoridades designadas para este periodo de gobierno (2025-2029) han reconocido carencias de todo tipo, y han admitido que la Junta se ha transformado en un depósito de denuncias que no se tramitan (hay denuncias pendientes desde 2020).

Los informes anuales y las estadísticas disponibles son ejemplos elocuentes de esa debilidad institucional. Uruguay no cuenta con reportes anuales completos y panorámicos acerca del problema de la corrupción. Hay sobreabundancia de referencias discursivas y preventivas, pero no hay actualizaciones con base en evidencias e investigaciones. Como ejemplo de esto, basta con recorrer las páginas del informe anual 2024 de la Junta de Transparencia y Ética Pública. Allí se informa que el organismo presentó un anteproyecto de ley sobre la "corrupción privada", que se recibieron 24 solicitudes de acceso a la información pública y 165 denuncias (45 de ministerios, 37 de gobiernos departamentales y 33 de servicios descentralizados). Información testimonial que no permite profundizar en esos fenómenos y mucho menos verlo en perspectiva evolutiva (Junta de Transparencia y Ética Pública).

Por su parte, los "datos abiertos" disponibles se refieren a funcionarios omisos en la entrega de la declaración jurada sobre patrimonio. De 12 161 funcionarios obligados a presentar declaraciones, en 2024 solo se tramitaron 6 457 declaraciones y 909

estuvieron incompletas. Hay 410 casos en omisión, 51 de los cuales figuran en la página web del organismo (Junta de Transparencia y Ética Pública).

Los puestos públicos

La Oficina Nacional de Servicio Civil, órgano dependiente de la Presidencia de la República, cuenta con un volumen significativo de información sobre todos los funcionarios públicos del país (Oficina Nacional del Servicio Civil). Alguna información básica de caracterización para la última década está disponible públicamente en formato de visualización dinámica. Eso permite observar cómo ha sido la evolución de los vínculos laborales con el Estado, discriminado entre funcionarios estrictamente y "no funcionarios" (bajo la figura de becarios, pasantes y contratos). Como se muestra en la siguiente tabla, en una tendencia estable para los últimos seis años, hay un crecimiento en el renglón de "no funcionarios", lo que revela cierta tendencia a la precarización de la fuerza laboral del Estado.

Tabla 1. Cantidad de vínculos laborales con el Estado por tipo de vínculo (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Funcionarios	78 377	77 592	76 669	75 871	75 353	76 815
No funcionarios	4 211	3 689	44 79	4 971	5 415	4 955
Total de vínculos	82 588	81 281	81 148	80 842	80 768	81 770

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Tabla 2. Cantidad de funcionarios públicos según algunos tipos de vínculos (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Provisoriato	1109	700	286	74	37	32
Contrato de función pública	197	186	253	304	222	267
Contrato de trabajo	632	594	581	546	454	49
Zafrales/eventuales	1097	1064	1049	1432	1117	1289

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Tabla 3. Cantidad de no funcionarios según algunos tipos de vínculos (2019-2024)

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Contratos	417	282	346	412	395	351
Becarios	361	352	325	61	207	221
Pasantes	18	10	18	91	66	134
Otros	2 394	2 244	2 886	3 595	4 021	3 674

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.

Si bien es una tendencia que no permite sacar conclusiones claras, también se necesita analizar más en profundidad si hay sesgo de esas figuras en algunos organismos en particular. Lo que de cierta manera podría suponerse como espacios acotados de discrecionalidad en la asignación de puestos públicos, también podría interpretarse como necesidades puntuales de los organismos de cubrir posiciones bajo formatos de mayor flexibilidad y menor costo.

Además, la Oficina Nacional del Servicio Civil también elabora estudios e informes periódicos sobre distintas problemáticas. Entre otros, hay que mencionar los trabajos sobre procesos disciplinarios, tanto para el periodo 2017-2018 como para el 2019-2021 (Oficina Nacional del Servicio Civil, 2020 y 2022). Con base en la información contenida en el Módulo Sumarios del Registro de Vínculos con el Estado de la ONSC, el estudio tuvo como objetivo contribuir a ampliar la recopilación de datos y mejorar la información acerca de la cantidad, la tipología de infracciones, las instituciones en las que se producen los sumarios y las conductas que son sancionadas. En dichos informes se menciona el siguiente encuadre normativo:

> En nuestro país la Ley N° 17.060 de 23 de diciembre de 1998 dicta normas referidas al uso indebido del Poder Público ("Corrupción") y la ley N°19.823 de 25 de septiembre de 2019 declara de interés general el Código de Ética en la Función Pública, cuyo alcance es a los funcionarios públicos que se desempeñan en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, Tribunal de Cuentas, Corte Electoral, Tribunal de lo Contencioso Administrativo, Gobiernos Departamentales, Entes Autónomos y Servicios Descentralizados y en general, todos los organismos, servicios o entidades estatales, así como las personas de derecho público no estatal. Los sistemas profesionales de carrera se sustentan en normas que rigen el cumplimiento de los deberes funcionales y las conductas de los funcionarios, estableciendo asimismo garantías procedimentales para evitar arbitrariedad en la aplicación de las acciones disciplinarias. El procedimiento disciplinario es el conjunto de trámites y formalidades que debe observar la Administración en el ejercicio de sus poderes disciplinarios. El sumario administrativo es el procedimiento para determinar o comprobar la responsabilidad de los funcionarios imputados de la comisión de falta administrativa y a su esclarecimiento (artículo 83 del Decreto 500/091) (Oficina Nacional del Servicio Civil, 2022, p. 10).

En efecto, para un periodo de cinco años, hay una tendencia al descenso de los sumarios iniciados, en particular en el último año de la serie. Por su parte, si bien el número de sanciones aplicadas no aparece discriminado por año, el número promedio de sanciones para el periodo 2019-2021 es más bajo que para el 2017-2018. Las sanciones por presunción de delitos son la segunda categoría en importancia y parecen tener un moderado crecimiento a lo largo de los periodos.

Tabla 4. Cantidad de sumarios y porcentaje sobre el total de vínculos con el Estado (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Sumarios iniciados	2 080	1 901	1 991	1 936	1 546
Porcentajes sobre vínculos	0.91	0.79	0.84	0.83	0.67

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).

Tabla 5. Cantidad de sanciones a funcionarios por periodos

	2017-2018	2019-2021
Sanciones	2 190	2 613

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).

Tabla 6. Porcentaje de sanciones aplicadas según tipo de causas por periodos

	2017-2018	2019-2021
Incumplimientos[12]	75	65.1
Presunción de delitos[13]	18	22.4
Irregularidades[14]	2	5

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).

En definitiva, los sumarios por delitos tienen una relativa estabilidad (con un incremento para los dos años finales de la serie), con una tendencia a la baja de los sumarios iniciados. Sin embargo, es interesante notar un cambio en la tipología de delitos. En el periodo 2017-2018, los delitos contra la administración pública se ubican en tercer lugar, luego de los delitos contra la persona (lesiones, agresiones, etc.) y contra la propiedad (robos, daños, estafas, etc.). Para el periodo siguiente, la cantidad de sumarios por delitos contra la administración pública crece y se ubica en el segundo lugar, después de los delitos contra la persona (véase tabla 8).

[12] En esta categoría se incluyen todos los incumplimientos en los que incurre el funcionario en el desempeño de sus funciones, que no corresponden al ámbito penal. Esto es, omisiones al deber de asistencia, negligencia, errores y omisiones en el cumplimiento de tareas, faltas de controles, conductas personales reñidas con el respeto y la imagen pública, relacionamiento inadecuado con pares, superiores y subordinados, extravíos de bienes o daños a bienes, errores, hurto de equipos y armas (Ministerio del Interior), acoso laboral, ineptitud física o incapacidad (Ministerio del Interior) y accidentes en vehículos propiedad del organismo o similares.

[13] Funcionarios con sentencia de condena ejecutoriada o presunción de ilícito. Los sumarios iniciados por presunción de ilícito o por sentencia de condena ejecutoriada representan la segunda causa más frecuente. Se considera presunción de ilícito cuando la falta cometida puede dar lugar a una denuncia e investigación penal. Además de ello, el organismo puede, mediante la vía administrativa, iniciar su propio proceso de investigación y determina una sanción correspondiente. Hablamos de un funcionario con sentencia de condena ejecutoriada cuando la justicia inicia su investigación y determina un procesamiento para ello, a fin de dilucidar la responsabilidad de la persona y disponer del proceso que corresponda. El procedimiento disciplinario administrativo se rige independientemente del procedimiento penal.

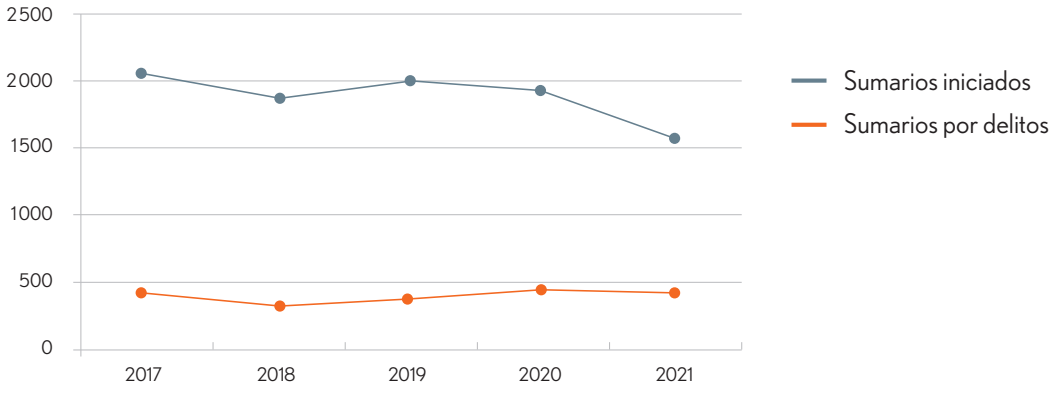
[14] Abarca todos los sumarios cuya descripción da cuenta de irregularidades, algunas cometidas en servicio y otras en procedimiento, y una tercera clasificación en la que se incluyen aquellos sin la aportación de detalles más específicos que permita incluirlo en alguna de las dos clasificaciones anteriores. Las irregularidades en el procedimiento agrupan las que tuvieron lugar durante una actuación o aplicar una forma particular al ejecutar los procesos específicos, siendo estas más frecuentes en el Poder Ejecutivo por el peso que tiene el Ministerio del Interior.

Tabla 7. Cantidad de sumarios por delitos y porcentaje sobre el total de sumarios (2017-2021)

	2017	2018	2019	2020	2021
Sumarios por delito	414	319	388	443	430
Porcentaje sobre total de sumarios	19.90	16.80	19.50	22.90	27.80

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).

Gráfica 1. Evolución de sumarios iniciados y sumarios por delitos



Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).

Tabla 8. Cantidad de sumarios según categorías de delitos por periodos

	2017-2018	2019-2021
Contra la persona	270	419
Contra la administración pública	112	291
Contra la propiedad	134	157

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).

Por su parte, se verifica un volumen relativamente bajo de desvinculaciones, con menos casos todavía por aquellos vinculados a delitos. También en este terreno, aunque con números muy reducidos para hablar de tendencias, en los años más recientes se experimenta un aumento. La repartición pública que más se destaca por sus números negativos es el Ministerio del Interior (del que depende la Policía Nacional). En el periodo 2017-2018, la mitad de los sumarios que finalizaron con desvinculaciones provino del Ministerio del Interior, mientras que en el periodo 2019-2021 fue del 60.7 %.

En este contexto, hay que prestar atención al siguiente aspecto: de los nueve incisos del Poder Ejecutivo (Administración Central) que tienen sumarios por delitos, el 62.2 % de los casos son por delitos contra la administración pública. Dentro de ese grupo, el Ministerio del Interior tiene el 78.5 % de sumarios por esos delitos.

Tabla 9. Cantidad de desvinculaciones y porcentaje sobre el total de vínculos por periodos

	2017-2018	2019-2021
Desvinculaciones	232	356
Porcentaje sobre vínculos	0.11	0.14
Desvinculaciones por delitos	2	5

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).

Tabla 10. Cantidad de sumarios iniciados, sumarios por delitos y desvinculaciones en el Ministerio del Interior (2019-2021)

	2019-2021
Sumarios iniciados	2436
Porcentaje sobre vínculos	7.40
Sumarios por delitos	872
Porcentaje sobre vínculos	2.70
Desvinculaciones	216
Porcentaje sobre vínculos	0.66

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022).

El presupuesto nacional

Uruguay tiene una larga tradición en materia de construcción de presupuestos nacionales y eficaces mecanismos de contralor, ya sea del Parlamento nacional o de los organismos técnicos especializados como el Tribunal de Cuentas. En las últimas décadas, el país cuenta con información presupuestal accesible y ha alcanzado importantes niveles de transparencia y disponibilidad pública de datos e informaciones. El análisis de la evidencia presupuestal muestra, para los últimos años, una notable estabilidad en sus rubros principales, tal como se refleja en la tabla 11. Sin embargo, cuando se analiza lo que el presupuesto nacional asigna a los organismos encargados de la regulación, los controles y la transparencia, también se verifica una alta estabilidad con un peso casi insignificante sobre el total del presupuesto estatal.

Tabla 11. Distribución porcentual de presupuesto según rubro (2017-2023)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Funcionamiento	64	64	64	64	65	65	64
Personal	30	30	30	30	29	28	30
Inversiones	6	6	6	5	6	7	6

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Tabla 12. Peso porcentual de los órganos de regulación y control en el presupuesto (2017-2023)

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Regulaciones, controles y transparencia	0.2	0.2	0.2	0.3	0.2	0.2	0.2

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

En esa distribución, y más allá de los vaivenes sobre los gastos afincados en la Presidencia de la República para 2020 (año de inicio de la pandemia por covid-19) y la inclusión desde ese mismo año del Ministerio de Industria y Energía, más del 60 % de ese renglón se lo lleva el Tribunal de Cuentas. Por su parte, el órgano rector en la lucha contra la corrupción (la JUTEP) insumía en 2017 el 4 % de todo el presupuesto vinculado con la regulación, el control y la transparencia, y seis años después llegaba al 3 %. Este dato revela la prioridad presupuestal que el máximo organismo de combate a la corrupción ha tenido para el sistema político en Uruguay.

Tabla 13. Distribución porcentual de los órganos de control, regulación y transparencia (2017-2023)

Organismo	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Tribunal de Cuentas	61	62	63	41	63	65	67
Ministerio de Economía	33	33	32	20	30	28	26
Ministerio de Industria, Energía y Minería				2	4	4	4
Presidencia	2	2	2	35			
Junta de Transparencia y Ética Pública	4	3	3	2	3	3	3

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Por otro lado, cuando se analiza el rubro de inversiones, hay tres organismos que se destacan por su peso, pero también por ser espacios especialmente vulnerables a tramas de corrupción. El transporte, la obra pública y la vivienda siempre suponen tramitaciones complejas, y a lo largo del tiempo no han sido pocos los casos vinculados con estos rubros que han adquirido cierta notoriedad. A su vez, hay un tercer actor, el Ministerio de Defensa, que, si bien no presenta el porcentaje más alto, sí tiene cierta relevancia, además de que las inversiones en ese rubro han estado salpicadas por casos de sospechas y presunciones de irregularidades. Poder establecer una relación más completa entre estos rubros de inversión con emergentes públicos, investigaciones internas y casos judicializados podría ser una línea de investigación que ameritaría futuras exploraciones más sistemáticas.

Tabla 14. Distribución porcentual de las inversiones según organismos (2022)

Ministerio de Transporte y Obras Públicas	32
Ministerio de Vivienda	22
Ministerio de Defensa	5
Administración Nacional de Educación Pública	8
Diversos créditos	14

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Por último, el análisis del presupuesto nacional deja abierto otro flanco. Se trata de lo que se destina centralmente a transferencias hacia los gobiernos departamentales. Uruguay cuenta con 19 departamentos, dos de los cuales (Montevideo y Canelones) concentran el 60 % de la población. Además, desde hace décadas los gobiernos de ambos departamentos están en manos de un partido de centro-izquierda (Frente Amplio). En la tabla 15 se muestra cómo en dos años, que corresponden además al periodo de gobierno de una coalición de centro-derecha, las asignaciones centrales del presupuesto discriminaron muy especialmente a la capital del país, y también al gobierno de Canelones. Ambos se ubicaron muy por debajo de las asignaciones presupuestales promedio. La discrecionalidad de esta distribución se hizo con criterios para favorecer a gobiernos subnacionales en sintonía con el gobierno central, lo que ayuda a la reproducción de ciertas lógicas políticas locales que, además, no han estado exentas en los últimos años de episodios de amplia resonancia nacional (como veremos en la última parte de este artículo).

Tabla 15. Incidencia porcentual de las transferencias centrales en los presupuestos de los gobiernos departamentales (2021-2022)

	2021	2022
Promedio	42	42
Montevideo	9	9
Canelones	26	23

Fuente: elaboración propia, con datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Compras estatales y fiscalización de gastos

El Estado uruguayo centraliza sus compras por medio de la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE). En la actualidad, posee un Observatorio de Compras Públicas con información de 2012 a 2021. Allí pueden encontrarse estadísticas sobre la cantidad de convocatorias y adjudicaciones, tipos de compras y productos, e información sobre los proveedores del Estado registrados. Entre 2012 y 2021 hay un incremento importante en la cantidad de convocatorias. En 2012 se hicieron 26 383 llamados, y en 2018 se alcanzaron 34 878. Para 2021, la cifra llegó a 29 102. La gran mayoría de las compras fueron "directas": en el periodo se llegó a un porcentaje máximo del 83 % y a un mínimo del 70 % en 2021. En segundo lugar figuran las licitaciones abreviadas que oscilaron entre 20 y 12 % a lo largo de esos años (Agencia Reguladora de Compras Estatales).

Cuando se analizan las compras del Estado según los montos asignados, el análisis adquiere otras precisiones. Como puede observarse en la tabla 16, el 80 % de los montos se refieren a compras en los entes autónomos, seguidos muy de lejos por los servicios descentralizados con un 46 %. La perspectiva cambia cuando se observa la cantidad de adjudicaciones, pues allí los porcen-

tajes se concentran mayoritariamente en los servicios descentralizados y en el Poder Ejecutivo. Las licitaciones abreviadas involucran al 72 % de los montos de las compras estatales en el periodo 2012-2021. Mientras tanto, el 77 % de la cantidad de adjudicaciones son por compra directa.

Tabla 16. Distribución porcentual de montos y adjudicaciones según ámbitos (2012-2021)

	Montos	Adjudicaciones
Entes	80	15
Servicios descentralizados	46	34
Poder Ejecutivo	19	32
Gobiernos departamentales	18	18
Poder Judicial	1	1
Órganos con autonomía funcional	1	

Fuente: elaboración propia, con datos de la Agencia Reguladora de Compras Estatales.

En definitiva, los procedimientos directos y abreviados son los que predominan, localizándose fundamentalmente en el rubro de los servicios no personales. En ese contexto, es crucial analizar cuál es el comportamiento de los órganos de contralor. En efecto, el Tribunal de Cuentas es la entidad superior de fiscalización y tiene como misión controlar las actividades económicas y financieras del Estado, de los gobiernos departamentales y de otros organismos que manejen o administren fondos públicos. El Tribunal de Cuentas posee potestades de control financiero externo y ejerce la superintendencia en la materia con autonomía e independencia frente a los poderes del Estado y la administración autónoma controlada. Con tal fin, está ubicado institucionalmente en un lugar de máxima jerarquía:

> Aunque su nombre podría inducir a confusiones, el constituyente no le otorgó facultades jurisdiccionales o sancionatorias. Actúa en función administrativa, dictaminando e informando en materia de presupuestos. Controla "toda la gestión relativa a la Hacienda pública" (art. 228 de la Constitución). Interviene preventivamente en los gastos y pagos con relación a su adecuación con las normas que la regulan, realizando "observaciones" cuando corresponda (artículo 211 literal B), dictamina e informa respecto de las rendiciones de cuentas y gestiones (artículo 211, literal C), puede denunciar "las irregularidades en el manejo de fondos públicos e infracciones a las leyes de presupuesto y contabilidad" (artículo 211, literal E) (Tribunal de Cuentas).

La información del Tribunal de Cuentas hay que reconstruirla a partir de la publicación de las Memorias Anuales (disponibles desde 2011 a 2023). Mediante el análisis de las "observacio-

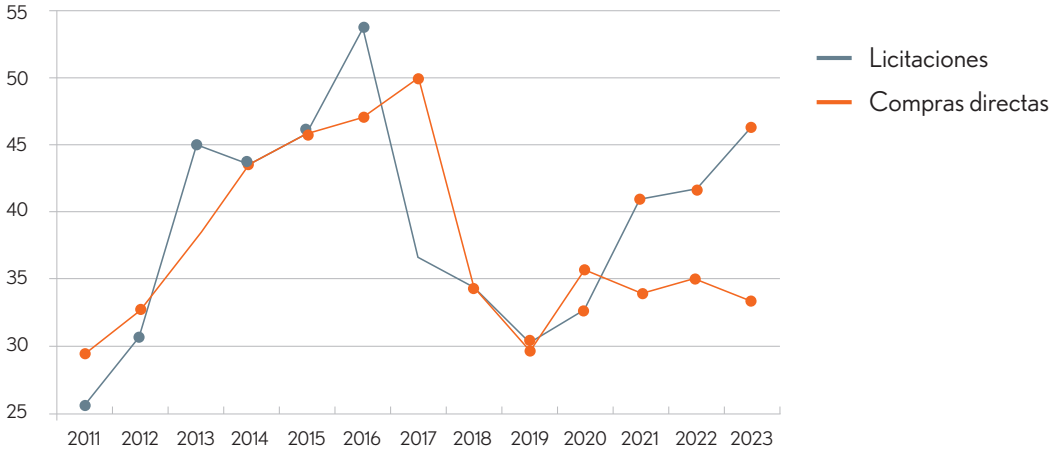
nes" realizadas por el Tribunal de Cuentas, puede tenerse una aproximación de la magnitud del gasto que se ubica en una zona de irregularidad, lo que no implica necesariamente que eso debe asumirse como prácticas de corrupción. De esta forma, más allá de que no existe una tendencia uniforme, puede afirmarse que las observaciones del Tribual de Cuentas, tanto a las licitaciones como a las compras directas, han crecido en el periodo. Si bien en 2011 las compras directas tenían un porcentaje de observaciones algo mayor que las licitaciones, para 2023 esa relación cambia: las últimas tuvieron un 46 % de observaciones y las primeras un 33 %.[15]

Tabla 17. Porcentaje de observaciones del TC a licitaciones y compras directas (2011-2023)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Licitaciones	26	31	45	43	46	53	37	34	30	33	41	42	46
Compras directas	29	32	38	43	46	47	50	34	29	36	33	35	33

Fuente: elaboración propia, con datos del Tribunal de Cuentas (2011-2023).

Gráfica 2. Evolución de las observaciones del TC a las compras estatales (2011-2023)



Fuente: elaboración propia, con datos del Tribunal de Cuentas (2011-2023).

[15] En una investigación anterior, para el periodo 1997-2008 se obtuvieron los siguientes resultados: en este periodo el "Estado uruguayo tramitó 8.511 licitaciones, de las cuales 2.622 fueron observadas por el TC. Esto quiere decir que en el 30 % de las licitaciones hechas por el Estado el gasto no se ajustó a las normas que lo regulan. Si nos fijamos en los montos, se licitaron aproximadamente US$ 7.678, millones y se observaron US$ 1.666,3 millones, un 22 %" (Instituto de Ciencia Política, 2010, p. 13).

En definitiva, entre 2014 y 2017 hay un aumento del porcentaje de observaciones tanto para las compras directas como para las licitaciones. Eso después se modera y comienza a aumentar para las licitaciones sobre el final del periodo. Sea lo que fuera, si las comparamos con la evidencia promedio del periodo anterior analizado en otro trabajo (Instituto de Ciencia Política, 2010), las observaciones del Tribunal de Cuentas tienden a aumentar en cuanto al crecimiento de las convocatorias, las adjudicaciones, los montos y la cantidad de proveedores del Estado. Si bien este resultado no dice nada en sí mismo, es un indicador de riesgo que debe ser estudiado con más detalle y profundidad para entender si es una tendencia general o hay algunos puntos más focalizados en ciertas áreas del Estado.

Sanciones por delitos de corrupción

La información disponible sobre procesos legales, imputaciones y condenas por los delitos tipificados contra la administración pública es escasa, de difícil acceso y procesamiento. Por ejemplo, en el marco de la implementación del nuevo Código del Proceso Penal en 2017, la Fiscalía General de la Nación cuenta con información pública desde 2018. Además, a partir de un visualizador de datos es posible acceder a las imputaciones y a las condenas desde 2019 hasta 2024 (Fiscalía General de la Nación). En ese contexto, figura un renglón de consultas para los delitos de "funcionarios públicos", sin que se explicite qué tipos efectivamente se computan allí. Como se observa en la tabla 18, la cantidad de imputaciones por esos delitos es muy baja con relación a las imputaciones generales y estables en el tiempo, con la excepción de 2021, que hubo un pico que también se reflejó en la cantidad de condenas.

Tabla 18. Cantidad de imputaciones y condenas (en general y por delitos de funcionarios públicos) 2019-2024

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Imputaciones generales	16 040	18 562	17 085	16 966	17 742	17 903
Imputaciones por delitos de "funcionarios públicos"	19	21	30	24	10	18
Porcentaje de delitos sobre imputaciones generales	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1
Condenas generales	13 823	17 807	16 657	16 516	17 273	17 623
Condenas por delitos de "funcionarios públicos"	8	12	30	19	11	16
Porcentaje de delitos sobre condenas generales	0.1	0.1	0.2	0.1	0.1	0.1

Fuente: elaboración propia, con datos de la Fiscalía General de la Nación.

Por su parte, la información que se obtiene de los informes estadísticos del Poder Judicial sobre procesos penales concluidos abarca un periodo más corto (de 2018 a 2022), y se realiza una apertura por tipos de delito. Los datos que se brindan allí no parecen tener especial consistencia con la información dinámica que se obtiene en línea de la Fiscalía, salvo a la hora de señalar el pico extraordinario de casos de 2021, que parecen explicarse por el peso de los cohechos calificados y el abuso de funciones.

Tabla 19. Cantidad de procesos penales concluidos por tipo de delitos (2018-2022)

	2018	2019	2020	2021	2022
Peculado	8	23	17	8	2
Concusión	1	4	2	5	
Cohecho calificado			7	46	9
Fraude				11	9
Soborno			10	3	1
Revelación de secreto				2	
Utilización de información privilegiada				1	
Conjunción del interés público y privado				1	
Abuso de funciones				17	2
Abuso de autoridad sobre detenidos			4	6	

Fuente: elaboración propia, con datos del Poder Judicial (2018-2022).

En cualquier caso, el volumen de penalización por delitos contra la administración pública parece bajo. Esto podría ser producto de una baja prevalencia real, o bien de dificultades mayores al momento de controlar, perseguir y sancionar estas conductas por parte del sistema penal. En general, suele asumirse que los momentos de alta visibilidad de los casos de corrupción tienen alguna correspondencia con la mayor capacidad de aplicar sanciones penales. Poder confirmar estos correlatos implica un esfuerzo mayor de investigación que no se ha hecho todavía en Uruguay. De alguna manera, la escasa respuesta punitiva es el reflejo de las percepciones sociales promedio que el país ostenta en materia de corrupción.

La excepcionalidad uruguaya y las percepciones sobre corrupción

Uruguay es considerado como un caso excepcional en América Latina, pues registra los menores niveles de corrupción. Este lugar de privilegio correlaciona con la solidez de la institucionalidad democrática del país, y es tributario de un largo proceso de desarrollo de órganos de control y de un conjunto de virtudes de su dinámica política. Este relato de la excepcionalidad ha quedado reflejado en los distintos estudios internacionales que han medido las percepciones sobre la corrupción. Por ejemplo, según el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional, en 2024 Uruguay alcanzó el puesto 12 de 180 países. Desde 2012, solo 32 países han logrado reducir la percepción de corrupción, y en América Latina y el Caribe, Uruguay es el que obtiene mejor ubicación (Transparencia Internacional, 2025).

El puntaje de cada país se obtiene de la combinación de distintas fuentes de información y metodologías (encuestas, evaluaciones, etc.), poniendo el acento en las siguientes manifestaciones de corrupción en el sector público:[16]

- Soborno.
- Desvío de fondos públicos.
- Funcionarios que utilizan su cargo público para obtener beneficios privados sin enfrentar consecuencias.
- Capacidad de los gobiernos para contener la corrupción en el sector público.
- Excesiva burocracia en el sector público que puede aumentar las oportunidades de corrupción.
- Nombramientos nepotistas en la función pública.
- Leyes que garantizan que los funcionarios públicos deben revelar sus finanzas y posibles conflictos de intereses.
- Protección jurídica para las personas que denuncian casos de cohecho y corrupción.
- Captura del Estado por intereses creados estrechos.
- Acceso a la información sobre asuntos públicos/actividades gubernamentales (Transparencia Internacional, 2025).

Como puede apreciarse en la tabla 20, la estabilidad de las percepciones positivas es muy alta a lo largo de toda la serie. De todas formas, llama la atención que el valor más alto se haya obtenido en 2024, luego de casos muy resonantes de corrupción que han jaqueado, como veremos en el apartado siguiente, al gobierno que cumplió funciones entre 2020 y 2024. En cualquier caso, este nivel de percepción sobre la corrupción en Uruguay parece tener un rango estructural.

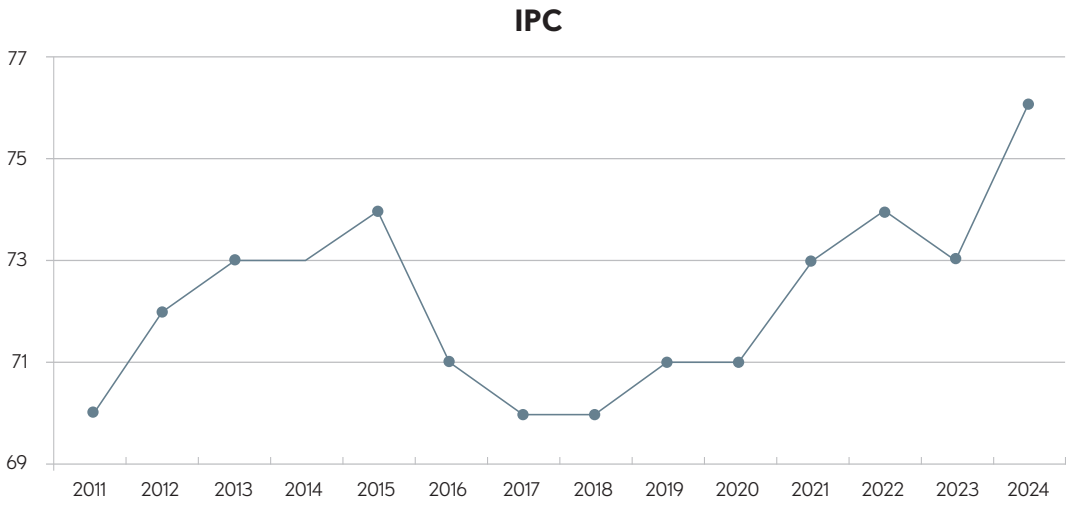
[16] Es importante señalar que este Índice de Transparencia Internacional no cubre los siguientes rubros: percepciones o experiencias directas de los ciudadanos sobre corrupción, fraude fiscal, flujos financieros ilícitos, facilitadores de la corrupción (abogados, asesores financieros, etc.), blanqueo de capitales, economías informales y corrupción en el sector privado. Estas dimensiones que se omiten son extremadamente relevantes, y podrían reconfigurar por completo el lugar y la imagen de Uruguay.

Tabla 20. Índice de Percepción de la Corrupción (máximo 100) 2011-2024

2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
70	72	73	73	74	71	70	70	71	71	73	74	73	76

Fuente: elaboración propia, con datos de Transparencia Internacional.

Gráfica 3. Evolución del IPC (2011-2024)



Fuente: elaboración propia, con datos de Transparencia Internacional.

Cuando se analizan otras fuentes de información es posible obtener lecturas más matizadas. Las encuestas del Latinobarómetro son un insumo relevante para aquilatar estos procesos. Aquí se toman en cuenta las percepciones de los propios ciudadanos por medio de distintos tipos de preguntas. En este punto, los contextos sociopolíticos parecen incidir marcadamente sobre el alcance de las opiniones. Por ejemplo, en 2005, el 51 % consideraba que evadir impuestos era injustificable y muy injustificable. Conforme el proceso socioeconómico fue mejorando en el país, esa opinión comenzó también a crecer, hasta descender de nuevo en 2023, ya con varios casos de corrupción resonando en la opinión pública.

Tabla 21. Porcentaje de opiniones sobre justificación de evadir impuestos (1998-2023)

	1998	2003	2005	2008	2010	2013	2016	2023
"Para nada" y "nada" justificable	65	68	51	54	66	67	63	55

Fuente: elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (1995-2023).

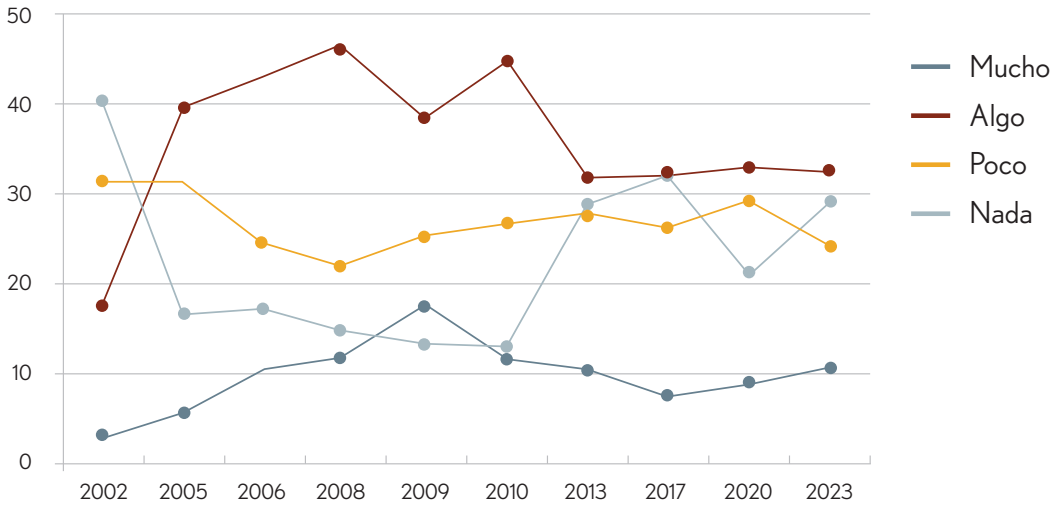
A su vez, las percepciones sobre el alcance de la lucha contra la corrupción también están condicionadas por los momentos sociopolíticos. Las opiniones más críticas con relación a estas políticas las podemos encontrar en los años de la crisis socioeconómica de 2002. Más del 70 % de los consultados ofrecía una visión poco y nada alentadora en este sentido. Pasados los años, el cambio político y la mejora general de la situación socioeconómica del país mediante las opiniones con relación al combate a la corrupción, se modifican. Para el 2011, cerca del 40 % consideraba a las políticas como poco y nada efectivas, y el 54 % pensaba que había logrado mucho o algo. Para la década siguiente, las valoraciones empeoraron, llegando a valores más preocupantes en 2023, pero más esperables en función de los casos resonantes de corrupción política que se desencadenaron en esos años.

Tabla 22. Porcentaje de opiniones sobre progresos en la lucha contra la corrupción (2002-2023)

	2002	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2017	2020	2023
Mucho	2.9	5.5	10.4	10.2	11.8	17.7	11.8	9.1	10.2	11.8	7.3	8.7	10.7
Algo	17.5	39.3	43.2	43.4	46.3	38.3	44.7	44.7	31.8	36.2	31.9	32.8	32.2
Poco	31.4	31.5	24.3	23	22	25.3	26.7	27.1	27.7	26.6	26.2	29.2	24.2
Nada	40.1	16.7	17.2	15.4	14.6	13.3	12.9	13.1	28.8	17.2	31.5	20.8	28.8

Fuente: elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (1995-2023).

Gráfica 4. Evolución de opiniones sobre progreso en la lucha contra la corrupción (2002-2023)



Fuente: elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (1995-2023).

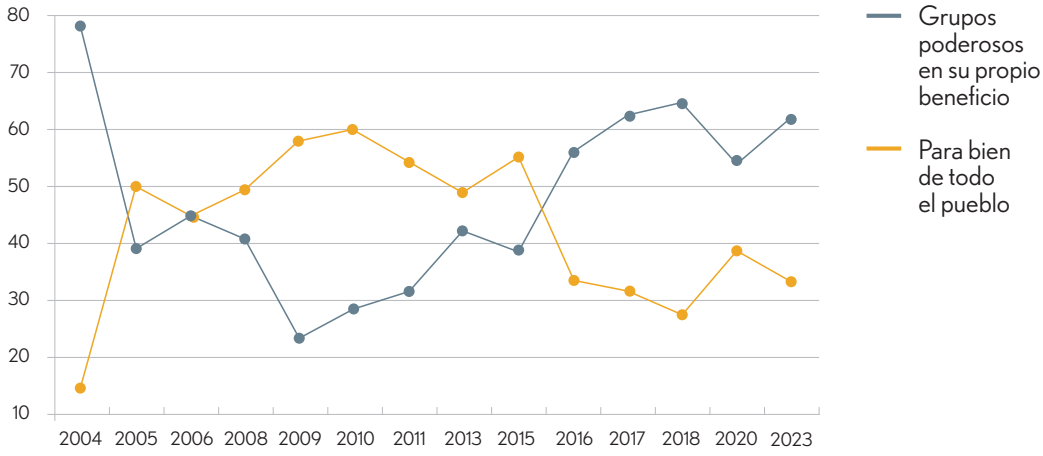
Otras preguntas dan cuenta de las mismas tendencias de la percepción. En el año 2004, la opinión mayoritaria de los encuestados en Uruguay consideraba que los beneficiados eran los grupos más poderosos. Con el ascenso del Frente Amplio al gobierno nacional en 2005, esa percepción sufrió modificaciones importantes. Para 2011, solo el 31.3 % pensaba eso y un 54.1 % creía que se gobernaba para bien de "todo el pueblo". Ya para el último tramo del tercer gobierno nacional del Frente Amplio (años 2016, 2017 y 2018), las opiniones vuelven a ser negativas y se instalan con fuerza en el contexto actual. Estas percepciones críticas parecen guardar un correlato con la sucesión de eventos de amplia difusión, algunos de los cuales serán analizados en el apartado siguiente.

Tabla 23. Opiniones sobre cómo se gobierna en el país (2004-2023)

	2004	2005	2006	2008	2009	2010	2011	2013	2015	2016	2017	2018	2020	2023
Grupos poderosos en su propio beneficio	77.7	38.8	44.6	40.4	22.8	28	31.3	41.8	38.2	56	62.3	64.5	53.8	61.6
Para el bien de todo el pueblo	14.7	50.2	44.4	49.2	57.7	59.3	54.1	48.6	55.3	33.3	31.5	27.2	39	33.3

Fuente: elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (1995-2023).

Gráfica 5. Evolución de opiniones sobre gobierno en el país (2004-2023)



Fuente: elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (1995-2023).

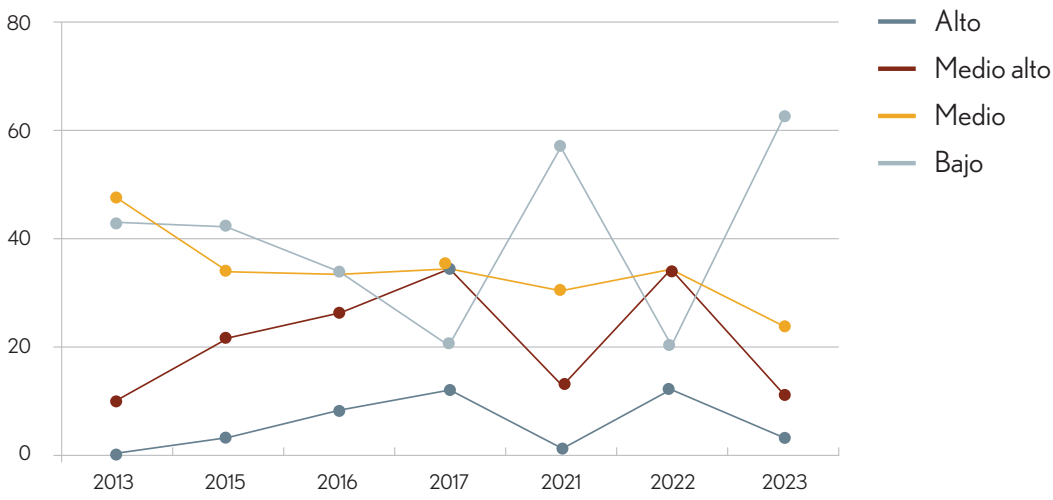
Además de las percepciones sobre la corrupción, queremos analizar ahora un indicador sobre "transparencia". En Uruguay, la Ley 18.381 de 2008 consagra el derecho de acceso a la información pública, que otorga la posibilidad a todas las personas, sin distinción alguna, de solicitar información pública en poder de los organismos, sean estatales o no. Algunas organizaciones sociales, como el Centro de Archivos y Acceso a la Información Pública (CAinfo), supervisan el cumplimento de esa ley mediante la Unidad de Acceso a la Información Pública (UAIP), y la construcción de un Índice Nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública (INTAI). En ese contexto, CAinfo realiza desde 2013 un análisis sobre el nivel de cumplimento de los distintos organismos estatales en materia de transparencia. Hasta 2017, hay un aumento significativo en el cumplimiento de nivel medio y alto, y un descenso en el nivel medio y bajo. Para el último periodo de gobierno (2020-2024) hay un deterioro ostensible en los niveles de cumplimiento. Para 2023, el 62 % de los organismos se ubicaba en un nivel "bajo" de cumplimiento en materia de transparencia (CAinfo).

Tabla 24. Nivel de cumplimiento (en porcentaje) de obligaciones de transparencia de organismos públicos (2013-2023)

	2013	2015	2016	2017	2021	2022	2023
Alto	0	3	8	12	1	12	3
Medio alto	10	21	26	34	12	34	11
Medio	47	34	33	34	30	34	24
Bajo	43	42	33	20	57	20	62

Fuente: elaboración propia, con datos de CAinfo.

Gráfica 6. Evolución del nivel de cumplimiento de obligaciones de transparencia de organismos públicos (2013-2023)



Fuente: elaboración propia, con datos de CAinfo.

Los casos de corrupción

Cuando en 2017 el vicepresidente de la República, Raúl Sendic, renunció a su cargo luego que una investigación periodística revelara primero que no poseía el título universitario que ostentaba tener en las presentaciones oficiales, y luego que había incurrido en gastos personales por medio de la tarjeta corporativa cuando le tocó presidir la empresa pública encargada de la refinación de combustibles, una nueva etapa se abrió para el país. De allí en más, la difusión de noticias sobre prácticas irregulares de autoridades y de figuras políticas relevantes comenzaron a hacerse comunes, sobre todo a partir de indagaciones y revelaciones periodísticas.

En 2019, unos audios que se hicieron virales delataban algunas prácticas de intercambios de pasantías por favores sexuales en un departamento del suroeste del país. Más tarde, entre 2020 y 2024, varios ministros y directores de organismos tuvieron que dejar sus cargos por revelaciones de distintos tipos: compras directas sin justificación, asignación arbitraria de viviendas, uso de títulos universitarios que no se poseían, atenciones indebidas en hospitales públicos, etc. Por último, a los pocos días de haber asumido el nuevo gobierno del Frente Amplio, en marzo de 2025, la ministra de Vivienda debió renunciar al conocerse que su propia casa estaba en situación irregular. Un conjunto de prácticas de los actores políticos, que podría presumirse como poco novedosas, de pronto adquieren un nivel de visibilidad que afecta no solo la trayectoria inmediata de las personas, sino la credibilidad de la actividad política. A pesar de la intensidad

de estas situaciones, como hemos visto en el apartado anterior, las percepciones sobre la corrupción en el país mantienen sus niveles positivos.

Pero el escenario mediático de la "probidad" pública no es el único relevante. Las disputas políticas se han trasladado al ámbito de la justicia penal, y en no pocos casos varios dirigentes han sido denunciados por prácticas de corrupción o abuso de funciones. La implementación del nuevo código del proceso penal sobre finales de 2017, que implicó el paso de un sistema inquisitivo a otro de naturaleza acusatoria, generó nuevas dinámicas y promovió un nuevo rol de poder por parte de los fiscales. Las acusaciones cruzadas de partidización en el funcionamiento de la Fiscalía General de la Nación, según la derivación y resolución de casos que involucran conductas de actores políticos, es una de las evidencias más preocupantes en términos del deterioro de la calidad institucional de Uruguay.

En paralelo, el país ha vivido en los últimos años episodios asociados con las problemáticas del narcotráfico, el contrabando y otras economías ilegales. El otorgamiento de un pasaporte exprés a un reconocido narcotraficante uruguayo generó una crisis política que terminó con la sustitución de las autoridades del Ministerio del Interior y la cancillería. Además, se han descubierto grandes contenedores de droga que se acopiaban en predios de empresas agrícolas y salían luego por los puertos, dejando al descubierto viejas vulnerabilidades de las aduanas, los puestos de frontera y los controles policiales. Por su parte, las prácticas de corrupción y colusión policiales se intensificaron en diversos niveles y encuadres territoriales y fueron fuente de inestabilidad política constante a lo largo de los últimos años.

Sin embargo, en el contexto de este artículo queremos detenernos en la reseña de dos situaciones especialmente críticas, que se abrieron indirectamente a partir de investigaciones judiciales. El primer caso es referente a la condena del exjefe de la custodia del presidente de la República entre 2020 y 2024. Posiblemente se trata del caso más resonante de corrupción política de toda la historia de Uruguay (Silva, 2024). El segundo escenario se vincula con la corrupción más arraigada en los gobiernos departamentales. En marzo de 2025, el intendente de un departamento del suroeste del país fue imputado por varios delitos de corrupción, y dos meses antes de las elecciones departamentales, en las que se jugaba la reelección, fue detenido preventivamente en su domicilio.

El caso Astesiano

En septiembre de 2022, el jefe de la custodia presidencial fue detenido por la policía a partir de un pedido fiscal. Alejandro Astesiano estaba siendo investigado por una trama de entrega de pasaportes a ciudadanos rusos. Se le incautó su teléfono celular, pero desde el principio se descartaron sus conversaciones con el presidente de la República. A partir de la evidencia de sus comunicaciones, un enorme mundo de vínculos, iniciativas y prácticas dejaron al descubierto formas de funcionamiento enquistadas en la propia presidencia de la República (Silva, 2024). Los chats de Astesiano que se asentaban en la carpeta fiscal llegaron con facilidad a la prensa y cada revelación multiplicaba las consecuencias. Durante algunas semanas, el país atravesó una crisis político-institucional de proporciones únicas. El caso Astesiano hay que encuadrarlo en su singularidad y entenderlo desde todo lo que proyecta. Corrupción, tráficos de influencias, espionaje político y redes de complicidad que involucran a las fuerzas de seguridad, a la cancillería y a empresarios de distinto porte, aparecieron como asuntos de extrema gravedad.

Astesiano es un personaje único. Emprendedor de la ilegalidad, polifuncional, incansable, desplegó una agenda propia por todos los subsuelos del poder. Cuesta creer que en tan poco tiempo haya podido gestionar tanto. Es altamente probable que esa trama de vínculos se haya gestado en otros tiempos. Un poder activo que se nutre de otros poderes y que se explota sin frenos cuando dispone de los resortes de la

acción gubernamental. Astesiano no fue ajeno a nada. Todo lo contrario, fue producto de una decisión, de una radical decisión política. Fue el presidente quien lo colocó allí, y a la luz de los hechos es imprescindible especular sobre qué razones tuvo para ello. Lo que se supo desde siempre es que él lo promovió, lo habilitó y lo dejó hacer, en principio, bajo el desconocimiento de todo un gobierno. La investigación judicial solo fue capaz de llegar hasta los bordes de la trama.

Es altamente probable que las figuras políticas más destacadas del gobierno de aquel entonces, incluyendo al presidente, no fueran el motor principal de toda esta trama de colusión. Pero no sería improbable que fueran cómplices o encubridores de un sinfín de poderes a los cuales responden por vínculos personales y afinidades ideológicas. Astesiano deja al descubierto esos poderes y sus formas de trabajo. Ese fue su error. Por exceso de confianza y de ambición, ahora sabemos algo más sobre personajes y prácticas que sostienen una configuración política. Detrás de cada piedra que se mueve, hay una conexión. Empresarios, lobistas, productores, representantes consulares, autoridades policiales, etc. No tenemos el mapa completo, pero el bosquejo alcanza para dimensionar el peso de las connivencias. El poder real se mueve fuera del alcance de los radares. Eso lo sabe cualquier gobernante, y por eso se apoyan en figuras como Astesiano. Solo que esta vez algo salió mal, y las consecuencias fueron incalculables.

Un caso de esta magnitud impacta directamente sobre la credibilidad de la política. Para un gobierno que quiso mostrarse implacable a la hora de controlar policialmente a los sectores más vulnerables, y que judicializó muchas causas sociales imaginables (allí tenemos el ejemplo de las ollas populares), esta subordinación a intereses oscuros lo colocó en un lugar de franca inconsistencia. Para un relato que promovió la libertad como fin último, no hay posibilidades de rehacerse cuando se confronta con sus propias prácticas abyectas. Entrever el funcionamiento de un conjunto de poderes fácticos desmiente las narrativas liberales y los mitos acerca de la robustez de nuestra democracia. Aquí hay varias cosas que se resquebrajan. Lo primero es la imagen del propio presidente, construida con base en un cuidadoso esquema de comunicación. Luego, la autonomía de la política y las capacidades de la democracia para sostenerse fuera de los poderes reales.

En este contexto, el papel jugado por el Ministerio del Interior fue uno de los elementos más preocupantes. La ausencia de controles políticos eficaces, liderazgos policiales afincados en las peores prácticas, acciones selectivas en los territorios más vulnerables, tecnologías de vigilancia desviadas de sus objetivos esenciales, sospechas fuertes de producción sesgada de información estadística sobre las tendencias del delito, etc., le marcan el tono a una gestión que, en el caso de Astesiano, ha estado orientada a la negación y al encubrimiento. Hemos pasado de la discrepancia franca a las políticas de seguridad aplicadas a la desconfianza en términos de garantías institucionales mínimas.

No menos inquietante es el escenario de la justicia penal. Un esquema procesal nuevo, atacado duramente por los sectores más conservadores, se ha ido consolidando a lo largo del tiempo y enfrenta ahora su prueba de fuego: investigar a fondo el corazón del poder político. La debilidad institucional para hacerlo, las declaraciones públicas imprudentes de la fiscal a cargo del caso y el papel de muchos auxiliares de la justicia que luego declaran como indagados, nos colocan a todos en un espacio de incertidumbre. ¿Tendremos un resultado final acorde con la magnitud del caso?

Los mensajes y las reacciones políticas del oficialismo completan esta tabla de preocupaciones. Al principio, fueron los argumentos sobre el desconocimiento de los antecedentes penales del jefe de la custodia presidencial. Luego se alabó nuestra calidad democrática porque la justicia puede investigar con independencia al poder político. En paralelo, el multifacético Astesiano pasó a ser una figura desleal, negativa, abominable ("malos hay en todos lados"). Conforme la información que se conocía públicamente comprometía aún

más al presidente y al gobierno, las reacciones escalaron en su nivel de agresividad, culpando a la oposición de hacer un escándalo que tenía efectos desestabilizadores.

Si bien el asunto fue tema de conversación y motivó posiciones políticas claras, sorprendió de todos modos la ausencia de una reacción enérgica y masiva por parte de una ciudadanía movilizada que sea capaz de exigir respuestas institucionales acordes con la gravedad de la hora. Una sensibilidad ambigua ha calado hondo, al punto de observar con indiferencia todo lo que ocurre o limitar los reflejos de protesta por miedo a ser colocados en el espacio de la desestabilización o la pretensión destituyente.

En definitiva, no fue solo la imagen presidencial la que estuvo en juego. Las preocupaciones formales por la calidad institucional de nuestra democracia debieron ir un paso más allá para identificar las lógicas de intereses que operan, obstaculizan, cercenan y hacen valer le ley del más fuerte. Esos poderes son capaces de desplegarse mediante operaciones en contextos sociales receptivos a las informaciones dañinas y en esquemas de poderosas tecnologías de la vigilancia y el control. Lo cierto es que Astesiano fue condenado por la justicia, pasó algunos meses en prisión y en 2024 recobró la libertad. Luego de esa condena, la fiscal del caso, que en todo momento procuró la defensa del presidente, abandonó sus funciones y se enroló en la militancia política dentro del partido del gobierno. El episodio más grave de corrupción que se haya conocido terminó diluyéndose y las capacidades de investigación y persecución del sistema penal quedaron comprometidas por presiones políticas cruzadas. Por un instante, la ejemplaridad uruguaya quedó en entredicho.

La corrupción departamental

Un incendio ocurrido en la sede del gremio de funcionarios municipales en el departamento de Soriano en 2021 desató una investigación judicial. Finalmente, el incendio fue intencional con el propósito de destruir evidencia que comprometía a miembros del sindicato. En marzo de 2025, el intendente de dicho departamento, Guillermo Besozzi, fue imputado por varios delitos de corrupción. Lo que comenzó siendo una investigación por un incendio culminó con más de 30 personas involucradas en una trama de corrupción que golpeaba a varias puntas.

Adelantamiento de dinero al gremio de municipales para pagar deudas, ocultamiento de sobrefacturación, hospedajes financiados por el gobierno municipal para militantes partidarios, asignación de maquinaras para obras a cambio de votos, contratos laborales solo por afinidad política, contratación de servicios que favorecían a empresas con vinculaciones políticas o familiares, pago de horas que superaban las efectivamente trabajadas, venta de materiales de construcción que eran propiedad de la intendencia, fueron algunas de las situaciones que la justicia logró esclarecer mediante escuchas telefónicas.

Esta situación tuvo repercusión nacional, pues estas revelaciones se hicieron dos meses antes de las elecciones municipales, en las que el intendente imputado iba por la reelección. La corrupción en los gobiernos departamentales, que tiene raíces sociales locales muy profundas, y que implican lógicas patrimonialistas muy arraigadas, es un asunto sabido, pero no definitivamente asumido en la conversación pública nacional. En su defensa, el intendente imputado argumentó que él no obtuvo ningún beneficio económico de todo eso, lo que tal vez sea cierto. Sin embargo, fue la pieza clave de un engranaje diseñado para la discrecionalidad y el beneficio ilegítimo de personas con intereses múltiples. La naturalización de estas prácticas llega a tal punto que su sola enunciación se asume como una estrategia de defensa. El intendente declaró: "Lo que me pasó le puede pasar a cualquiera", "si es así tendrían que ir presos los 19 intendentes".

A diferencia de otros casos recientes de corrupción que se dieron en otros departamentos, como en Artigas

(departamento del norte que limita con Brasil), en donde el intendente renuncia y asume sus delitos mediante juicio abreviado, en este caso el intendente plantea una férrea defensa ("soy un preso político"), critica el accionar de la Fiscalía y espera al resultado del juicio. Lo que son prácticas consuetudinarias, arraigadas socialmente, se asume como principio de inocencia. Ya no se trata de una negación para ocultar, sino de una negación que muestra los hechos y da una interpretación diferente. La política es para "ayudar", para la "gauchada" y para tramitar favores, encargos, demandas y ajustes. La lógica del patronazgo no sabe de normas ni de constreñimientos burocráticos. Los poderes se orientan a naturalizar esas prácticas (poderes económicos, mediáticos y políticos) y cuando otros poderes (en este caso el de la Fiscalía) irrumpen para alterar el equilibrio, deben ser enfrentados políticamente.

Luego de estos terremotos políticos locales, que registraron leves sismos a nivel nacional, las elecciones municipales de mayo de 2025 terminaron consagrando nuevamente la victoria electoral de los partidos, los allegados y los propios referentes comprometidos por casos de corrupción. La sociedad ratificó la confianza política a estos proyectos, sobreponiéndose a cualquier problematización moral.

Las prácticas de corrupción parecen tener en determinadas zonas del Estado un importante nivel de generalización, y forman parte de un sistema de relacionamientos e intercambios. Estas tramas emergen con intensidad en algunos casos puntuales y casi por derivaciones indirectas, rompiendo los cercos de silencio y complicidades, y dejando al descubierto una tolerancia social y política que está en la base de la debilidad de los mecanismos de control y sanción que el país tiene. El gran desafío es lograr entender cómo estas prácticas, cuando se descubren, casi no implican costos políticos y tampoco impactan sobre los principales indicadores de percepción.

El tratamiento público y mediático es la clave para tener la oportunidad de visibilizar una realidad siempre escondida. Muchos han celebrado que esa difusión es signo de una democracia fortalecida (Instituto de Ciencia Política). Sin embargo, también se sabe que los poderes políticos, judiciales, policiales y mediáticos obturan la gran mayoría de las veces no solo la difusión, sino además los propios resultados investigativos y judiciales. ¿En qué cuenta de la calidad democrática cabe colocar estas realidades? La relación entre democracia y corrupción es mucho más compleja e intrincada de lo que se piensa a primera vista.

Conclusiones

El problema de la corrupción adquiere un estatus ambiguo en Uruguay. La explosión reciente de casos, los niveles intermitentes de conciencia social y política sobre el problema, las limitadas capacidades institucionales para articular respuestas de combate y el peso disuasivo que siguen proyectando los índices internacionales de percepción sobre Uruguay, configuran un escenario complejo. Las viejas prácticas clientelares y patrimonialistas no desaparecen, y los riesgos se multiplican cuando los flujos de inversiones (legales e ilegales) alteran las dinámicas económicas. Los negocios grandes y chicos son espacios de intercambios, reciprocidades y demandas. Y la corrupción puede irrumpir allí no solo como un desvío de conductas individuales, sino como una lógica de funcionamiento que permite que las "cosas sucedan".

Los procesos modernizadores y neoliberales de los noventa implicaron una expansión de los hechos de corrupción, y en ese contexto (que también lo fue a nivel regional) el país comenzó a diseñar un sistema de respuesta institucional, cuya arquitectura ya tiene casi tres décadas y se ha ido ajustando a lo largo del tiempo, lo que no ha implicado un proceso de fortalecimiento real en sus capacidades operativas. La Junta de Transparencia y Ética Pública es un organismo central, pero profundamente debilitado en la actualidad. A la luz de la magnitud de los hechos recientes, consideramos que Uruguay debe revisar y actualizar

sus esquemas institucionales de control, regulación y fiscalización. También sus mecanismos de sanción (administrativos y penales) tienen que ser revisados. La dimensión preventiva en cada uno de los organismos debe ser planteada como un objetivo estratégico, al tiempo que se debe priorizar la investigación penal dentro de un nuevo encuadre punitivo. En Uruguay, como en todas partes, la severidad punitiva solo está reservada para los delitos más ostensibles que cometen las personas de los sectores más vulnerables desde el punto de vista socioeconómico.

Una mirada panorámica a los principales indicadores de riesgo en materia de captura de recursos estatales ofrece algunos indicios que tienen que ser explorados con mayor profundidad. Por una parte, crece la plantilla de funcionarios públicos bajo modalidades más precarias (becarios, pasantes, contratos a término), dimensión que en los gobiernos departamentales ha sido constante objeto de señalamientos de discrecionalidades. Por otra parte, a lo largo de los últimos años, cae la cantidad de sumarios y de sanciones, pero aumenta el porcentaje de sanciones, que se explica por la presunción de delitos. En ese contexto, los delitos de corrupción (delitos contra la administración pública) pasan a gravitar con más fuerza. Que el Ministerio del Interior ocupe un lugar relevante en materia de sumarios, desvinculaciones y delitos contra la administración pública, no debería llamar la atención, y exige estudios más focalizados.

Uruguay tiene una larga y sólida tradición en la construcción y el control de sus presupuestos nacionales. Aun así, el análisis presupuestal revela algunas cosas de distinto orden. En primer lugar, la escasa relevancia en materia de asignación de recursos que se destina a financiar acciones de control y regulación, en particular el menguante presupuesto que recibe la Junta de Transparencia y Ética Pública. En segundo término, lo que se destina a inversiones se concentra en algunas áreas programáticas (obra pública, vivienda, defensa nacional) que han sido señaladas como espacios de riesgo en materia de irregularidades y corrupción. Por último, las transferencias centrales hacia los gobiernos departamentales han seguido en los últimos años criterios de profunda inequidad distributiva, al punto que las asignaciones pasan a tener una lógica de inclusión/exclusión según las afinidades político-ideológicas que se tengan con el gobierno nacional. Pensar esquemas de distribuciones sobre bases más objetivas, y al mismo tiempo con criterios de cumplimiento de metas de transparencia y calidad en la ejecución del gasto, puede ser una línea de trabajo por implementar.

Las compras estatales directas y por licitación abreviadas constituyen la mayoría de la convocatorias y adjudicaciones. Sin embargo, en los últimos años ha crecido el número de observaciones que realiza el Tribunal de Cuentas. Si bien dichas observaciones no son sinónimo de prácticas irregulares o de corrupción, muestran una tendencia que debe ser considerada con atención. La propia Auditoría Interna de la Nación ha señalado una cantidad de debilidades que presenta la Agencia Reguladora de Compras Estatales (Auditoría Interna de la Nación, 2024). Si bien no todos los informes de auditoría son de acceso público, un análisis sistemático de estos podría arrojar qué tantos insumos preventivos pone el propio Estado sobre la mesa y cuántos de ellos son considerados en la práctica.

Cuando los indicadores que se estudian nos llevan al terreno de las percepciones sobre la corrupción, los resultados que se obtienen presentan sus matices. Así como el índice de Transparencia Internacional ofrece registros estables y mejora para los últimos años, otras aproximaciones, como las encuestas del Latinobarómetro, muestran tendencias contrastantes y mucho más dependientes de los distintos contextos sociopolíticos por los que ha atravesado el país. De hecho, para los últimos años, las percepciones parecen emitir algunas señales de alertas que están en sintonía con la gravedad de una serie de episodios recientes.

El trabajo que hemos emprendido en este artículo es apenas una aproximación. Si asumimos que el problema de la corrupción tiene en nuestro país una

dimensión más seria de que la cotidianamente queremos admitir, las reacciones políticas tienen que ir acompañadas de muchos más esfuerzos de investigación. La producción de evidencias y la construcción de líneas interpretativas también tienen que ser parte de una política de combate a la corrupción. En este sentido, el propio Estado tiene que asumir los desafíos en materia de producción de información e indicadores sobre nuevas bases conceptuales y criterios de transparencia. Una agenda de investigación debe promover la creación de datos y estadísticas (encuestas, informes oficiales), los estudios focalizados (en organismos específicos del Estado), la sistematización de casos relevantes y la apertura a los abordajes cualitativos sobre expedientes judiciales. Si efectivamente Uruguay aspira a mantener su lugar de privilegio en el contexto regional, debe poder sostenerlo a partir de evidencias sólidas y robustos procesos de evaluación.

Referencias

Auditoría Interna de la Nación (2024). *Informe de Auditoría sobre la Agencia Reguladora de Compras Estatales (ARCE).* Montevideo. Ministerio de Economía y Finanzas. https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/comunicacion/publicaciones/2024-presidencia-agencia-reguladora-compras-publicas-arce).

Buquet, Daniel (2009). "La opinión pública, los funcionarios públicos y los empresarios: Encuestas sobre corrupción en Uruguay", en Instituto de Cooperación y Desarrollo (org.), *La corrupción y su freno: Ciudadanía, instituciones y normas*, pp. 69-139. Montevideo. Instituto de Cooperación y Desarrollo.

Caetano, Gerardo; Buquet, Daniel; Chasquetti, Daniel, y Piñeiro, Rafael (2002). *Estudio panorámico sobre la corrupción en Uruguay*. Montevideo. Instituto de Ciencia Política.

CAinfo. Índice de Transparencia Activa en Línea. Montevideo. Uruguay. https://www.cainfo.org.uy/itael/

Instituto de Ciencia Política (2010). *Estudio diagnóstico sobre la corrupción en Uruguay*. Montevideo. Facultad de Ciencias Sociales, Junta de Transparencia y Ética Pública y Banco Interamericano de Desarrollo.

Instituto de Cooperación y Desarrollo (2009). *La corrupción y su freno: Ciudadanía, instituciones y normas*. Montevideo.

Latinobarómetro (1995-2023). *Informes de Opinión Pública Latinoamericana*. https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

Observatorio Ciudadano de Corrupción (2022). *Seguimiento al Compromiso de Lima*. Montevideo. Instituto de Comunicación y Desarrollo.

Oficina Nacional del Servicio Civil (2022). *Estudio de procesos disciplinarios en la Administración Pública uruguaya. 2019-2021*. Montevideo. Presidencia de la República. https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/documentos-de-trabajo

Oficina Nacional del Servicio Civil (2020). *Estudio de procesos disciplinarios en la Administración Pública uruguaya. 2017-2018*. Montevideo. Presidencia de la República. https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/documentos-de-trabajo

Paternain, Rafael, y Scaraffuni, Luciana (2023). *La violencia policial en los márgenes del Estado.* Buenos Aires. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales.

Piñeiro, Rafael; Rossel, Cecilia, y Acuña, Santiago (2016). *Financiamiento de campañas electorales en Uruguay*. Montevideo. Friedrich-Ebert-Stiftung Uruguay. https://library.fes.de/pdf-files/bueros/uruguay/13602.pdf

Poder Judicial (2018-2022). *Procesos penales. Estudio sobre procesos concluidos en los Juzgados Letrados con competencia en materia CPP*. Montevideo. Uruguay. https://www.poderjudicial.gub.uy/penal.html

Silva, Lucas (2024). *El caso Astesiano. Una trama de espionaje y corrupción en la Torre Ejecutiva.* Montevideo, Sudamericana.

Tenembaum, Gabriel, *et al.* (2024). *Vendedores de cuchillos. El lavado de activos en Uruguay.* Montevideo. Debate.

Transparencia Internacional (2025). Índice de Percepción de la Corrupción. https://www.transparency.org/en/cpi/2024/index/ury

Tribunal de Cuentas (2011-2023). *Memorias Anuales*. Montevideo. Uruguay. https://www.tcr.gub.uy/memoria.php

Universidad de Guadalajara (2024). *Sobre el combate a la corrupción en México. Informe País. 2022. Impunidad y Centralismo.* Guadalajara, Jalisco. Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Fuentes oficiales consultadas

Agencia Reguladora de Compras Estatales. Presidencia de la República. Uruguay. https://observatorio.arce.gub.uy/eportal/

Fiscalía General de la Nación. Montevideo. Uruguay. https://visualizador.gobiernoabierto.gub.uy/visualizador/api/repos/%3Apublic%3Aorganismos%3Afiscalia%3ADatos_fiscalia.wcdf/generatedContent

Junta de Transparencia y Ética Pública. *Cometidos.* Montevideo. Uruguay. https://www.gub.uy/junta-transparencia-etica-publica/institucional/cometidos

Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Presidencia de la República. Uruguay. https://www.gub.uy/ministerio-economia-finanzas/presupuesto2025-2029

Oficina Nacional del Servicio Civil. Presidencia de la República. Uruguay. https://www.gub.uy/oficina-nacional-servicio-civil/datos-y-estadisticas/datos/visualizador-datos

6.

EL CASO CHILENO: UNA INSTITUCIONALIDAD ROBUSTA QUE HA PERDIDO CAPACIDAD DE REACCIÓN

Manuel Aris Alonso

La captura del Estado es una forma sistémica y difícilmente visible de corrupción, en la que los intereses privados distorsionan el proceso de toma de decisiones del Estado para su propio beneficio, lo cual afecta al interés general. Implica la manipulación de las reglas del juego, lo que perjudica la legitimidad de las instituciones y lesiona al Estado de derecho. Si bien históricamente Chile ha sido percibido como un referente en materia de probidad y baja corrupción, una serie de escándalos en la última década han erosionado esta imagen, instalándose una preocupación en la ciudadanía respecto de ciertas debilidades institucionales que permitirían el desarrollo de la corrupción tanto por parte de las élites como de la sociedad en general.

Casos de corrupción que muestran oscuras intersecciones entre empresarios, abogados intermediarios y fiscalizadores públicos; causas judiciales por corrupción en más de la mitad de las municipalidades del país; informes de fiscalización que dan cuenta del mal uso masivo de licencias médicas por parte de funcionarios públicos; fundaciones y organizaciones de la sociedad civil, otrora emblemas de la virtud cívica, involucradas en casos de corrupción; y un récord histórico de parlamentarios desaforados, entre otros casos conocidos recientemente, dan cuenta del difícil momento institucional que vive el país.

El desarrollo previo de la institucionalidad chilena, que puso al país en la vanguardia a nivel regional e, incluso, global en algunas materias, está puesto a prueba con la masiva proliferación de casos de corrupción. Del mismo modo, podría sostenerse que es ese desarrollo el sostén de una caída pronunciada en los diversos *rankings* internacionales de fortaleza institucional, y de una mayor debacle institucional. Lo cierto es que hasta la crisis de corrupción que afectó al país en 2015 y 2016, siempre existió una reacción institucional que, con base en amplios acuerdos, logró reformas que mejoraron los estándares institucionales para todas las etapas del ciclo de la política anticorrupción. Sin embargo, ese tipo de reacción hoy no es posible observarla.

Contexto sociopolítico

En la historia reciente de Chile se identifican cuatro momentos en que los casos de corrupción han motivado una reacción institucional enérgica (Arís, M. *et al.*, 2018): en el último año del gobierno del presidente Aylwin, en la mitad del gobierno del presidente Lagos y en los dos gobiernos de la presidenta Bachelet. La forma de reacción ha sido más o menos similar en estos cuatros momentos, por medio de la elaboración de una agenda de reformas que considere aspectos del diseño institucional más amplios que los exclusivamente cuestionados por los casos de corrupción, lo cual convoca voluntades políticas transversalmente para concretar las reformas.

El primer momento se remonta a 1994, apenas cuatro años de asumido el gobierno democrático, y con fuertes enclaves autoritarios[17] presentes en la institucionalidad chilena, la élite civil aún no lograba legitimar del todo su capacidad para otorgar gobernabilidad al país, cuando un primer escándalo público relacionado con la corrupción sacudió el escenario político de la época. El Caso Codelco se reveló apenas dos meses antes del término del gobierno del presidente Patricio Aylwin, y consistía en el fraude que realizó al menos un ejecutivo de la estatal minera en la venta de cobre a futuro.

Recién asumido el presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle, en marzo de 1994, convocó a una Comisión de Ética Pública, instancia en la que participaron algunos exparlamentarios de distintas sensibilidades políticas, representantes de los tres poderes del Estado y de algunos órganos autónomos, como el Tribunal Constitucional.[18] Esta Comisión diagnosticó en su informe que la agenda de propuestas que se presentaban para mejorar el estándar del diseño institucional en materia de probidad y transparencia no se debía a una situación de corrupción generalizada en la administración pública, sino a la necesidad de hacer explícitos los desafíos que en estos ámbitos tenían las instituciones.

El ambicioso plan de reformas tuvo en la práctica un éxito relativo. La Comisión evacuó su informe con propuestas y no realizó ningún tipo de seguimiento a la tramitación de las medidas. Esta Comisión estuvo

[17] La sociología política ha acuñado este término para referirse a los dispositivos institucionales de las Fuerzas Armadas que impedían reformas sustanciales al orden político, económico y social en el país, expresado en ejemplos como la presencia de Pinochet como Comandante en Jefe del Ejército hasta 1997, la existencia de senadores designados por las Fuerzas Armadas y de Orden en el Poder Legislativo, o el precepto constitucional que declaraba a las Fuerzas Armadas como garantes de la institucionalidad democrática, entre otros.

[18] Ricardo Rivadeneira (fundador del Partido Renovación Nacional), Guillermo Arthur Errázuriz (fundador del partido Unión Demócrata Independiente y exministro del Trabajo de la dictadura), Óscar Godoy (académico Universidad Católica), Máximo Pacheco Gómez (demócrata cristiano, exsenador), Hernán Vodanovic (socialista, exsenador), Augusto Parra (radical socialdemócrata, rector de la Universidad de Concepción), Eugenio Velasco (radical socialdemócrata, exministro del Tribunal Constitucional), Andrea Muñoz (abogada), Genaro Arriagada (Ministro Secretario General de la Presidencia), Gabriel Valdés (presidente del Senado), Marcos Ochoa (presidente de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional), Jorge Schaulson (presidente de la Cámara de Diputados), Osvaldo Iturriaga (contralor general de la República) y Luis Bates (presidente del Consejo de Defensa del Estado).

compuesta por representantes de instituciones públicas, principalmente, por lo que dada esa configuración difícilmente podía ser, además de una instancia de generación de propuestas, un actor relevante en incidir o darle seguimiento al trámite de las reformas. El supuesto de legitimidad que le otorgaba esta composición tampoco significó un capital político hacia las reformas propuestas, las que solo comenzaron a observarse cinco años después, por medio de las modificaciones a la Ley General de Bases de la Administración del Estado con la inclusión de mayores estándares de probidad en algunas materias acotadas.

Una de las reformas que no lograron concretarse, y que en la revisión de la historia reciente de los casos de corrupción en Chile aparece como un hilo conductor, fue la que promovía la creación de un sistema de financiamiento de la política, que hasta ese momento se mantenía en la opacidad total.

Durante el gobierno del presidente Ricardo Lagos salieron a la luz pública nuevos escándalos de corrupción. En 2002 se descubrió el Caso Coimas, que involucraba a autoridades de distinto nivel en el pago de sobornos para la obtención de permisos de instalación de plantas de revisión técnica. Al año siguiente, dos nuevos casos vinculados al financiamiento irregular de la política se sumaron a la agenda noticiosa, relacionados con el uso de recursos públicos para el financiamiento de campañas políticas.

Los casos dejaron en evidencia el retraso del diseño institucional chileno en relación con el financiamiento electoral y otras materias vinculadas con la probidad y la transparencia. A raíz de esto, el presidente Lagos negoció con los partidos políticos de su sector y de la oposición un conjunto de reformas que se denominó Acuerdo Político-Legislativo para la Modernización del Estado, la Transparencia y la Promoción del Crecimiento, y que tenía por finalidad fortalecer al Estado en su capacidad de *responder con eficiencia y eficacia en el servicio a la ciudadanía,* dotando de mayores niveles de probidad y transparencia su accionar.

Al término de 2003, el conjunto de reformas comprometidas había tenido una fecunda producción legislativa, que se reflejaba en la publicación de diez leyes que, gracias al acuerdo político alcanzado meses antes, tuvieron una rápida tramitación en el Congreso Nacional. En el acuerdo, tanto el gobierno como la oposición consensuaron abordar ciertas reformas de modernización del Estado, de modo que no volvieran a repetirse en el futuro antiguas malas prácticas y con el objetivo de evitar una crisis política de mayor envergadura.

Se publicaron leyes relativas al registro de personas jurídicas que reciben donaciones del Estado, a la restricción de gastos reservados y asignaciones de funcionarios y autoridades públicas, se creó la Comisión Especial Mixta de Presupuestos en el Congreso Nacional, con el objetivo de observar permanentemente la evolución del gasto fiscal, se modificó la Ley de Bases de la Administración del Estado en varios aspectos relacionados con la probidad de los funcionarios públicos, se creó un sistema de Alta Dirección Pública para la selección de directivos en la función pública, se consagró legalmente el sistema electrónico de compras públicas y se restringieron los gastos de publicidad del Estado, entre otras reformas, algunas de las cuales serán abordadas en los capítulos posteriores de este informe.

También se creó un sistema de financiamiento electoral, que hasta ese momento se encontraba totalmente desregulado. Dos años más tarde, una reforma constitucional de largo alcance reemplaza el precepto constitucional que indicaba a las Fuerzas Armadas y de Orden como garantes de la institucionalidad democrática chilena por los principios de probidad y transparencia.

La alta velocidad de la tramitación de estas leyes bien pudo atentar contra su calidad, especialmente en materias relacionadas con el financiamiento de la política. En la historia de la Ley de Límite, Control y Transparencia del Gasto Electoral, por ejemplo, es posible observar una serie de intervenciones de parlamentarios que, no satisfechos del todo con el contenido del proyecto

de ley en evaluación, dieron su aprobación en virtud del acuerdo previamente alcanzado por los partidos políticos y el gobierno. Este acuerdo bloqueó temas relevantes para organizaciones de transparencia y expertos en la materia. Las principales debilidades del nuevo sistema de financiamiento electoral se encontraban en permitir la donación de empresas privadas a las campañas políticas, la figura de la donación reservada y la inexistencia de una institución fortalecida para la labor de fiscalización y sanción de incumplimientos a la ley.

Las imperfecciones del sistema provocaron que, en su primera elección en régimen, en 2005 se cometieran irregularidades que constituyeron nuevos escándalos públicos de corrupción. Estos fueron los casos Chiledeportes –en el que se demostró que se utilizaban fondos de subvención pública para el financiamiento de campañas electorales– y Empresas Fantasmas, en el cual empresas ficticias fueron utilizadas en la rendición de gastos de campañas parlamentarias. La reacción de la entonces presidenta Michelle Bachelet fue la conformación de una Comisión de Probidad y Transparencia, compuesta por siete expertos.[19]

Esta Comisión elaboró un informe con propuestas de medidas que se transformaron en una nueva agenda de probidad y transparencia para perfeccionar el diseño institucional chileno. Incluía medidas que perfeccionaban el Sistema de Alta Dirección Pública, el sistema de financiamiento de campañas y partidos políticos, y el reforzamiento de los sistemas de control del Estado, entre otras, muchas de las cuales fueron recogidas de la primera agenda de la Comisión de Ética Pública de 1994.

Entre los principales logros de esta agenda, en materia legislativa, se cuentan la publicación de una ley de protección al denunciante y la Ley N° 20.285 de acceso a la información pública, en 2008. El escaso éxito legislativo de este paquete de medidas se debió en parte a que la Comisión acotó su trabajo a la confección de las propuestas, pero no a su seguimiento, y que la oposición no se sumó a los acuerdos que se requerían para concretar la nueva agenda.

Durante el primer gobierno del presidente Piñera no hubo mayores escándalos de corrupción, salvo algunos casos relacionados con conflictos de intereses –tanto del mismo presidente como de algunos de sus ministros–, razón por la cual llevó a cabo ciertas reformas en la materia, como presentar un nuevo proyecto de ley de probidad –que regulaba las declaraciones de intereses y patrimonio, fideicomiso ciego y enajenación forzosa de activos–, que avanzó bastante en su tramitación y se publicó un par de años después; aprobar la Ley de Lobby –tras once años de una difícil tramitación–; y presentar un proyecto de ley para perfeccionar la Ley de Transparencia, que pasó a segundo trámite, donde se encuentra hasta la actualidad.

A inicios del segundo gobierno de la presidenta Bachelet, en 2014, se observa un punto de inflexión en la percepción pública de la corrupción en Chile, con el estallido de escándalos que afectaron transversalmente al mundo político y empresarial. Los casos Penta y Corpesca revelaron un extendido sistema de financiamiento ilegal de la política y el pago de sobornos para influir en la tramitación de leyes.

La crisis se agudizó en febrero de 2015 con el caso Caval, en el cual el hijo de la presidenta Bachelet, Sebastián Dávalos, fue investigado por un negocio inmobiliario bajo sospecha de tráfico de influencias. Este hecho golpeó directamente al gobierno y fue seguido por una nueva arista del caso SQM, que implicó a los ministros del Interior y de Hacienda, forzando un cambio de gabinete en mayo de ese año.

Esta cascada de escándalos provocó una fuerte caída de la confianza ciudadana. De acuerdo con datos del

[19] Enrique Barros, Carlos Carmona, Alejandro Ferreiro, Davor Harasic, María Olivia Recart, Salvador Valdés y José Zalaquett.

Centro de Estudios Públicos, entre 2014 y 2015 la confianza en el gobierno cayó a casi la mitad (de 29 a 16 %), mientras que la del Congreso y los partidos políticos se desplomó a un 7.5 y un 3 %, respectivamente. En respuesta, la presidenta Bachelet convocó a una nueva comisión, el "Consejo Asesor Presidencial Contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción",[20] liderado por Eduardo Engel, para diseñar una agenda de reformas a la institucionalidad.

El Consejo ejerció con total libertad para establecer un marco conceptual que definió la corrupción y los conflictos de intereses como un problema estructural, derivado de debilidades institucionales. En consecuencia, sus propuestas trascendieron las medidas anticorrupción convencionales para intentar abordar también sus causas subyacentes. De esta manera, su agenda integró temas sistémicos, los cuales incluían la regulación de la relación entre el poder económico y la política, la fiscalización de los entes reguladores financieros y la transparencia en el gasto público y de defensa.

El Consejo elaboró un informe con 236 propuestas concretas, agrupadas en 21 áreas temáticas. Un notable 92 % de estas medidas fueron aprobadas por unanimidad, lo que demuestra un amplio consenso sobre las debilidades institucionales de Chile para enfrentar la corrupción. Este acuerdo transversal dotó a las propuestas de un gran capital político que facilitó su posterior transformación en reformas.

Recibido el informe de la Comisión Engel por la presidenta Bachelet, el gobierno seleccionó algunas de las medidas propuestas para establecer una agenda concreta de reformas que, anunciadas en cadena nacional por la propia presidenta, se transformaron en 21 proyectos de ley que ingresaron a tramitación en el Congreso Nacional, y otras diez medidas administrativas que el Ejecutivo logró implementar en el corto plazo.

En el actual gobierno del presidente Gabriel Boric explotaron los casos convenios y audio, de gran relevancia pública. Para enfrentar al primero, el presidente convocó a una nueva comisión de expertos, esta vez de carácter ministerial,[21] que presentó un informe con un diagnóstico y varias recomendaciones, aunque estas no han tenido mayores logros a nivel legislativo.

Según el estudio "Radiografía de la corrupción", realizado por la Contraloría General de la República (2020), 85 % de la población percibe que la corrupción está "muy extendida" o "extendida" en el país. A fines de 2023, el Ministerio Público investigaba más de 640 causas abiertas contra alcaldes y funcionarios municipales, vinculadas a malversación de caudales públicos y fraude al fisco, y el Consejo de Defensa del Estado mantenía causas con el 51 % de los municipios del país, por causas de corrupción (CEYA, 2024).

[20] También conocida como "Comisión Engel", sus miembros fueron Eduardo Engel (presidente): economista, presidente de Espacio Público; Agustín Squella: abogado y académico; Álvaro Castañón: abogado y coordinador legislativo de la ONG Ciudadano Inteligente; Andrea Repetto: economista, académica y miembro del directorio de Espacio Público; Benito Baranda: psicólogo y director de la Fundación América Solidaria; Claudio Fuentes: cientista político y académico; Daniel Zovatto: director de Idea Internacional; Alfredo Etcheberry: abogado y académico; José Andrés Murillo: presidente de la Fundación para la Confianza; Lucas Sierra: abogado y subdirector del Centro de Estudios Públicos; Manuel Riesco: economista y director del Centro de Estudios Nacionales de Desarrollo Alternativo (CENDA); Marcela Ríos: cientista política, oficial a cargo del Programa de Gobernabilidad del Programa de Naciones Unidas en Chile y directora de Espacio Público; Olga Feliú: abogada; Paulina Veloso: abogada y consejera del Consejo de Defensa del Estado; Rosanna Costa: economista y subdirectora del centro de estudios Libertad y Desarrollo; Vittorio Corbo: ingeniero comercial de la Universidad de Chile y doctor en Economía del MIT.

[21] Comisión Asesora Ministerial para la regulación de la relación entre las instituciones privadas sin fines de lucro y el Estado, también nombrada "Comisión Jaraquemada", por María Jaraquemada Hederra (presidenta), Ramiro Mendoza Zúñiga, Jeannette von Wolfersdorff, Ignacio Irarrázaval Llona y Francisco Agüero Vargas.

En los últimos años, Chile ha vivido un proceso de fragmentación política, una tendencia a la polarización y el aumento de la desconfianza interpersonal y en las instituciones. Si bien no ha existido un diagnóstico compartido respecto de las causas que gatillaron la crisis social de 2019, una hipótesis plausible sitúa a la corrupción y la sensación de impunidad de las elites como uno de los factores que explicaban el descontento social (Espacio Público, 2019). De hecho, el entonces presidente Sebastián Piñera elaboró una agenda antiabusos y contra la impunidad, aunque no hubo mayores logros a nivel legislativo.

A pesar de puntuales avances en el marco normativo e institucional, permanece inconclusa la pregunta respecto de si su aplicación es lo suficientemente robusta como para prevenir que los intereses particulares capturen las decisiones públicas. En Chile, muchos de los procesos de reforma del Estado fueron impulsados o acelerados por crisis políticas, escándalos de corrupción o eventos significativos (CEP, 2024), los cuales se han multiplicado en los últimos tiempos sin reacciones de perfeccionamiento al marco institucional, como las descritas anteriormente.

Marco normativo e institucional

Chile ha ratificado convenciones internacionales clave como la Convención Interamericana contra la Corrupción (1996) y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (2003). Además, su ingreso a la OCDE en 2010 implicó la actualización de varios estándares importantes para el combate a la corrupción, siendo uno de los más relevantes la Ley 20.393 de responsabilidad penal de las personas jurídicas.

La modernización del Estado es un tema recurrente en Chile, especialmente después del caso MOP-Gate a inicios de la primera década del siglo. Su impulso ha estado inspirado en el modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), que busca mejorar la eficiencia en el sector público, introduciendo doctrinas como la contractualización, la discrecionalidad y la gestión por resultados. Diversos análisis de la administración pública han diagnosticado efectos negativos de la implementación de este paradigma, principalmente en los espacios que genera para la realización de malas prácticas y corrupción en entornos con culturas administrativas débiles (Garrido-Vergara y Quijada-Donaire, 2024).

Respecto del financiamiento de la política, es una de las áreas con mayores avances luego de las reformas que sucedieron con posterioridad a los escándalos de financiamiento electoral ilegal en 2015. Se intentó reducir notoriamente la influencia del sector privado en la política y dotar de mayor transparencia al sistema. De este modo, se prohibió el financiamiento de empresas –que anteriormente contaban incluso con beneficios fiscales por estas donaciones–, se redujeron significativamente los topes de los aportes, se transparentaron la mayor parte de las donaciones a campañas –y totalmente en el caso de los partidos políticos- y se establecieron sanciones efectivas y disuasivas en caso de infracción a estas obligaciones, con un servicio electoral con mayores capacidades de fiscalización. Asimismo, en relación con los partidos políticos, se le otorga financiamiento público a cambio de mayores obligaciones de transparencia, democracia interna y rendición de cuentas.

El Consejo de Defensa del Estado (CDE) es el servicio público que tiene como misión la defensa judicial de los intereses del Estado. Su rol es fundamental en el sistema de control, ya que ejerce la acción penal en delitos cometidos por funcionarios públicos que atentan contra el patrimonio del fisco y persigue la reparación del daño causado.

Uno de los pendientes más relevantes para el marco normativo e institucional en Chile es la actualización de los estándares de probidad en los municipios. Actualmente, se tramita un proyecto de ley de integridad municipal (boletines N°14594-06 y N°15523-06)

que obligará a los municipios a contar con un plan de integridad que incluya instrumentos clave, como manuales de prevención del delito, matrices de riesgo, políticas anticorrupción, códigos de ética y canales de denuncia. En un diagnóstico recientemente realizado a 100 municipios (CEYA, 2024), se determinó que en la actualidad existe una implementación deficiente y desigual de este tipo de instrumentos en las municipalidades, y que instrumentos como el manual de prevención del delito o políticas de integridad y anticorrupción tienen una implementación cercana al 5 %.

Transparencia[22]

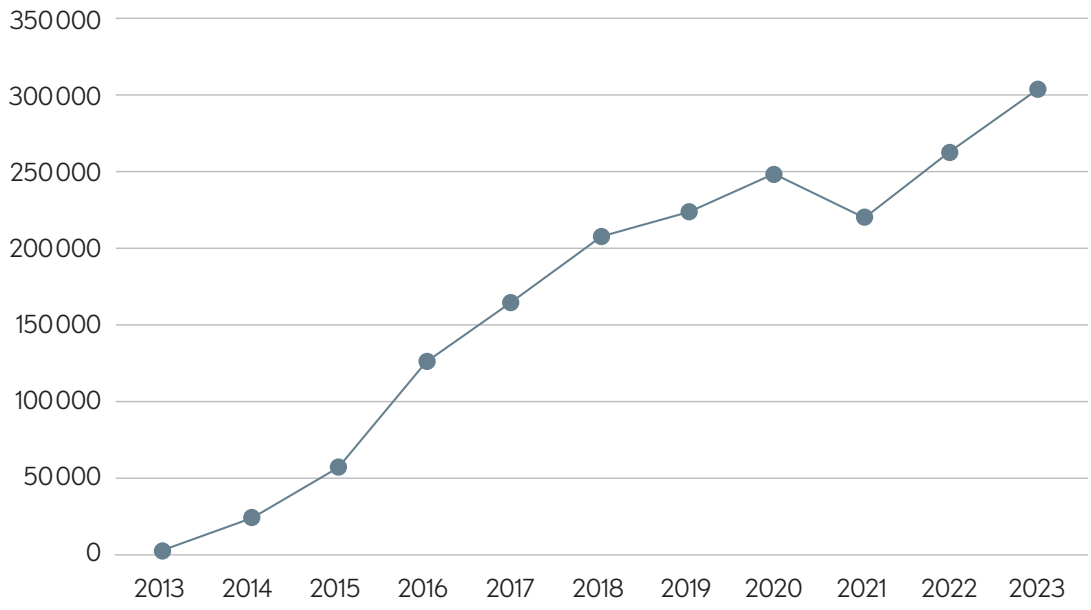
Chile adoptó en 2008 la Ley Nº 20.285 de Transparencia y Acceso a la Información Pública, con un importante desarrollo jurisprudencial por parte del órgano garante y de los tribunales de justicia. Pese a la consolidación de la ley y del alto cumplimiento de sus disposiciones por parte de los servicios públicos, se ha planteado la necesidad de mejora en varios de sus ámbitos, y si bien se han declarado voluntades políticas transversales para su avance, no ha sido posible concretarlas en una nueva ley.

Uno de los principales desafíos para la transparencia en Chile es el bajo conocimiento ciudadano de la normativa. Según el Estudio Nacional de Transparencia (2020), solo el 18 % de las personas encuestadas conoce la Ley de Transparencia, y una cifra idéntica reconoce al Consejo para la Transparencia (Consejo para la Transparencia & Datavoz, 2020).

A pesar de los desafíos en cuanto al conocimiento de la Ley de Transparencia, su uso práctico por parte de la ciudadanía ha crecido de forma constante. Esto se refleja en el aumento sostenido que experimenta cada año el número de solicitudes de información pública, lo que demuestra un interés al alza por acceder a información pública.

[22] Parte de los contenidos de este apartado fueron elaborados a partir del artículo Arís, M. y Jaraquemada, M. (2025), "15 años de acceso a la información en Chile: del impulso al estancamiento". Peschard, J. (ed) De leyes robustas al deterioro institucional. El estado de la transparencia en América Latina. Primera edición. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Institucional, Seminario Universitario de Transparencia, 2025.

Gráfica 1. Número de solicitudes por ley de transparencia al año

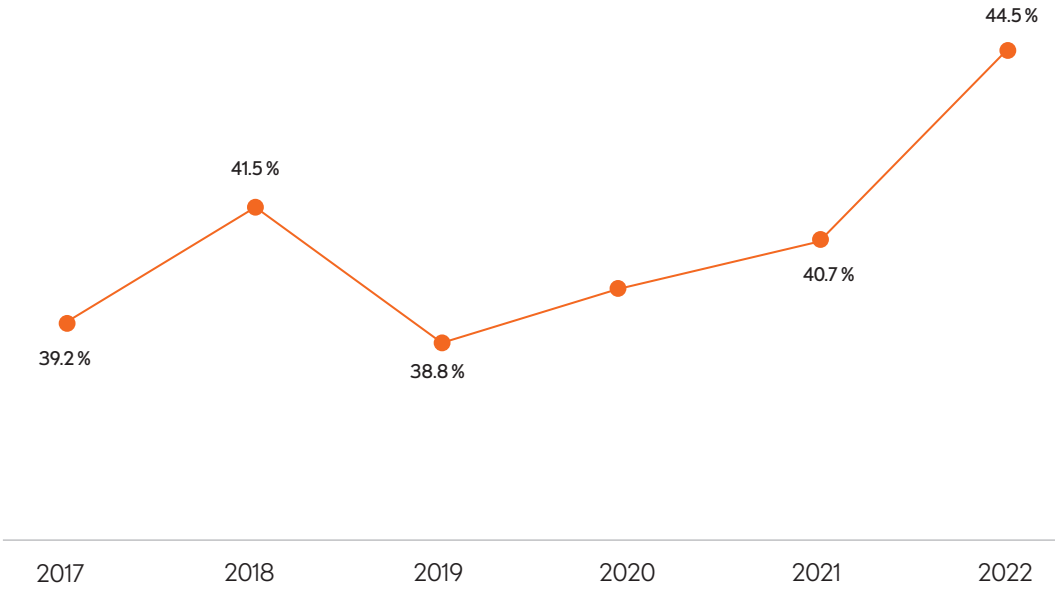


Fuente: elaboración propia, con datos del portal de datos abiertos del Consejo para la Transparencia.

El alto volumen de solicitudes de información pública en Chile no es homogéneo, sino que refleja un uso más intensivo por parte de los sectores socioeconómicos altos. Un estudio de Mundaca (2024) evidencia esta brecha y muestra que el número de solicitudes disminuye a medida que aumenta la pobreza multidimensional en las comunas en las que reside el solicitante. El autor atribuye esta disparidad al mayor acceso a internet y a mejores competencias digitales en los territorios con menos pobreza.

A pesar del riesgo de que su uso se concentre en ciertos grupos de élite, la Ley de Transparencia es una herramienta cada vez más utilizada y valorada. Un indicador de esto es el Barómetro Anual del Consejo para la Transparencia y la Asociación Nacional de la Prensa, que mide la percepción de los periodistas sobre la ley. Este sondeo muestra una evolución positiva entre 2017 y 2022, aunque con un retroceso temporal en 2019 y 2020 (ANP, 2022).

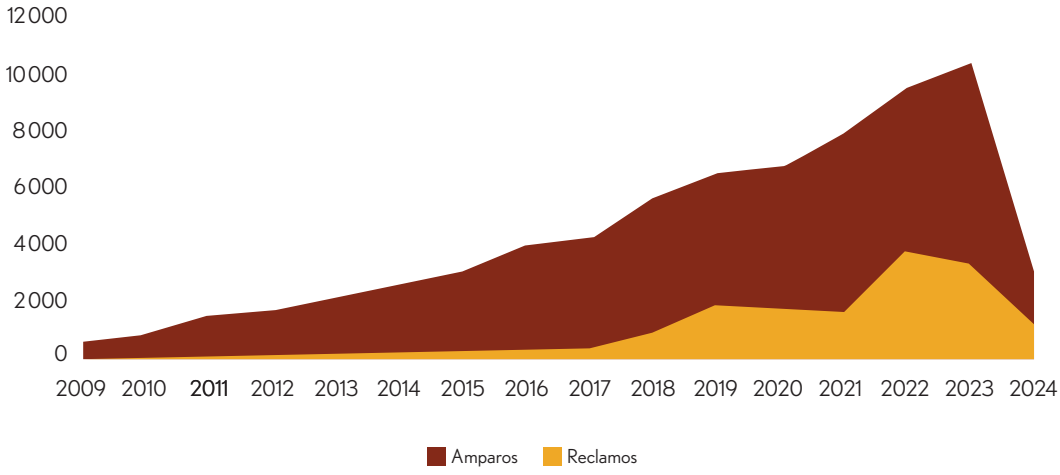
Gráfica 2. Histórico 2017-2022. Barómetro General (promedio tres dimensiones)



Fuente: elaboración propia, con datos del Consejo para la Transparencia y ANP (2022).

El número de casos y amparos presentados al Consejo para la Transparencia muestra un alza sostenida en el tiempo, lo que refleja una mayor actividad en la defensa del derecho de acceso a la información por parte de la ciudadanía.

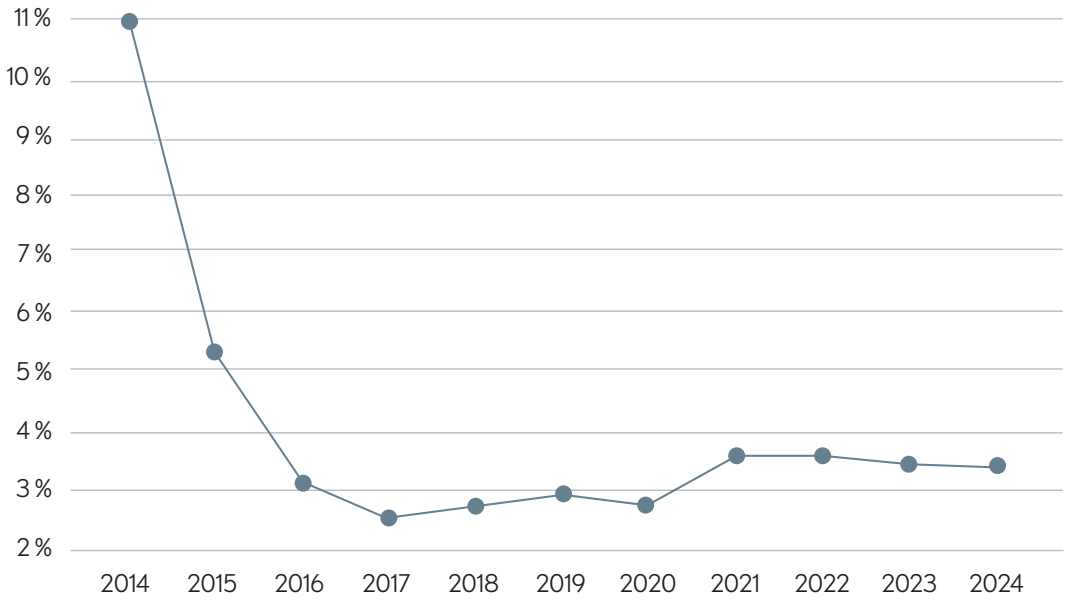
Gráfica 3. Reclamos y amparos presentados al CPLT



Fuente: elaboración propia, con datos del portal de datos del Consejo para la Transparencia.

La tasa de amparos en relación con el total de solicitudes de información ha aumentado en los últimos años. Mientras que entre 2017 y 2020 esta cifra fluctuaba entre 2.5 y 2.9 % anual, a partir de 2021 se ha estabilizado en un rango superior, manteniéndose entre 3.4 y 3.6 % al año.

Gráfica 4. Tasa de amparos (amparos/SAIP en un año)



Fuente: elaboración propia, con datos del portal de datos del Consejo para la Transparencia.

Existe una percepción dividida entre los funcionarios públicos sobre la Ley de Transparencia. Mientras 41.1 % cree que tiene más beneficios que costos, 33.5 % no tiene certeza al respecto, lo que sugiere una falta de convicción sobre su aplicabilidad (Garrido-Vergara y Quijada-Donaire, 2024).

Se ha identificado que uno de los principales obstáculos para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la información pública ha sido la persistencia de una "cultura de secreto", bajo la cual los funcionarios públicos se resisten a la entrega de información y ven en la transparencia una amenaza o carga burocrática (CEP *et al.*, 2018).

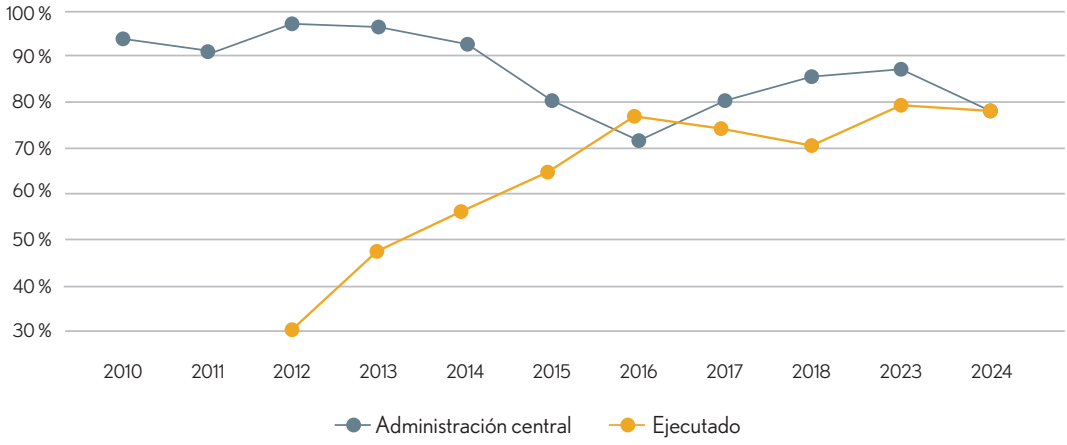
Además, se ha detectado un uso extensivo y a veces injustificado de las causales de reserva por parte de las instituciones para denegar información. El Consejo para la Transparencia ha jugado un rol clave en revertir muchas de estas denegaciones, estableciendo criterios más restrictivos (CEP *et al.*, 2018), siendo este uno de los aspectos que vuelven más necesaria la reforma que no logra concretarse.

Estas debilidades en la implementación de la ley tienen un correlato con lo que han indicado otras investigaciones de casos. Por ejemplo, Hernández (2020) observa en tres municipalidades del país una fuerte desarticulación entre los mecanismos de transparencia y participación ciudadana, baja coordinación entre las diversas unidades de las municipalidades para atender a los requerimientos de transparencia, y un gran protagonismo de los esfuerzos individuales de los funcionarios públicos que trabajan en estas materias.

El cumplimiento de la Transparencia Activa en la administración central es heterogéneo. La memoria anual 2023 del Consejo para la Transparencia señala que los resultados más bajos se dan en los organismos de más reciente creación, lo que sugiere que la correcta implementación de esta ley requiere tiempo, personal especializado y procesos organizacionales bien asentados.

A nivel municipal, los desafíos iniciales fueron significativos. Un diagnóstico realizado en 2011 por el Centro de Estudios de Tecnologías de Información de la Universidad Católica de Chile (CETIUC) identificó altos niveles de incumplimiento de la ley de transparencia en los municipios, atribuidos a la falta de procedimientos, el escaso compromiso o conocimiento de los funcionarios, la sobrecarga laboral y deficiencias en la gestión documental. Para abordar estas brechas, el Consejo para la Transparencia ha impulsado un modelo de gestión orientado a fortalecer las capacidades de los municipios, facilitando herramientas tecnológicas para asegurar el cumplimiento de la ley. El éxito de esta estrategia puede observarse en los resultados de las fiscalizaciones anuales que realiza el propio Consejo, con una pronunciada tendencia al alza.

Gráfica 5. Índice promedio de cumplimiento a las normas de transparencia activa: Comparación administración central y municipalidades. Series 2010-2018 y 2023-2024



Fuente: elaboración propia, con datos del portal de datos del Consejo para la Transparencia.

La modernización del Estado por medio de la digitalización es una herramienta clave contra la opacidad y la captura, ya que redefine la relación entre la ciudadanía y las instituciones. Sin embargo, un obstáculo persistente es el uso de solicitudes de acceso a la información para realizar trámites que deberían ser digitales.

Un estudio de Rojas (2024) sobre 400 amparos presentados al Consejo para la Transparencia concluye que es necesario digitalizar los procedimientos para que la ciudadanía no dependa de las solicitudes de información para conocer el estado de sus trámites personales. El caso del Servicio Nacional de Migraciones ilustra perfectamente este problema: tras recibir solo 1 204 solicitudes en 2021, la cifra se disparó a más de 34 000 en 2022, principalmente por consultas sobre el estado de permisos de residencia, una función que un sistema digital podría resolver de forma directa.

En este contexto, la Ley N° 21.180 sobre Transformación Digital del Estado busca ser el pilar de este cambio. Su objetivo es unificar plataformas, agilizar trámites y garantizar un acceso abierto a la información. No obstante, para que esta transformación sea efectiva y se invierta la lógica desde la transparencia reactiva hacia una proactiva, es crucial modernizar la institucionalidad de la gestión documental, actualizando la normativa de archivos que data de 1929.

Chile vive una paradoja en materia de transparencia. Por un lado, ha desarrollado un robusto andamiaje normativo e institucional, con un órgano garante autónomo, y ha evitado los retrocesos que han afectado a otros países de la región. Sin embargo, en la práctica, la implementación de este derecho enfrenta importantes desafíos que dan cuenta de un estancamiento. La fragmentación de los estándares entre diversas instituciones es uno de los más relevantes. Por ejemplo, para la realización de este informe, algunas solicitudes de información públicas realizadas por el autor a órganos que no se encuentran bajo la supervisión del Consejo para la Transparencia, no fueron respondidas o se entregaron tablas de datos en documentos PDF.

Presupuesto público[23]

Chile organiza la aplicación de las políticas públicas en tres ámbitos de acción. En un primer nivel, el gobierno central cumple un rol importante en la definición de la política pública, la entrega de subsidios a las y los ciudadanos y la recaudación de recursos que son utilizados para financiar el ejercicio de la acción del Estado.

En un nivel intermedio se encuentra el gobierno regional, encargado de coordinar, fiscalizar o supervigilar los servicios públicos creados para el cumplimiento de la función administrativa, que

[23] Parte de los contenidos de este apartado fueron elaborados a partir del informe de Arís, M., García, D., Pinto, F., Repetto, A. y Smart, S. (2019). *Presupuestos Públicos y Derechos Humanos. Informe Final de estudio de Espacio Público para la Subsecretaría de Derechos Humanos*.

operen en la región (y que dependan de un ministerio), y presentar las necesidades de la región a la autoridad del gobierno central competente (subsecretarías o servicios). Además, debe hacerse cargo de resolver la inversión de recursos proveniente del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y decidir el destino de los recursos de programas de inversión sectorial de asignación regional (de la Ley de Presupuestos) a proyectos específicos.

Luego, se encuentra el nivel local (el municipio), que es el nivel más cercano a la población. Este se encarga del desarrollo y la organización del territorio; de ejecutar políticas de educación, cultura, salud, medio ambiente y de asistencia social; además del espacio público y el fomento del deporte. Asimismo, los municipios cumplen funciones en la urbanización de la comunidad, la capacitación y promoción del empleo de sus habitantes, y la seguridad pública de la comuna, en coordinación con las policías nacionales.

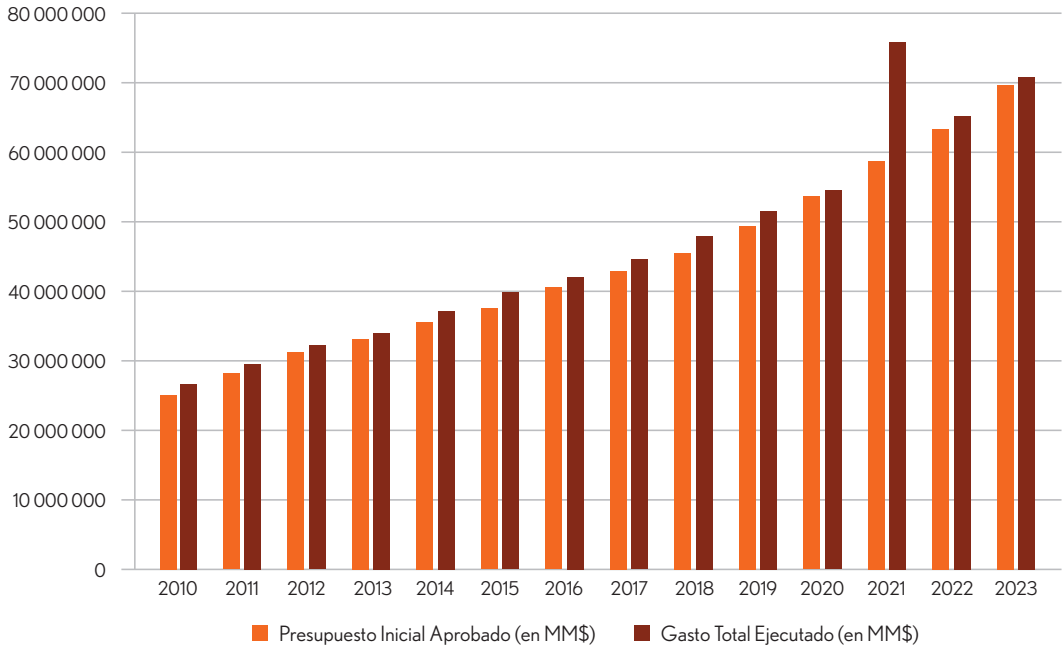
Los ejercicios presupuestarios de cada uno de los niveles de gobierno se ordenan en torno a una batería de leyes y normas que rigen tanto la recaudación de impuestos como la distribución presupuestaria y su ejecución. Cabe destacar que el ejercicio presupuestario año con año es contextualizado de acuerdo con la política fiscal que defina cada gobierno para el periodo de su administración y los compromisos que este adquiere con la ciudadanía.

La política fiscal se refiere al programa de gobierno sobre compra de bienes y servicios y gastos de transferencia (egresos), y la cantidad y tipo de impuestos (ingresos). La política fiscal ha sido exitosa en diversos aspectos macroeconómicos; en particular, ha permitido generar ahorro en las cuentas públicas en los tiempos de bonanza económica para solventar los gastos en los tiempos de menores recursos, sin tener que recurrir a tasas altas de endeudamiento.

En efecto, desde el 2000, el presupuesto público en Chile se somete formalmente a una regla de balance estructural que busca que los nuevos compromisos de gasto público se contraigan de acuerdo con las capacidades fiscales de financiamiento de largo plazo y no a holguras transitorias, o ingresos que en determinados periodos de bonanza pueden ser excepcionalmente altos, pero no sostenibles en el tiempo. El nivel de las holguras fiscales es el que determina entonces el margen que tiene el gobierno para aumentar el gasto fiscal, cumpliendo la meta de balance estructural y sin considerar otras vías para aumentar el gasto que estima la emisión de la deuda pública o el aumento de la carga tributaria (Cerda, 2017).

Como se observa en la gráfica a continuación, el presupuesto ejecutado supera levemente año a año al presupuesto inicial. El drástico aumento del gasto ejecutado en 2021 se debe principalmente a las medidas de emergencia y ayudas sociales implementadas para enfrentar la crisis económica y sanitaria derivada de la pandemia, como el Ingreso Familiar de Emergencia (IFE) Universal.

Gráfica 6. Ejecución presupuestaria anual gobierno central (miles de millones de pesos)



Fuente: Con datos de los informes de ejecución presupuestaria de la Dirección de Presupuesto (Dipres) del Ministerio de Hacienda.

En su artículo 65, la Constitución le atribuye exclusivamente la potestad de la iniciativa de ley sobre materias relativas a la administración financiera y presupuestaria del Estado al presidente de la República, entre las que se incluye la posibilidad de cambios a la progresión en los tributos. Esta facultad procura evitar el riesgo de captura y desorden de las finanzas públicas. Por su parte, el artículo 67 regula la creación y establece las particularidades de la tramitación de la ley de presupuesto, que se desarrollan con más detalle en otras normas.

En relación con el nivel regional, en el artículo 113 la Constitución le entrega al Consejo Regional la atribución de aprobar el proyecto de presupuesto de su región, considerando los recursos disponibles otorgados por la Ley de Presupuestos, además de sus recursos propios y los recursos convenidos de programación.

Ya en un nivel municipal, en el artículo 119 de la Constitución se establece que, junto al Plan de Desarrollo Comunal (Pladeco) y los proyectos de inversión, el Concejo Municipal debe aprobar el presupuesto municipal. En el artículo 122, del mismo modo, se establece que los municipios son autónomos financieramente y que sus recursos provienen de la Ley de Presupuestos, los mecanismos de generación de recursos propios conferidos por ley y la distribución de recursos de acuerdo con la regulación del Fondo Común Municipal (FCM), mecanismo que busca corregir

las altas desigualdades de ingresos que existen entre los municipios del país.

La Ley núm. 20.128 sobre responsabilidad fiscal se publicó en 2006 con el objeto de dotar de mayor responsabilidad y eficiencia la gestión pública, consagrando legalmente una serie de prácticas y políticas que se venían dando en el ámbito de la gestión financiera del Estado y la política fiscal, pero que no se encontraban formalizadas en la ley. Así, la ley institucionaliza la política del balance estructural, crea fondos de inversión para utilizar los excedentes fiscales y autoriza la capitalización del Banco Central, entre otras medidas. Es de particular importancia para este estudio señalar que la ley establece la obligación del gobierno de informar respecto del estado estructural de las finanzas públicas y sus implicaciones macroeconómicas, lo que, por efecto de rendición de cuentas horizontal, inhibe la captura.

La ley crea dos fondos soberanos para cumplir con su propósito: el Fondo de Estabilización Económica y Social (FEES) que, a grandes rasgos, administra el ahorro producido por el superávit para posibilitar el gasto público en el futuro; y el Fondo de Reserva de Pensiones (FRP), que administra un porcentaje del superávit fiscal para el financiamiento de las distintas modalidades de pensiones solidarias en el futuro.

El Decreto Ley núm. 1.263 Orgánico de Administración Financiera del Estado, publicado en 1975, define al sistema de administración financiera del Estado agregándolo en un conjunto de procedimientos administrativos para alcanzar los objetivos del Estado. Su alcance es para todos los servicios de la administración del Estado del nivel central y descentralizado, aunque establece algunas excepciones específicas.

Entre varias disposiciones y definiciones se cuenta como una de las más relevantes la del artículo 11, que define al presupuesto del sector público como una estimación financiera de los ingresos y gastos de este sector para un año determinado, compatibilizando los recursos disponibles con el logro de metas y objetivos previamente establecidos. En su artículo 12 y siguientes establece el procedimiento de confección y aprobación del presupuesto público. En el artículo 26 se plantea que solo mediante ley podrán traspasarse recursos entre ministerios y entre partidas presupuestarias, lo que busca evitar el riesgo de corrupción y captura.

El título III asigna la función recaudadora de todos los ingresos del sector público a la Tesorería. El Título V le otorga a la Contraloría General de la República la obligación de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que tienen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos. En el Título VI se le otorga a la Contraloría la facultad de llevar la contabilidad de la nación, y en su artículo 63 define al sistema de contabilidad gubernamental como el conjunto de normas, principios y procedimientos técnicos dispuestos para recopilar, medir, elaborar, controlar e informar todos los ingresos, gastos, costos y otras operaciones del Estado. En el artículo 52 se establece la obligación de informar al Congreso la evaluación de los programas sociales, de fomento productivo y de desarrollo institucional incluidos en los presupuestos de los servicios públicos.

El proceso presupuestario está establecido en la Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, artículo 15 del Decreto Ley núm. 1.263 de 1975, que regula el sistema de administración financiera del Estado. El presupuesto es el instrumento que le da coherencia a la gestión financiera de las distintas reparticiones del Estado.

La tramitación de los proyectos de ley en el Congreso que tengan eventualmente un impacto en el presupuesto público o en la productividad debe estar acompañada por informes que presenten evidencia respecto de dicho impacto. Se trata de documentos oficiales que acompañan a los proyectos de ley en

tramitación, elaborados por la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda, en los que se estima el impacto presupuestario y financiero en el presupuesto público y la incidencia fiscal a cuatro años del proyecto. Se ha discutido la relevancia de que el Poder Legislativo cuente también con una oficina capaz de realizar estos cálculos, de modo que la información proporcionada por el Ejecutivo y que acompaña a un proyecto de ley sea analizada y corroborada por especialistas, evitando así que el control de la información produzca daños en la elaboración de la ley.

Por otra parte, los informes de productividad son una práctica institucionalizada a través del Instructivo Presidencial núm. 02/2016 que instruye la emisión de un informe que analice los probables impactos de un proyecto de ley en el ámbito regulatorio y, cuando sea el caso, en la productividad del país. Los responsables de la elaboración de este informe son los ministerios que lideran la elaboración de los proyectos de ley y pueden contar con la asistencia metodológica del Ministerio de Economía para su confección.

Anualmente la Dirección de Presupuestos envía un informe de finanzas públicas al Congreso Nacional que acompaña el Proyecto de Ley de Presupuestos, según lo establecido por la Ley núm. 19.896, con el objeto de apoyar la discusión presupuestaria, presentando el marco macroeconómico vigente, las perspectivas de las finanzas públicas y otros tópicos relevantes en materia fiscal.

En 2017, el Ministerio de Hacienda firmó un protocolo con el Congreso destinado a mejorar el contenido de estos informes, en pro de la transparencia de la información presupuestaria entregada tanto al Congreso como a la ciudadanía. En él se acordó especificar más el detalle de los datos que estarán disponibles para consulta del público.

En relación con la rendición de cuentas para evitar la captura, el rol de la Contraloría General de la República, consagrado a nivel constitucional y legal en materia de fiscalización de la administración de los recursos públicos, es un elemento clave. La Contraloría tiene la obligación de fiscalizar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias que tienen relación con la administración de los recursos del Estado y efectuar auditorías para verificar la recaudación, percepción e inversión de sus ingresos y de las entradas propias de los servicios públicos.

Por otra parte, en febrero de 2019 se publicó la Ley núm. 21.148 que crea el Consejo Fiscal Autónomo (CFA), cuyo proyecto de ley fue ingresado a tramitación en junio de 2018. Esta ley le otorga al CFA mayores grados de autonomía política y operacional. Sus cinco consejeros son nombrados por el presidente y ratificados por el Senado, y son remunerados, a diferencia de lo que sucedía hasta antes de esta ley. Su carácter es consultivo, atendiendo al mandato del Ministerio de Hacienda de tener a su cargo la conducción de la política fiscal, pero cuenta con mayores instrumentos y autonomía para fortalecer el proceso de rendición de cuentas horizontal que supone este tipo de entidad para el resguardo de la regla fiscal.

Los cálculos subyacentes para la estimación de la situación de balance estructural son solo conocidos por la Dirección de Presupuestos, aun cuando existe un CFA que observa el proceso y promueve mayores niveles de transparencia y legitimidad técnica de la política de balance estructural, por lo que se puede señalar que la regla es opaca y merece revisión, ya que este último no puede replicar plenamente dichos cálculos. De esta forma, al igual que con la disparidad de información respecto del Congreso Nacional, se presenta como un desafío avanzar en la dimensión de generación de informes financieros adecuados para la rendición de cuentas, que puedan ser legibles también para la sociedad civil.

Por otra parte, el gobierno regional, por disposición constitucional, debe aprobar su presupuesto regional en el Consejo. Así lo establece el artículo 113 de la

Constitución, que le entrega al Consejo Regional la atribución de aprobar el proyecto de presupuesto de su región considerando los recursos disponibles por la Ley de Presupuestos, sus recursos propios y los recursos convenidos de programación. Este es un mecanismo que hace presente la rendición de cuentas horizontal.

En relación con la transparencia, las sesiones del Consejo Regional permiten la asistencia de público, considerándose este mecanismo un piso básico de apertura que, complementada con otras medidas como la transmisión en línea de las sesiones o la realización de estas en los territorios, pueden constituirse en un importante estándar de transparencia en la discusión de la asignación de los recursos regionales.

En relación con los gobiernos locales, la aprobación de los presupuestos municipales por parte del Concejo Municipal es un procedimiento que establece un piso mínimo de rendición de cuentas horizontal en el presupuesto público a nivel local, al menos en su etapa de formulación. Por ello sería beneficioso profundizar la forma en que dicha etapa produce efectos reales sobre la formulación del presupuesto, e indagar en la manera en que los concejales cumplen con su labor fiscalizadora sobre el ejercicio del presupuesto público municipal.

El Concejo solo puede disminuir o modificar la distribución del presupuesto, pero no aumentarlo, y debe velar por que este se encuentre adecuadamente financiado. Dicho proceso es clave en la rendición de cuentas si el presupuesto público en el gobierno local es efectivamente un instrumento de gestión, y los concejales cuentan con las capacidades para realizar un análisis de calidad de la propuesta del municipio.

Este diseño institucional y normativo de la gestión de los presupuestos públicos en Chile es robusta y contiene una serie de disposiciones que han mitigado riesgos de captura. Sin embargo, existen áreas de vulnerabilidad que han quedado expuestas a través de una serie de casos de corrupción agrupados en el denominado *Caso convenios*, descubierto en 2023, y a raíz del cual se conformó la Comisión Jaraquemada (2023) que concluyó que la regulación sobre transferencias a organizaciones privadas sin fines de lucro es dispersa, heterogénea y con importantes vacíos y debilidades. Esto vuelve difícil el control y la fiscalización, y las reformas sugeridas no han logrado concretarse en avances legislativos.

Contrataciones y compras del Estado

La Ley núm. 19.886 de Compras Públicas se creó en 2003, consagrando legalmente al portal electrónico ChileCompra que venía funcionando desde hacía algunos años. La norma, además, creó una robusta institucionalidad en materia de compras y contrataciones del Estado a través del Sistema de Información de Compras Públicas (Mercado Público), la Dirección de Compras y Contratación Pública y el Tribunal de Contratación Pública. Esta ley fue parte de la agenda de transparencia de la época que reaccionó a los casos de corrupción sucedidos en Chile en 2002 y 2003. El objetivo inicial fue producir un cambio en las compras públicas que no respondían a las necesidades reales de los mercados y sus actores, por medio de un sistema transparente, eficiente, accesible y dinamizador de mercados, ofreciendo oportunidades de negocios para todos los emprendimientos que pudieran aportar a la labor que realiza el Estado en sus diversos ámbitos.

Esta ley complementó y dio coherencia a las distintas normas sobre la materia que se encontraban diseminadas en diferentes reparticiones públicas, con procesos y estándares muy disímiles. Desde la promulgación de esta norma el país cuenta con un sistema institucional de compras públicas a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra).

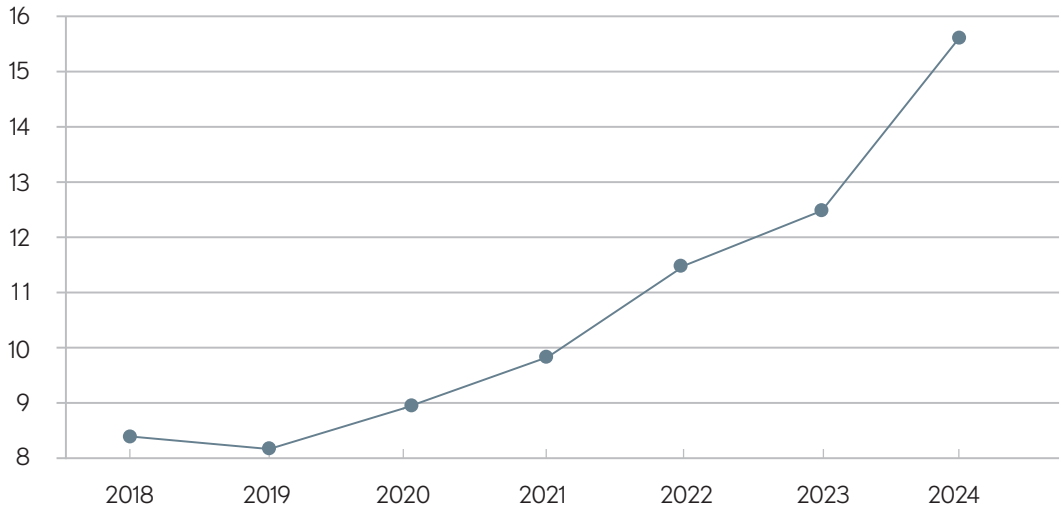
Una de las fortalezas del sistema de contrataciones y compras públicas en Chile es que la gestión se basa

en el principio de transparencia y publicidad establecido en el artículo 8º de la Constitución, por lo que se obliga el uso de sistemas electrónicos y la fundamentación de resoluciones críticas como la adjudicación, la declaración desierta o la inadmisibilidad de las ofertas. La gestión de las compras públicas es una de las áreas mejor evaluadas en la encuesta a expertos del Centro de Estudios Públicos (CEP) (2024), con una nota de 3.7 sobre 5, lo que indica una percepción de avance significativo en esta materia.

ChileCompra es un órgano dependiente del Ministerio de Hacienda. Entre las funciones de este órgano se encuentran asesorar a los servicios públicos en la planificación y gestión de sus procesos de compra y contrataciones, velar por el correcto funcionamiento del sistema electrónico de compras públicas, administrar y mantener un registro de contratistas y proveedores para la administración pública y promover la máxima competencia posible en las contrataciones públicas.

ChileCompra administra la plataforma electrónica de licitaciones del Estado en la que se negociaron cerca de 15 billones de pesos en 2024.

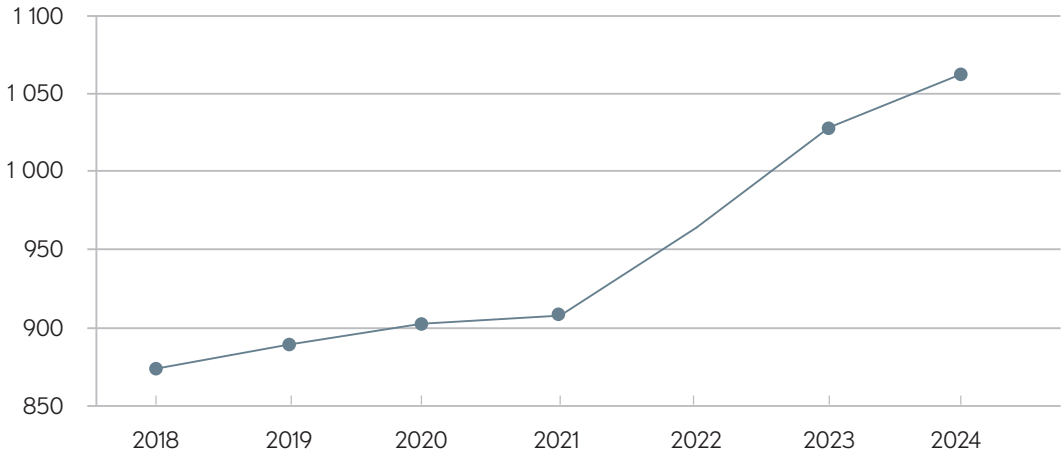
Gráfica 7. Monto transado por año, billones de pesos



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos de ChileCompra.

La utilización del sistema para las instituciones públicas no es obligatoria para todas las instituciones del Estado, pero incluso algunas que no se encuentran obligadas utilizan de igual manera el sistema, entre las que se cuentan el Poder Judicial, el Congreso Nacional, el Ministerio Público, el Banco Central y empresas públicas. Por esto, la cantidad de entidades públicas usuarias del portal ha ido en constante aumento a lo largo de los años, alcanzando las 1 086 en 2024.

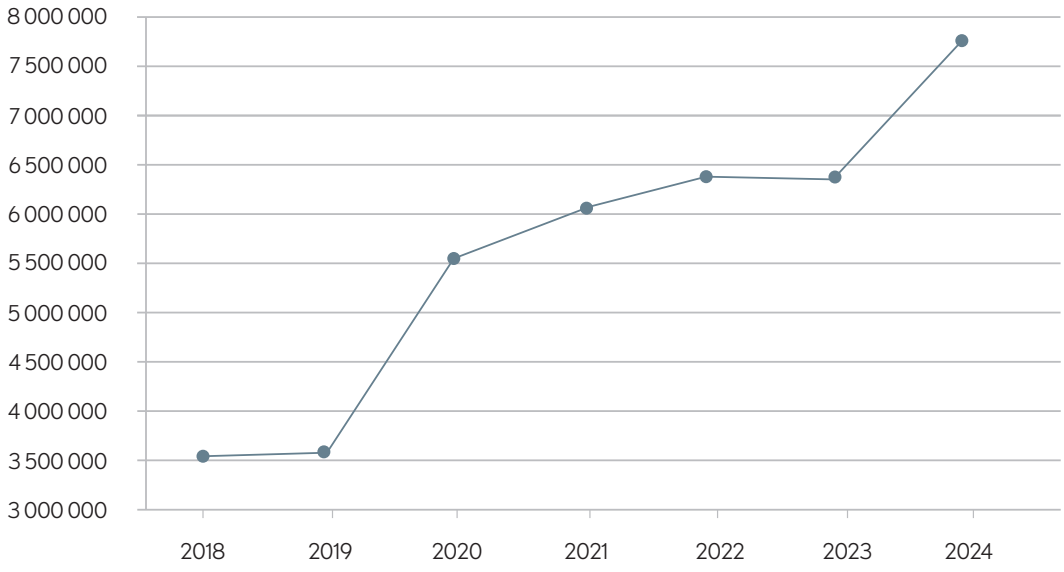
Gráfica 8. Organismos que utilizan el sistema de compras públicas



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos de ChileCompra.

El valor promedio por orden de compra también ha tenido un sostenido aumento.

Gráfica 9. Valor promedio
(monto anual transado / núm. de órdenes de compra adjudicadas)

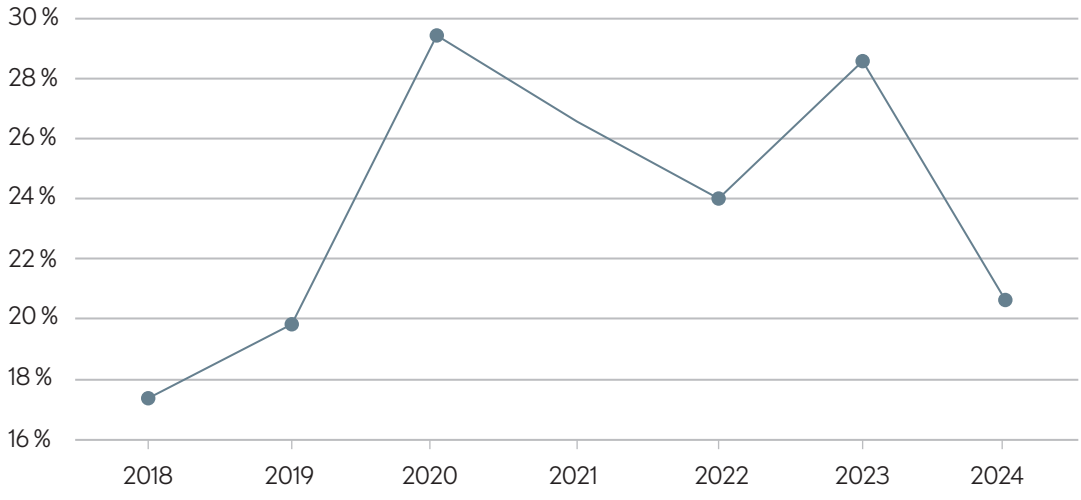


Fuente: Con datos del portal de datos abiertos de ChileCompra.

Un ámbito de vulnerabilidad del sistema frente a la captura es la regulación del trato directo, procedimiento excepcional de contratación que permite a la administración celebrar contratos sin necesidad de realizar una licitación pública. Se encuentra regulado en la Ley de Compras Públicas y pese a que tanto el Tribunal de Contratación Pública como la Contraloría General de la República han sostenido su carácter excepcional, es una de las áreas más sensibles y propensas a la discrecionalidad y eventuales casos de corrupción (Delgado González, 2024).

Como se observa en la gráfica a continuación, el trato directo se ha utilizado históricamente en un rango que oscila entre un 20 y 30 % del monto total de recursos ejercidos través de mercado público, por lo que su carácter excepcional es difícil de sostener según lo sucedido en la práctica.

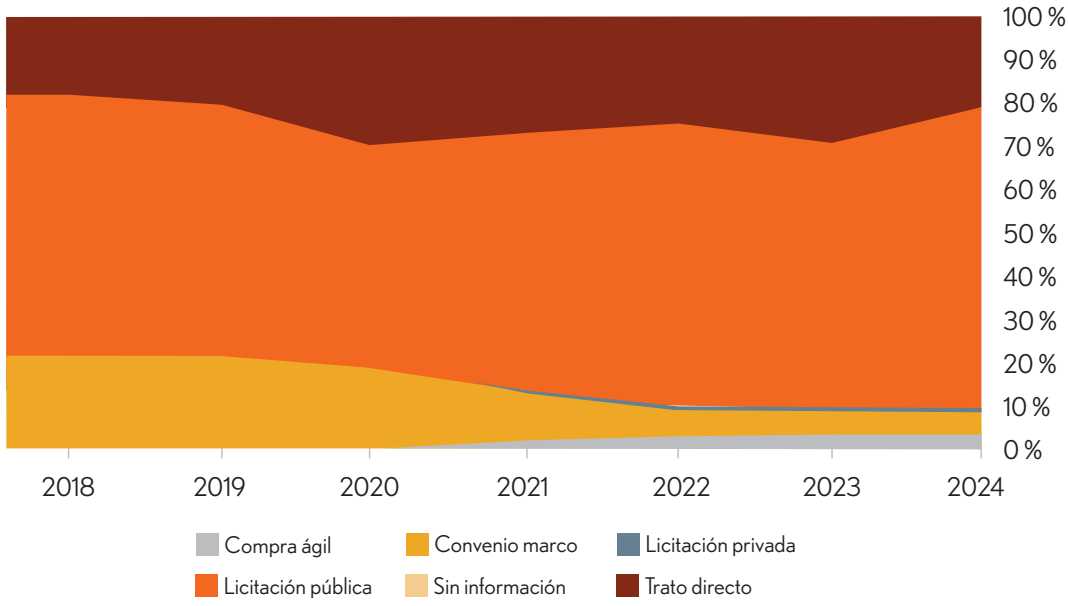
Gráfica 10. Porcentaje del monto transado a través del trato directo respecto del total ejercido anualmente



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos de ChileCompra.

En efecto, al observar la tendencia de los últimos años respecto de los montos ejercidos según modalidad de compra, es posible determinar que el surgimiento de la modalidad de compra ágil, que busca ser un intermedio entre el trato directo –donde se contrata un proveedor sin mayor competencia– y la licitación pública –proceso más largo y formal destinado a montos más altos– no ha tenido el efecto que se esperaba. Además, el monto de las compras a través de convenio marco ha tendido a disminuir, siendo esta modalidad diseñada para las compras de más fácil estandarización, como la de insumos, entre otros, donde varios proveedores compiten por establecer convenios a precios fijos por productos en un determinado plazo.

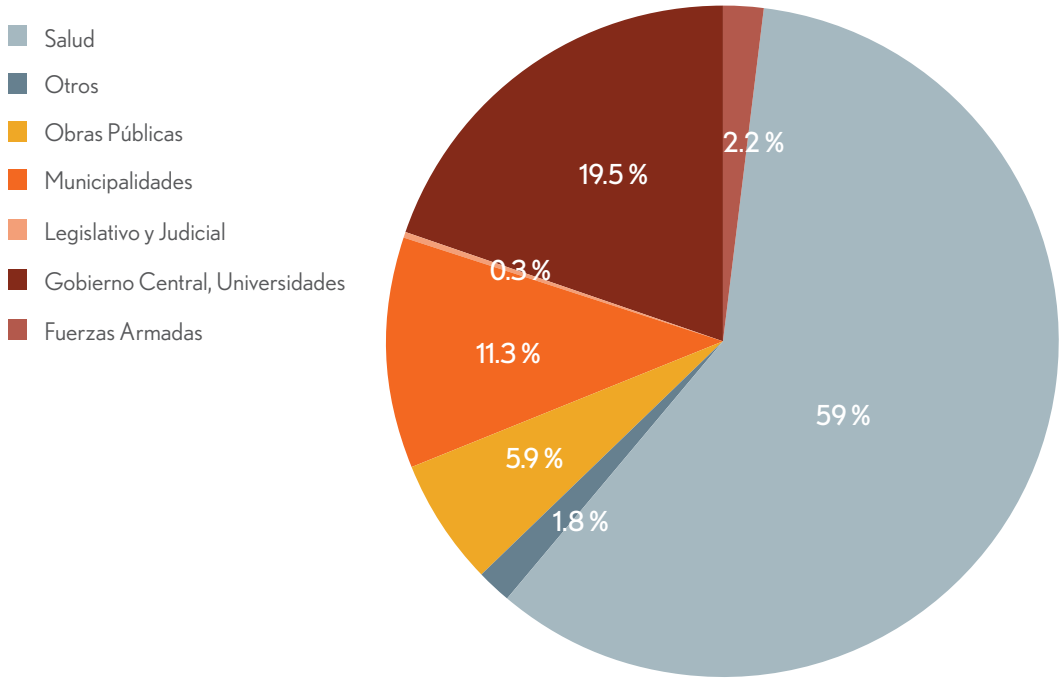
Gráfica 11. Proporción de montos transados en mercado público según tipo de compra



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos de ChileCompra.

Un análisis del monto ejercido a través del trato directo permite observar que el 59 % de los montos de 2024 corresponde a gastos del sector salud, el 19.5 % al gobierno central y universidades, y un 11.3 % a las municipalidades.

Gráfica 12. Proporción del monto transado a través de trato directo según sector (año 2024)



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos de ChileCompra.

La ley de compras públicas obliga a los servicios a elaborar un Manual de Procedimientos de Adquisiciones en el que se debe establecer el procedimiento de planificación de las compras, la formulación de las bases y términos de referencia, la forma en que se establecerán los criterios y mecanismos de evaluación, procedimientos de recepción de bienes y servicios y pago oportuno, política de inventario y otros relacionados con la correcta aplicación de la norma en cada repartición. Los manuales tienen un carácter público y se encuentran a disposición de la ciudadanía en el sistema electrónico de compras públicas.

El Tribunal de Contratación Pública basa sus decisiones en un conjunto de normas, además de la ley de compras públicas, que incluye la Ley de Bases de los Procedimientos Administrativos (núm. 19.886), la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado (núm. 18.575), la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (núm. 18.695) y el Código Civil, entre otras. Como tribunal especial, la entidad no es integrante del Poder Judicial. Se define como la instancia especializada para conocer y resolver impugnaciones contra actos u omisiones ilegales o arbitrarios ocurridos en los procesos de licitación, desde la aprobación de las bases hasta la adjudicación.

Está compuesto por tres abogados nombrados por el presidente de la república, previa propuesta de la Corte Suprema. Este tribunal tiene competencias sobre las impugnaciones a los procedimientos administrativos de contratación regidos por la ley que pueden proceder con motivo de cualquier acto considerado ilegal o arbitrario sucedido entre la aprobación de las bases de licitación y su adjudicación. El Tribunal nace con el objeto de no judicializar este tipo de controversias, por lo que las demandas pueden ser interpuestas por cualquier persona, jurídica o natural, que tenga un especial interés en el asunto que se someterá a su consideración.

La ley establece un procedimiento para la tramitación de las causas, con plazos y comunicaciones que consideran incluso un periodo para la exposición de pruebas que acrediten la demanda o la defensa, y contempla la posibilidad de apelación de la parte agraviada ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

El Tribunal ha sancionado casos en los que no se ha utilizado el Portal de Mercado Público para licitaciones que legalmente corresponden, o ha fallado en contra de decisiones sin justificación fundada. Tiene la facultad de dejar sin efecto el acto impugnado (por ejemplo, una adjudicación) y retrotraer el proceso de una compra al estado anterior a la ilegalidad, así como reconocer el derecho del afectado a demandar una indemnización por perjuicios en la sede judicial que corresponda.

Otro ámbito relevante de actuación del Tribunal de Compras Públicas ha sido en el fallo de licitaciones de residuos sólidos que ofrecían servicios adicionales a lo solicitado en las bases de licitación. Por ejemplo, algunos oferentes incluían en sus propuestas la limpieza de determinados sectores de la ciudad, la realización de programas ambientales o incluso la entrega de un vehículo a la administración municipal, presentándose como un valor agregado en la postulación. La decisión del Tribunal de declarar este tipo de actos como ilegales se fundó en que los oferentes se ponían en una situación de privilegio, afectando al principio de igualdad de los oferentes. Claramente, este tipo de ofrecimientos implicaba un riesgo de captura alto en la posibilidad de desarrollar licitaciones dirigidas o que beneficiaran a ciertos actores determinados. Históricamente, el Tribunal ha acogido las demandas en un 42.5 % de los casos (Alarcón, 2023).

Un ámbito en el que el sistema de compras chileno ha mostrado debilidades es en relación con las licitaciones municipales, principalmente con el rol que les compete a los concejos municipales. El Tribunal de Contratación Pública ha fallado que los concejales no pueden rechazar una propuesta de adjudicación sin un fundamento objetivo y con referencia a las bases de licitación, y que no tienen la facultad de evaluar o proponer adjudicar a un oferente distinto al mejor evaluado. Estos fallos han sido consistentemente respaldados por las cortes.

Para una muestra de 100 municipalidades, se identificaron 47 demandas presentadas al Tribunal de Contratación Pública entre julio de 2023 y junio de 2024, siendo problemas de adjudicación y evaluación de las ofertas los más recurrentes (CEYA, 2024). El mismo informe determinó que en las municipalidades más pequeñas y con menos recursos existe un impacto significativamente mayor de demandas ante el Tribunal, lo que revela limitaciones estructurales de gestión para prevenir conflictos en este ámbito.

Del mismo modo, ha surgido el concepto de *desviación de poder* como una forma de mal uso de las licitaciones municipales cuando se utilizan, por ejemplo, para servicios bancarios con el fin de recaudar fondos para el municipio, no siendo esto uno de los objetos de la norma (Alarcón, 2023). El Tribunal de Compras Públicas declaró esta práctica como ilegal, estableciendo un precedente importante para evitar la captura en el intento de usar el poder de compra para la obtención de recursos indebidos.

Por mucho, las municipalidades son los organismos públicos más demandados ante el Tribunal de Contratación Pública, representando un 45.4 % de los casos que se tramitan. Además, de acuerdo con el último informe de fiscalización a las Unidades de Control Interno (UCI) de las municipalidades, realizado por la Contraloría General de la República (2025), se establece que el 62 % de los municipios no audita sus procesos de adquisiciones y contrataciones, y el 75 % de los municipios que otorga concesiones de servicios (recolección de residuos o parquímetros, por ejemplo) no realiza auditorías sobre la correcta ejecución y pago de los contratos.

Cargos públicos

Chile ha tenido importantes avances en el fortalecimiento de los procesos de selección de cargos públicos, pero aún persisten desafíos que permitan garantizar la idoneidad de quienes ocupan cargos en la carrera funcionaria o como autoridades técnicas en el servicio público. La constante tensión entre la confianza política y el mérito para la selección de autoridades y personas funcionarias públicas ha sido el marco en el que los avances se han dado en estas materias. Después de 20 años de gobierno de la coalición política de la Concertación, que concluyeron en 2010 con la asunción del primer gobierno del presidente Piñera, la alternancia política en el gobierno se presentó como un fenómeno nuevo y un desafío para este tipo de políticas.

Los casos de corrupción que sucedieron en Chile en 2002 y 2003 motivaron la creación de un Sistema de Alta Dirección Pública, a partir de la publicación de la Ley núm. 19.882 que regula la nueva política de personal a las personas funcionarias públicas que indica. Esta norma creó la Dirección Nacional del Servicio Civil y estableció los primeros procedimientos de concurso público para selección de cargos en la administración pública. Su motivación era la de propiciar un efecto modernizador del Estado que le permitiera perfeccionar el funcionamiento del servicio público y mejorar su imagen en el país. La ley incluyó elementos para el establecimiento de la carrera funcionaria, perfeccionar la política de remuneraciones de las personas funcionarias públicas y establecer una nueva institucionalidad para administrar políticas de personal, el Servicio Civil junto a otras temáticas como las inhabilidades, puerta giratoria y declaraciones de patrimonio e intereses.

El Servicio Civil cuenta con un Consejo Triministerial integrado por los ministros de Hacienda, del Trabajo y de la Secretaría General de la Presidencia, al que su director rinde cuentas anualmente a través de un balance de gestión integral y un plan estratégico institucional para el próximo periodo.

El Sistema de Alta Dirección Pública provee cargos para los órganos de la administración central del Estado correspondientes a jefes superiores de servicio y al segundo nivel jerárquico, excluyendo a las autoridades políticas como intendentes, gobernadores o diplomáticos y alas autoridades de las Fuerzas Armadas y de Orden.

La Ley núm. 19.882 creó un Consejo de Alta Dirección Pública encargado de regular los procesos de selección de candidatos a cargos, resolver la contratación de empresas especializadas en la selección de personas para asesorar los procesos de reclutamiento y selección, revisar y aprobar los perfiles profesionales de los candidatos propuestos por el ministro, subsecretario, o jefe de servicio del que dependerá el cargo vacante, proponer al presidente de la república una nómina de tres o cuatro candidatos seleccionados en el proceso de selección para la provisión de un cargo de jefe de servicio, conocer los reclamos interpuestos por participantes en los procesos de selección, y otras relacionadas con el Sistema de Alta Dirección Pública. Los miembros del Consejo son nombrados por el presidente de la república y ratificados por el Senado,

duran en sus cargos seis años y son inamovibles. Además, el Consejo es presidido por el director de la Dirección Nacional del Servicio Civil.

Pueden considerarse dentro del Sistema de Alta Dirección Pública cuatro tipos de cargos:

1. *Cargos adscritos*: cargos de servicios públicos de la Administración Central del Estado que de acuerdo con la Ley 19.882 utilizan el Sistema de Alta Dirección Pública y cumplen con todas las condiciones de desempeño establecidas por él.

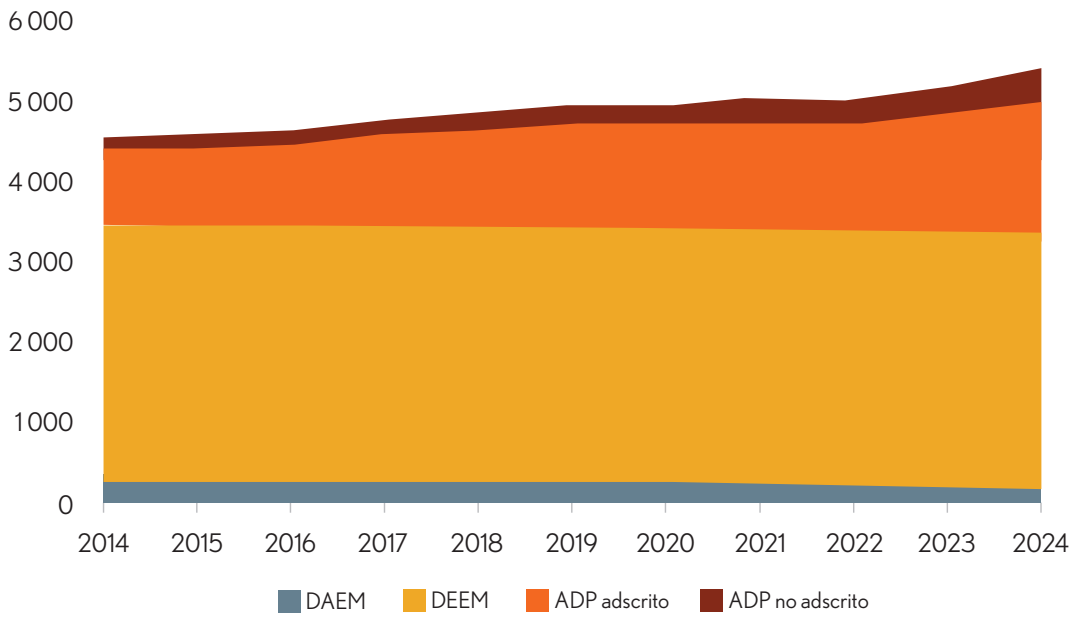
2. *Cargos no adscritos*: cargos de servicios públicos de la Administración Central del Estado que de acuerdo con la ley utilizan el sistema, pero no cumplen con todas las condiciones de desempeño establecidas por él.

3. *DAEM*: jefes del Departamento de Administración de Educación Municipal.

4. *DEEM*: directores de establecimientos educacionales (puede ser público o municipal).

Como se observa a continuación, son más de 5 000 los cargos del sistema en 2024, aumentando en poco más de 1 000 en 10 años. El incremento ha sido empujado, principalmente, por el aumento de cargos de Alta Dirección Pública adscritos y también no adscritos.

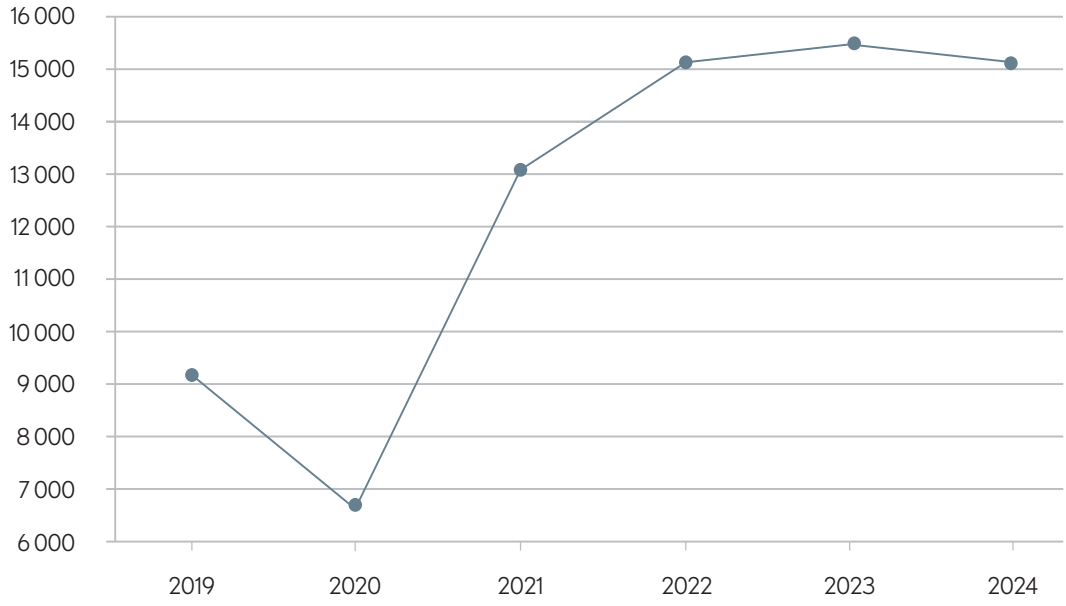
Gráfica 13. Cargos en el Sistema de Alta Dirección Pública según tipo



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos del Servicio Civil.

Además, el Servicio Civil gestiona una plataforma de empleos públicos a través de los cuales se hacen convocatorias para llenar plazas vacantes en diferentes reparticiones. Entre 2019 y mediados de 2024 se han hecho 79 127 convocatorias de 157 107 cargos vacantes en las que se han recibido un total de 7 679 623 postulaciones (Portal de Datos Abiertos del Servicio Civil, 2025). Desde que existen datos disponibles, es posible observar que la cantidad de convocatorias al año se estabiliza en los últimos tres periodos entre 15 000 y 15 500 convocatorias. Si bien la serie de datos no es lo suficientemente grande como para observar más de un cambio de gobierno, al menos el de 2022 parece no haber tenido efecto en el número de convocatorias realizadas.

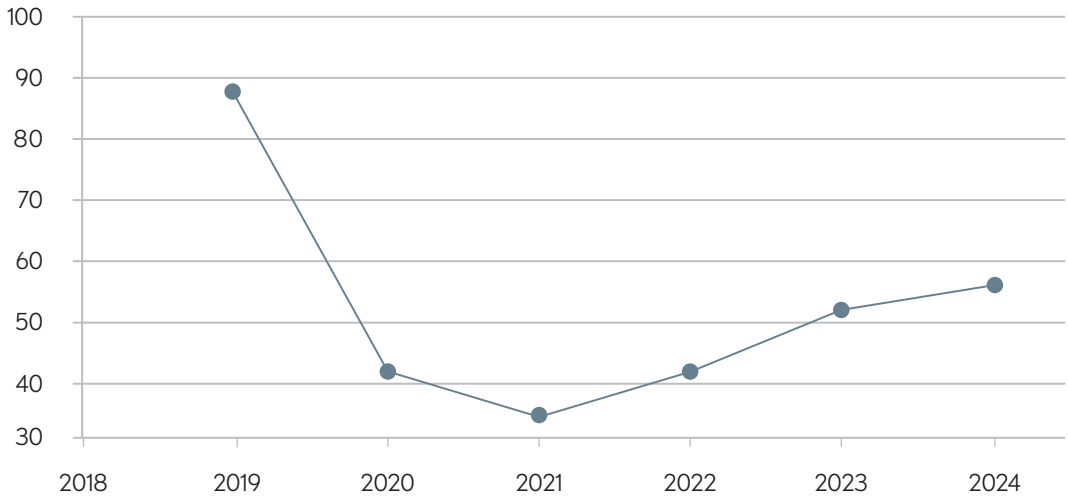
Gráfica 14. Número de convocatorias por empleo público



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos del Servicio Civil.

Elaborando una tasa de número de postulantes por número de vacantes llamados a concurso a través del sistema de empleos públicos, se observa que en 2019 por cada vacante disponible en el sistema se recibían 87.4 postulaciones, cifra que obtiene su nivel más bajo de la serie en 2021 , con 33.1 postulaciones por vacante. Este dato es interesante, pues se trata del último año del anterior gobierno, lo que puede haber generado un desincentivo a la postulación de cargos públicos. Esto deberá corroborarse con series de tiempo más amplias, que permitan observar tendencias más estables en el mediano plazo.

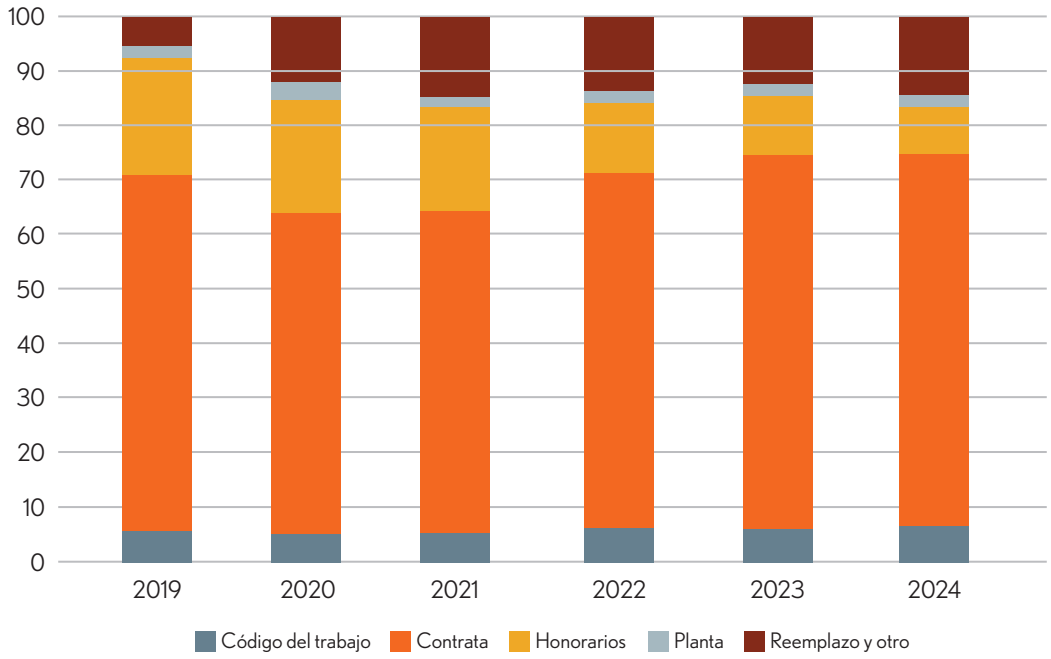
Gráfica 15. Número de postulaciones / número de cargos vacantes (anual)



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos del Servicio Civil.

En Chile coexisten diversos tipos de contratos (planta, contrata y honorarios) con distintas regulaciones, lo que genera inequidad, precariedad y permite un uso discrecional que vuelve al empleo público vulnerable a la captura y el clientelismo político. La proporción del tipo de vacante al que se convoca a través de Empleos Públicos muestra que la tendencia a incorporar personas a través del Código del Trabajo no ha aumentado en los últimos años; y que la contrata, si bien tuvo una baja hacia 2021, volvió a subir en proporción en los años siguientes. Además, la alta proporción de cargos de remplazo muestra una debilidad muy grande en el tipo de convocatoria de empleos que se está realizando desde el Estado.

Gráfica 16. Proporción de tipo de vacante al año



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos del Servicio Civil.

Este dato es preocupante porque un diagnóstico generalizado es que el estatuto administrativo chileno dificulta la gestión del talento y adaptación del Estado a nuevos desafíos al ser rígido y estar obsoleto (CEP *et al.*, 2018b).

Por ejemplo, un informe de fiscalización realizado por el Consejo para la Transparencia (2021) constató que el número de personas contratadas por honorarios se incrementó en un 10 % entre enero de 2020 y julio de 2021, periodo que coincide con el ciclo electoral municipal. Además, en el mismo periodo el gasto promedio por cada funcionario aumentó en un 28 %. Por su naturaleza flexible y discrecional, la contratación en modalidad por honorarios puede ser utilizada para fines de clientelismo político.

Otro informe del mismo Consejo (2021b) analizó las horas extraordinarias en las municipalidades, detectando un dato clave que sugiere la politización del uso de recursos públicos. El mes con el gasto más alto en horas extraordinarias fue abril de 2021, lo que, según el propio informe, "coincide con el último mes de campañas electorales para la elección de autoridades" (alcaldes, concejales, etc.). Este patrón puede ser un indicio del uso de recursos públicos con fines clientelares o de campaña.

Respecto de la dotación de cargos públicos y su especialidad en la implementación de políticas anticorrupción, transparencia e integridad, se observa un bajo nivel de capacitación en mate-

rias relacionadas con transparencia y ética pública, ya que el 65.8 % de las personas funcionarias de la administración central no ha recibido capacitaciones en estas materias (Garrido-Vergara y Quijada-Donaire, 2024).

Del mismo modo, el déficit estructural de formación en ámbitos relacionados con la integridad y las políticas anticorrupción se aprecia a nivel municipal, en el que un 91 % de los municipios no capacita a sus personas funcionarias en modelos de prevención del delito, y el 74 % no ha recibido formación específica en integridad municipal (CEYA, 2024). Para la muestra de 100 municipios del estudio de CEYA se estableció que solo el 6 % cuenta con una persona encargada de prevención del delito y solo un 16 % tiene una persona encargada de integridad.

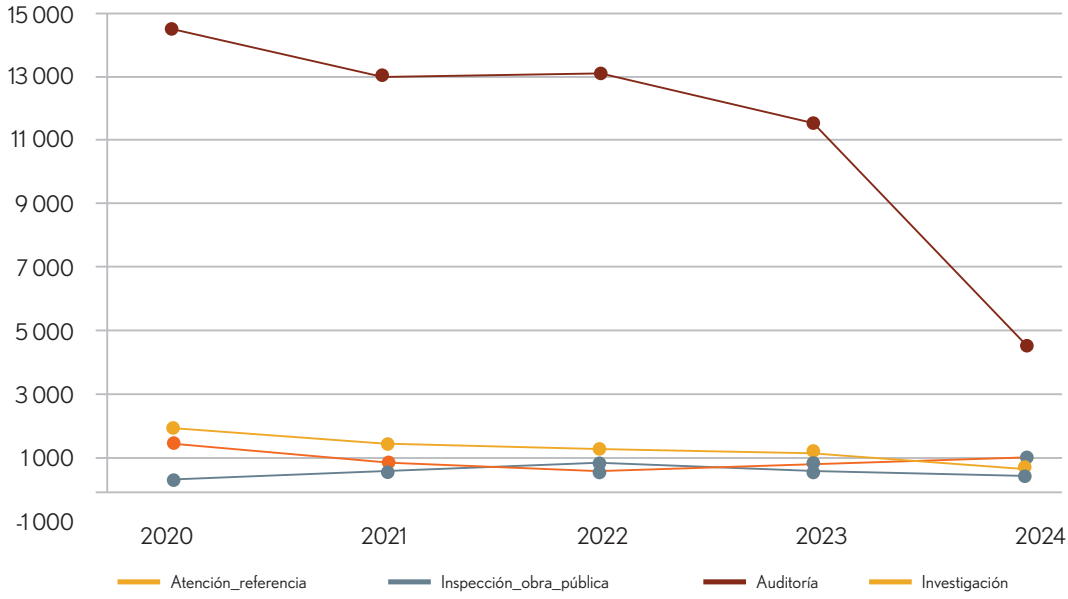
A pesar de los avances generados por el Sistema de Alta Dirección Pública, una de las grandes brechas pendientes es mitigar la alta rotación de cargos de ADP, ya que la ley no ha logrado el éxito esperado en este ámbito. Se estima que cerca del 70 % de las personas directivas son removidas o renuncian con cada cambio de gobierno, lo que impide la continuidad de las políticas públicas, afecta la memoria institucional y desincentiva la planificación a largo plazo (CEP *et al.*, 2018b). Además, la modernización del Estatuto Administrativo del Empleo Público es identificada como una de las seis grandes brechas pendientes en políticas anticorrupción. Se recomienda crear consensos para reformarlo y diversificar las figuras contractuales, respetando los derechos laborales de las personas funcionarias públicas (CEP, 2024).

Control y fiscalización de la corrupción

Respecto de la Contraloría General de la República, el reciente estudio del CEP (2024) muestra que la percepción de los expertos en Chile es que esta institución ha tenido un avance moderado o estancamiento, por lo que se sugiere acelerar su modernización y modificar su diseño de dirección individual por un consejo plural con competencias diversificadas.

Entre 2020 y 2024, la Contraloría informó en su portal de datos abiertos la realización de 72 050 actividades de fiscalización: 57 051 auditorías, 6 744 atenciones de referencia, 5 110 investigaciones y 3 145 inspecciones de obra pública. Al observar evolutivamente estos datos se aprecia un descenso notorio en el último año de las auditorías y un leve repunte de las investigaciones que, de todas formas, aún no alcanzan el volumen del primer año de la serie.

Gráfica 17. Tipo de fiscalización



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos de la Contraloría General de la República.

Es importante destacar que se realizó una solicitud de información a la Contraloría General de la República, en el contexto de este informe, para acceder a más datos que permitieran un análisis mayor. Sin embargo, la respuesta proporcionada por la entidad fue a través de tablas de datos desagregados y en formato PDF, las cuales no han podido ser reutilizadas ni a través de herramientas de inteligencia artificial ni manualmente.

Las áreas temáticas en las que predominan las actividades de fiscalización en estos años son la Gestión y Administración Pública, Salud, Educación y Obras de Vivienda y Urbanismo. Entre 2020 y 2024 estas cuatro áreas temáticas han liderado el *ranking* de fiscalizaciones. El área de Corporaciones y Asociaciones aumentó drásticamente su nivel de fiscalizaciones con la aparición del Caso convenios, saltando del 14º lugar de áreas temáticas en 2021 al quinto en 2022, lo que demuestra el carácter reactivo que puede tener el sistema de auditorías en Chile. Llama la atención también que el sector de Energía históricamente fluctuó entre el 22º y 20º lugar del *ranking* de áreas temáticas, mientras que en 2024 ocupó el 10º lugar, duplicando su volumen de actividades de fiscalización.

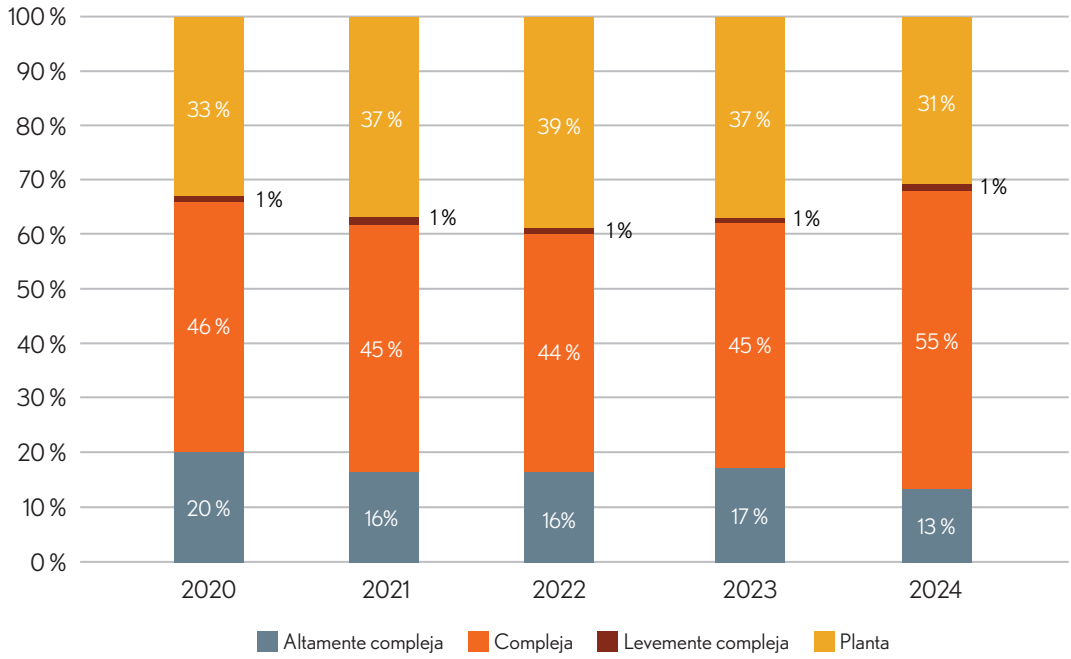
Tabla 1. *Ranking* por áreas temáticas

Área temática	Total 2020-2024	*Ranking*
Gestión y Administración Pública	33 592	1
Salud	10 300	2
Educación	8 205	3
Obras, Vivienda y Urbanismo	6 457	4
Protección Social	2 352	5
Corporaciones y Asociaciones	2 078	6
Defensa, Seguridad y Protección Civil	1 847	7
Fomento, Producción e Inversión	1 054	8
Medio Ambiente	760	9
Trabajo y Previsión Social	709	10
Pesca y Agricultura	686	11
Justicia y DDHH	640	12
Transporte y Telecomunicaciones	577	13
Minería	524	14
Cultura, Arte y Patrimonio	447	15
Relaciones Exteriores	429	16
Bienes Nacionales	407	17
Deporte	255	18
Economía	231	19
Mujer y Equidad de Género	185	20
Energía	152	21
Ciencia e Innovación	95	22
Turismo	68	23

Fuente: Con datos del portal de datos abiertos de la Contraloría General de la República.

Respecto de la complejidad de las observaciones que emanan de las actividades de fiscalización, no se han detectado mayores variaciones según los datos disponibles.

Gráfica 18. Complejidad de las observaciones



Fuente: Con datos del portal de datos abiertos de la Contraloría General de la República.

La evidencia disponible muestra que las personas funcionarias públicas de estamentos directivos y profesionales tienen una mayor propensión a dudar sobre si vale la pena denunciar actos de corrupción. Además, solo un 53 % de las personas funcionarias sabría dónde denunciar un acto de corrupción en el sector público (Garrido-Vergara y Quijada-Donaire, 2024).

Además, las personas funcionarias públicas que creen que los actos de corrupción son muy pequeños como para ser denunciados o que temen represalias son más propensas a dudar de la utilidad de la denuncia. Si bien un 59 % está de acuerdo con que en Chile existen condiciones institucionales para denunciar la corrupción con seguridad, un 40.7 % está en desacuerdo, exponiendo falta de confianza en la protección y constituyendo un pilar de propensión a la impunidad relevante (Garrido-Vergara y Quijada-Donaire, 2024).

En las municipalidades, por ejemplo, un 74 % de las entidades carece de algún tipo de canal de consultas y denuncias sobre temas de integridad, y solo un 15 % tiene un canal abierto para recibir denuncias tanto de personas funcionarias como de ciudadanas y ciudadanos (CEYA, 2024).

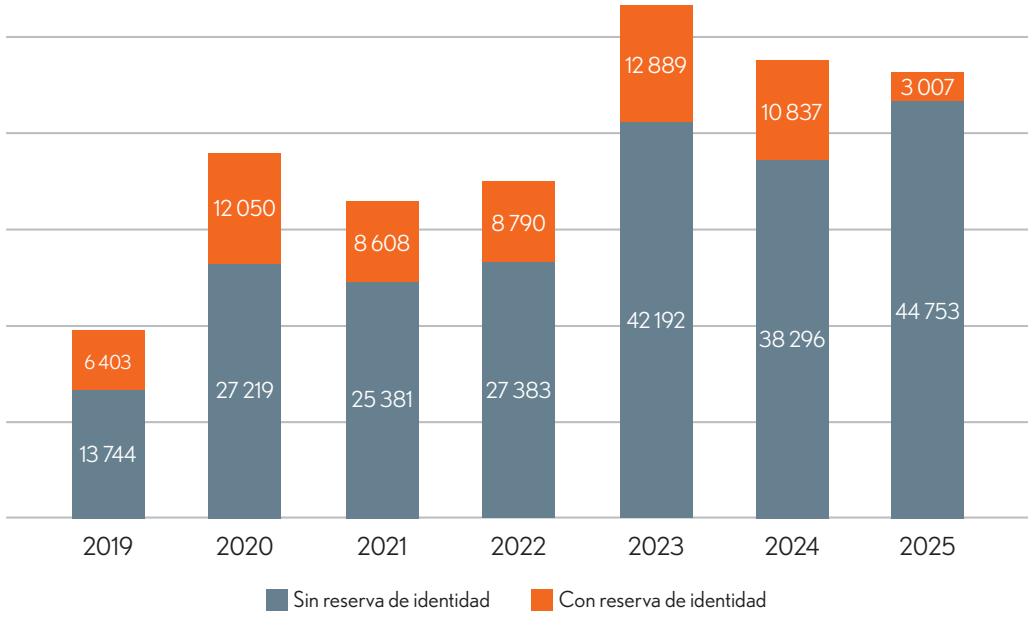
Sin embargo, en 2023 se publicó la Ley 21.592 que establece un estatuto de protección en favor del denunciante, con tres pilares:

- Protección frente a represalias, prohibiendo que se tomen medidas adversas contra las personas denunciantes.
- Reserva de identidad, con la obligación a mantener la confidencialidad de la identidad de la persona denunciante.
- Canal de denuncias anónimas, creando un nuevo canal para denunciar anónimamente y administrado por la Contraloría General de la República.

Esta norma es aplicable a un amplio espectro de instituciones, incluyendo la administración del Estado, el Congreso Nacional, el Poder Judicial, el Ministerio Público y las empresas públicas, entre otras.

Entre 2019 y 2024 se recibieron anualmente 38 965 denuncias en promedio, 29 000 sin reserva de identidad y 9 900 anónimas. En lo que va de 2025 se informan ya 47 760 denuncias, lo que podría ser explicado por la entrada en vigor de esta nueva normativa.

Gráfica 19. Denuncias recibidas en el Portal de Denuncias de la CGR según reserva (o no) de identidad



Fuente: Con datos proporcionados en respuesta a solicitud de información pública realizada a la Contraloría General de la República. Datos se proporcionaron en tablas en formato PDF, convertidas a números por el autor.

Hasta 2021, los hechos más denunciados tienen que ver con irregularidades en el uso de recursos públicos, irregularidades en contrataciones públicas, faltas a la probidad de las personas funcionarias e irregularidades en el nombramiento o desempeño del cargo. Del mismo modo, las instituciones con mayor cantidad de denuncias eran las municipalidades, las Fuerzas Armadas

y de Orden, ministerios y servicios de salud, en ese orden (CGR, 2021).

Durante la tramitación del proyecto de ley que dio origen a este nuevo estatuto de protección al denunciante, sin embargo, el Ministerio Público presentó una serie de aprensiones a su diseño, principalmente al modelo de canal único y centralizado en la Contraloría y el alcance de la protección, considerado insuficiente si no era aplicable a un modelo *multicanal*, que tomara en cuenta los canales internos de los servicios públicos, al Consejo de Defensa del Estado y al del propio Ministerio Público. También se advirtió que las denuncias anónimas son menos eficaces para la investigación de delitos de corrupción (Ministerio Público, 2021). Sin embargo, como se observa en la gráfica anterior, las denuncias anónimas durante lo que va de 2025 son proporcionalmente muy inferiores a las que no solicitan reserva de identidad, por lo que será de interés en el mediano plazo evaluar si esto ha sido efecto de las protecciones que considera la nueva ley.

Respecto de la fiscalización en las municipalidades, la Ley núm. 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades establece la obligación de que los municipios cuenten con una Unidad de Control Interno (UCI) con funciones de fiscalización respecto de la legalidad de las actuaciones municipales y control de la ejecución financiera y presupuestaria. Sin embargo, la dirección de estas unidades se concibe en la misma ley como un cargo de exclusiva confianza del alcalde lo que, según la Contraloría General de la República (2025), compromete estructuralmente su independencia y autonomía para realizar una fiscalización efectiva. Esta debilidad es crítica actualmente y visible a través de varios casos de corrupción, como el Caso Basura y otros que se exponen en el siguiente apartado, en que los controles internos de las municipalidades no lograron detectar o prevenir la comisión de delitos.

El último informe de fiscalización de la Contraloría respecto de estas unidades indica que el 38 % de las municipalidades no realiza un control formal de la ejecución presupuestaria, lo que significa que no se fiscalizan de manera adecuada los gastos ni el cumplimiento de metas financieras. Además, un 45 % de los municipios no audita la gestión de ingresos propios, como los que provienen de permisos de circulación o patentes comerciales, ámbitos sensibles a irregularidades y pérdida de recursos. El 68 % de las municipalidades del país no cuenta con plan anual de auditoría y el 82 % de las UCI no realiza seguimiento formal de las observaciones y recomendaciones detectadas. El informe concluye que el sistema de control interno municipal vive una *situación precaria* en Chile, con falta de recursos, baja planificación y una limitada independencia funcional.

Además, el informe de horas extraordinarias realizado por el Consejo para la Transparencia (2018b) a las municipalidades detectó más de 8 000 casos en los que se superó el límite legal de 40 horas extraordinarias que puede realizar una persona funcionaria al mes, evidenciando una falta de control administrativo generalizada en las entidades municipales.

Respecto de los procedimientos disciplinarios, CEYA (2024) da cuenta de un subregistro de sumarios internos en los municipios. En la muestra de 100 municipios analizados, solo se detectó un caso de procedimiento disciplinario interno informado en la plataforma de transparencia activa.

Sanciones e impunidad

En el Índice Global de Impunidad (IGI) 2023, Chile se ubica en la posición 41 de 69 países analizados, con un puntaje de 50.84 (Le Clercq y Rodríguez, 2023), situándose en una categoría de impunidad *media-baja* a nivel global y con el nivel más bajo de impunidad en la región americana, siendo solo superado por Canadá. Esto, pese a la alta percepción

de inseguridad y desconfianza que exhibe el país, según las encuestas de opinión pública. El informe alerta una brecha entre su capacidad institucional (dimensión estructural) y el desempeño real de sus sistemas (dimensión funcional). Aunque el país cuenta con un marco legal y una estructura institucional aparentemente robusta, su funcionamiento en la práctica presenta deficiencias.

El balance anual del Consejo de Defensa del Estado cuantifica el impacto económico de la corrupción. A diciembre de 2023, el CDE tramitaba 342 casos penales por delitos de corrupción, con un monto total involucrado que asciende a $617,201,765,340 (más de seiscientos diecisiete mil millones de pesos). Este dato es una evidencia contundente del perjuicio fiscal que genera la corrupción en Chile.

Respecto del combate a la corrupción en el sector privado, la Ley núm. 20.393 recientemente perfeccionada exige a las empresas la implementación de modelos para prevenir la comisión de delitos, pudiendo su implementación efectiva eximir de responsabilidad penal a las personas jurídicas. Existen cuatro elementos mínimos como componentes de los modelos de prevención del delito:

1) *Identificación de riesgos*: la empresa debe identificar las actividades o procesos donde existe riesgo de conductas delictivas.
2) *Protocolos y procedimientos*: se deben establecer protocolos, canales de denuncia y sanciones internas para prevenir y detectar delitos.
3) *Oficial de cumplimiento*: debe existir un responsable de aplicar los protocolos, con independencia y recursos suficientes.
4) *Supervisión*: el modelo debe ser evaluado por terceros independientes que realicen sugerencias periódicamente para su perfeccionamiento.

La Ley núm. 20.393 de Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas establece un catálogo de sanciones que incluye:

- Extinción o disolución de la persona jurídica, siendo esta la pena más grave.
- Inhabilitación (temporal o perpetua) para contratar con el Estado.
- Pérdida de beneficios fiscales y prohibición de recibirlos.
- Supervisión de la persona jurídica.
- Multa.
- Decomiso de las ganancias obtenidas por el delito.
- Publicación de un extracto de la sentencia condenatoria.

Del mismo modo, la norma considera circunstancias específicas que pueden modificar la responsabilidad. Los atenuantes pueden ser la reparación del mal causado, la colaboración sustancial con la investigación y la adopción de un modelo de prevención del delito eficaz. Por otra parte, es una agravante que el delito de una persona natural se haya visto favorecido por el defecto de organización de la persona jurídica.

Recientemente entró en vigor la Ley núm. 21.595 que amplió de manera radical el catálogo de delitos por los cuales una persona jurídica puede ser responsable, incluyendo prácticamente todos los delitos económicos, delitos contra el medio ambiente, delitos tributarios, delitos de corrupción entre particulares y el cohecho, fortaleciendo significativamente el marco para perseguir la captura del Estado. El sistema chileno establece una responsabilidad *autónoma*, lo que significa que se puede condenar a una empresa incluso si no se identifica o no se puede condenar a la persona natural que cometió el delito. Esto es clave para evitar la impunidad que puede surgir de la complejidad de las estructuras corporativas (Artaza, 2024).

Pese a la existencia de la Ley Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas y su reciente perfeccionamiento en la ampliación del catálogo de delitos, el Código Penal y la Ley núm. 18.216 sobre Penas Sustitutivas, la práctica judicial ha generado sus propias convenciones, con una tendencia a imponer siempre la pena mínima del rango legal. Así, el sistema funciona como si la pena fuera, por defecto, el mínimo posible (Wilenmann, 2019).

Por ejemplo, el reciente fallo por el Caso Itelecom, en el que se descubrió una red de sobornos a nivel nacional para la adjudicación de contratos de luminarias LED en diversas municipalidades, concluyó con el principal imputado con un procedimiento abreviado para evitar la cárcel, pagando una multa menor al perjuicio fiscal realizado (Parra, N. *et al.*, 2025).

El Caso Ceresita concluyó con un acuerdo reparatorio con el Ministerio Público en el marco de la investigación por soborno a una persona funcionaria de la Municipalidad de Recoleta. A cambio de la suspensión del procedimiento, la empresa se comprometió a realizar una compensación a la comunidad por más de 2.5 millones de dólares. Además, se le exigió la implementación de un modelo de prevención de delitos (Cooperativa, 2013).

El Caso Basura es otro ejemplo que ya tuvo efectos en la norma que dictó el Tribunal de Contratación Pública, como vimos en el apartado de contrataciones y compras del Estado. En materia penal, sin embargo, tras una investigación de 13 años, en diciembre de 2024 la justicia dictó un veredicto condenatorio contra el exalcalde de Cerro Navia, Luis Plaza, por el delito de fraude al fisco, con una pena conmutada a libertad vigilada de tres años y un día, y una multa del 10 % de lo defraudado. Pese a la extensión de este caso, es el único alcalde con condena. Respecto de la empresa KDM, su exgerente tuvo una salida alternativa del procedimiento (El Mostrador, 2024).

Para la detección de vulnerabilidades de captura del Estado es indispensable el análisis del funcionamiento de ciertas entidades públicas de control sobre la acción de los entes privados. En Chile se han dado profusas discusiones respecto de la endogámica relación entre el poder político y el económico. Por ejemplo, se ha planteado respecto de la elusión tributaria que esta ha sido coelaborada por la burocracia del Servicio de Impuestos Internos y los abogados tributaristas, en una coordinación informal *público-privada* que ha permitido a los abogados vender esquemas elusivos con la certeza de que no serían perseguidos (Guzmán, 2024).

El recientemente conocido Caso Audio se originó a partir de una grabación de audio de 2023 donde el abogado Luis Hermosilla proponía al empresario Daniel Sauer sobornar a las personas funcionarias del Servicio de Impuestos Internos y de la Comisión para el Mercado Financiero. El objetivo era beneficiar a las empresas de Sauer que estaban bajo investigación (ExAnte, 2024). El caso, con múltiples aristas aún en proceso de investigación, ha levantado alertas respecto del presunto tráfico de influencias en el nombramiento de jueces y ha permitido delinear una opaca red de cooperación entre actores políticos, judiciales, de entidades reguladoras y del sector privado (Sepúlveda y Tabilo, 2024). El caso se encuentra actualmente en proceso de investigación.

Una reforma actualmente en discusión en el Congreso Nacional busca dotar al Ministerio Público de mayores capacidades para el combate al crimen organizado y la corrupción. La estructura del Ministerio Público organizada en fiscalías regionales sería modificada mediante una reforma constitucional para incorporar una nueva Fiscalía Supraterritorial. Este cambio responde a la necesidad de enfrentar de manera más eficaz los delitos de alta complejidad y el crimen organizado, fenómenos que a menudo superan las capacidades de una sola fiscalía regional. La nueva entidad se especializará en dirigir investigaciones que involucren asociaciones delictivas o que, por sus conexiones transnacionales, requieran una dirección centralizada con competencia en todo el país.

Conclusiones

"Una institucionalidad robusta que ha perdido capacidad de reacción" es el título de este capítulo, que busca sintetizar la forma en que la institucionalidad chilena se encuentra actualmente de cara a los riesgos de captura que han sido abordados en este trabajo. Históricamente, Chile ha sido visto como un modelo de desarrollo institucional por su capacidad de reacción frente a diversos escándalos de corrupción, y la temprana adopción de altos estándares de probidad y transparencia.

La búsqueda de integración, por ejemplo, a instancias como la OCDE, han motivado reformas que permiten al país contar con herramientas sólidas para el combate a la corrupción y captura del Estado por parte de intereses particulares.

A lo largo del informe es posible identificar algunas áreas transversales y otras específicas que debieran presentar especial preocupación. La primera de ellas, a nivel transversal, se relaciona con la situación en la que se encuentran los gobiernos locales. Diversos casos de corrupción han demostrado la fragilidad de las municipalidades de Chile, cuya mitad tiene actualmente investigaciones en curso, con precarias situaciones de sus unidades de control interno, y sin un marco jurídico que las obligue a adoptar mejores estándares de control y prevención.

En segundo lugar, el sistema de compras públicas chileno se erigió como un modelo para la región, presentando un diseño institucional que promovía estándares de transparencia y rendición de cuentas altamente valorados. Sin embargo, la persistencia de evidentes zonas de riesgo de captura y corrupción, como a través de las compras por trato directo, devela una carencia de reacción ante la conciencia de las vulnerabilidades. En poco tiempo se deberá revisar si la reciente reforma ha mejorado estos estándares, como ha prometido.

Un tercer factor de preocupación es el sistema de contratación pública. A pesar de que las declaraciones del sistema se encuentran basadas en la búsqueda de privilegiar el mérito y la carrera funcionaria, la administración pública sigue siendo vulnerable a la politización. Una debilidad clave es la alta rotación de los altos directivos públicos con cada cambio de gobierno, lo que impide la continuidad de las políticas, debilita la memoria institucional y aumenta los riesgos de captura política. Además, el uso discrecional de contratos a honorarios persiste como un canal para el clientelismo político, especialmente a nivel municipal en períodos electorales.

Por último, los casos Convenios y Audio, en pleno proceso de investigación, han mostrado riesgos de captura en dos ámbitos centrales del diseño institucional chileno. El primero en el sistema de transferencias, que presenta vulnerabilidades para la captura política en la implementación de las políticas públicas, y el segundo en una captura de las decisiones judiciales y nombramientos de jueces, además de las actuaciones de entidades reguladoras del mercado, como el Servicio de Impuestos Internos y la Comisión para el Mercado Financiero. Todavía, por ninguno de los dos casos, se ha impulsado una agenda de reformas tendientes a corregir las debilidades del sistema.

Chile, que construyó su reputación sobre una institucionalidad capaz de reaccionar y fortalecerse ante la corrupción, hoy muestra signos de estancamiento. Esta inercia contrasta con el dinamismo reformista del pasado y sugiere que el robusto andamiaje institucional chileno ha comenzado a perder su capacidad para adaptarse y corregir sus propias fallas, poniendo en entredicho su liderazgo regional en estas materias.

Referencias

Alarcón Jaña, P. A. (2023). *El rol del Tribunal de Contratación Pública, procedimientos y sanciones* [Presentación en diapositivas]. Asociación Chilena de Municipalidades, Escuela de Verano 2023.

Arís, M., Engel, E., Jaraquemada, M. (2018). *Reformas anticorrupción en Chile: Cómo se hizo para mejorar la democracia*. Espacio Público y Konrad Adenauer Stiftung.

Arís, M., García, D., Pinto, F., Repetto, A. y Smart, S. (2019). *Presupuestos Públicos y Derechos Humanos. Informe Final de estudio de Espacio Público para la Subsecretaría de Derechos Humanos*.

Arís, M. y Jaraquemada, M. (2025). "15 años de acceso a la información en Chile: del impulso al estancamiento". En Peschard, J. (ed.), *De leyes robustas al deterioro institucional. El estado de la transparencia en América Latina.* Universidad Nacional Autónoma de México, Secretaría de Desarrollo Institucional, Seminario Universitario de Transparencia.

Artaza Varela, O. (2024). *Responsabilidad penal de las personas jurídicas*. Academia Judicial de Chile.

Asociación Nacional de la Prensa (ANP) y Consejo para la Transparencia. (2022). *Barómetro de acceso a la información 2022*.

Centro de Sistemas Públicos (CEP). (2024, julio). *Estudio de la Modernización del Estado en Chile desde el año 1990 hasta la actualidad: Resumen Ejecutivo*. Subsecretaría de Hacienda.

Centro de Estudios Públicos (CEP), Chile21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo. (2018). *Transparencia, acceso a información pública y gestión de la información en el Estado*. Grupo de trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado.

Centro de Estudios Públicos (CEP), Chile21, Espacio Público y Libertad y Desarrollo. (2018b). *Gestión de Personas en el Estado*. Grupo de trabajo sobre la gestión de personas, de la información y transparencia para la modernización del Estado.

Centro de Estudios de Tecnologías de la Información de la Universidad Católica (CETIUC). (2011). Consultoría para el desarrollo del Modelo de gestión de Transparencia para Municipios y Diseño detallado para su Construcción.

Cerda, Rodrigo, *et al.* (2017). El Desafío de la Consolidación Fiscal: Gastos Comprometidos y Holguras Fiscales 2018-2023, Documento de Trabajo núm. 37, CLAPES UC.

CEYA Chile Consultores y Auditores de Empresas Ltda. (2024, diciembre). *Informe Final correspondiente a Asistencia Técnica Línea de Trabajo Apoyo a la Integridad Municipal*.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo. Informe solicitado por Ley de Transparencia a la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Chile Transparente y Poder Ciudadano. (2022, 2 de octubre). *Chile-Género y Corrupción*. Chile Transparente. Recuperado el 29 de diciembre de 2022 de https://www.chiletransparente.cl/wp-content/files_mf/1666878133ChileGe%CC%81neroyCorrupcio%CC%81n.pdf

Comisión Asesora Ministerial para la Regulación de la Relación entre las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro y el Estado. (2023, agosto). *Informe*. Ministerio Secretaría General de la Presidencia, Gobierno de Chile.

Consejo de Defensa del Estado. (2024). *Balance de Gestión Integral Año 2023*. Ministerio de Hacienda.

Consejo para la Transparencia. (2021, noviembre). *Informe Especial de Fiscalización Focalizada: Personal a Honorarios-Sector Municipal*.

Consejo para la Transparencia. (2021b, noviembre). *Fiscalización Focalizada: Horas extras del sector municipal, diciembre de 2020 a noviembre de 2021*.

Consejo para la Transparencia (2015). Modelo de Gestión en Transparencia Municipal: Estudio de Impacto. Sistematización de experiencias CPLT núm. 2.

Consejo para la Transparencia y Datavoz. (2020). *Estudio Nacional de Transparencia*.

Consejo para la Transparencia. (2022). *Estudio de satisfacción de usuarios/as externos/as CPLT*.

Consejo para la Transparencia. (2023). Memoria Anual.

Consejo para la Transparencia. (2024). Reporte global de resultados de fiscalización de cumplimiento en municipios. Transparencia Activa. Unidad de Fiscalización.

Contraloría General de la República (CGR). (2020). *Radiografía de la corrupción: Ideas para fortalecer la probidad en Chile*. Contraloría General de la República.

Contraloría General de la República (CGR). (2021). Protección al denunciante y denuncias anónimas: una herramienta para combatir la corrupción [Presentación en diapositivas ante la Comisión de Gobierno, Descentralización y Regionalización del Senado sobre el pl. Que establece un nuevo estatuto de protección en favor del Denunciante (boletín núm. 13.565-07)].

Contraloría General de la República. (2025, enero). *Informe consolidado de las Unidades de Control Interno de las municipalidades de Chile*.

Cooperativa.cl. (2013, 30 de abril). Fiscalía logró acuerdo con Ceresita para compensar a vecinos de Recoleta. Cooperativa.cl.

Delgado González, V. D. (2024). *Una década de jurisprudencia del Tribunal de Contratación Pública en materia de tratos directos (2013-2023)* [Tesis de pregrado, Universidad de Chile]. Repositorio Académico de la Universidad de Chile.

Dirección de Presupuestos (DIPRES). (2010-2025). *Informes de Ejecución Presupuestaria del Gobierno Central y Leyes de Presupuestos del Sector Público*. Ministerio de Hacienda de Chile.

El Mostrador. (2024, 12 de diciembre). *El último coletazo del caso Basura: exalcalde Luis Plaza (RN) condenado por fraude al fisco*. https://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2024/12/12/el-ultimo-coletazo-del-caso-basura-exalcalde-luis-plaza-rn-condenado-por-fraude-al-fisco/

Espacio Público. (2019, 14 de noviembre). *Agenda para combatir la impunidad*.

Ex-Ante. (2024, 25 de junio). *Caso Audios: exdirector PDI Sergio Muñoz llega a acuerdo y será condenado a 3 años de libertad vigilada*.

Garrido-Vergara, L., y Quijada-Donaire, C. (2024). Creencias y actitudes en torno a la transparencia en la función pública: el caso chileno. *Revista del CLAD Reforma y Democracia, (89)*, 156-193.

Guzmán, J. A. (2024). *The Politics of Tax Avoidance: Lessons from Chile, 1990-2014* [Tesis de Doctorado, University of Bristol]. Repositorio de Investigación de la Universidad de Bristol. https://research-information.bris.ac.uk/en/studentTheses/the-politics-of-tax-avoidance

Hernández Bonivento, J. (2020). La forma y la esencia: efectos de las leyes de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en la gobernanza democrática local en Chile. *Revista De Gestión Pública, 7*(2), 143-169. https://doi.org/10.22370/rgp.2018.7.2.2193

Índice de Estado de Derecho. World Justice Project. Recuperado el 29 de diciembre de 2022 de https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf

Le Clercq, J. A., y Rodríguez, G. (Eds.). (2023). *2023 Atlas of Impunity: The Vicious Cycle of Impunity and Inequality*. The UDLAP Jenkins Graduate School.

Ministerio Público. (2021). MINUTA: Indicación Sustitutiva al Proyecto de ley que establece un Estatuto de Protección a favor del denunciante de actos contra la probidad administrativa (Boletín núm. 13.565-07). Fiscalía de Chile, Unidad Especializada en Anticorrupción.

Mundaca Cáceres, C. (2024). Relación entre acceso a información y factores socioeconómicos en Chile entre los años 2014 y 2019. *Revista Estudios De Políticas Públicas, 10*(1), 5-22. https://doi.org/10.5354/0719-6296.2024.71702

Parra, N., Villegas, T., y Díaz Montero, F. (2025, 13 de marzo). *Justicia a la medida: dueño de Itelecom León Lefort admite coimas, pacta con fiscalía y zafa de cárcel*. BBCL Investiga.

Rojas Zúñiga, M. P. (2024). Análisis de las decisiones recaídas en los últimos 400 casos ingresados durante el año 2022 ante el Consejo para la Transparencia. https://repositorio.uchile.cl/handle/2250/201718

Sepúlveda, N., y Tabilo, B. (2024, 11 de septiembre). *Fiscalía investiga gestiones del ministro Ulloa y el abogado Hermosilla en el nombramiento de ocho jueces y tres fiscales judiciales*. CIPER Chile.

Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2018-2023). *Informes consolidados del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).*

Wilenmann, J., Medina, F., Olivares, E., y Del Fierro, N. (2019). La determinación de la pena en la práctica judicial chilena. *Política criminal, 14*(27), 456-490.

7.

LA DINÁMICA DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN EN PERÚ: DE LAS REACCIONES A LOS ESCÁNDALOS A LA COALICIÓN ANTIRREFORMAS

Martín Tanaka*

La corrupción es un problema muy serio en Perú, así como en toda la región, y esto es claramente percibido por la opinión pública. En las últimas décadas se ha desarrollado en Perú una institucionalidad anticorrupción bastante significativa a lo largo del presente siglo, situación peculiar que requiere de una explicación considerando la debilidad general del Estado peruano y sus instituciones. En este trabajo sostengo que los avances registrados en cuanto a iniciativas anticorrupción se explican en buena cuenta como respuesta a diversos escándalos, los cuales crearon oportunidades que aprovecharon actores reformistas y a través de las cuales políticos débiles buscaron obtener legitimidad ante la ciudadanía. Estas iniciativas, con todas sus limitaciones, prosperaron en tanto que se ampararon en cierto consenso en torno a valores liberales e institucionalistas gestados en el marco de la caída del autoritarismo fujimorista de la última década del siglo pasado. El consenso (neo)liberal impulsó controles presupuestales e iniciativas meritocráticas en el sector público, y lo que podríamos llamar cierto consenso institucionalista de procesos integrales de reforma, dentro de los cuales se desarrolló una institucionalidad anticorrupción.

* Este trabajo se benefició de la asistencia de Álvaro Carbajal.

En la segunda mitad de la década de los noventa del siglo pasado, con el fujimorismo tuvimos un gobierno autoritario que buscando asegurar su segunda reelección en 2000 limitó la acción de la oposición, y controló e impidió el funcionamiento autónomo de las instituciones, para lo cual tuvo incluso que ir en contra del nuevo orden constitucional establecido por él mismo en 1993. Además, en la cúspide del gobierno, junto al presidente, pesó tanto el Servicio de Inteligencia, como operador de los intereses del gobierno, como la Comandancia General del Ejército. Esto condujo a niveles de corrupción entre los más altos de la historia peruana, articulados desde la propia cúspide del poder político.

El intento de segunda reelección del fujimorismo logró articular a la oposición política, formándose en la práctica un amplio frente. En 2001, el fujimorismo cayó de manera inesperada como consecuencia de la revelación de escandalosos casos de corrupción, abriéndose un proceso de transición que llevó a la presidencia a Alejandro Toledo, principal líder de oposición. Las circunstancias de peculiar transición a la democracia de esos años hicieron que una de las tareas centrales del nuevo periodo democrático fuera la implementación de diversas reformas encaminadas a fortalecer la institucionalidad democrática y dentro de ellas, muy especialmente, el combate a la corrupción. En las elecciones de 2006 el triunfador fue Alan García, a pesar de que pesaba sobre él una gran desconfianza debido a los altos niveles de corrupción y la grave crisis económica ocurrida durante su primer gobierno, entre 1985 y 1990. Buscando revertir esa desconfianza, García gobernó manteniendo un manejo ortodoxo de las finanzas públicas y continuó con las iniciativas anticorrupción iniciadas en el gobierno anterior. En 2011, el presidente Humala ganó las elecciones con una retórica que puso énfasis en el cambio social; y se enfrentó a Keiko Fujimori en la segunda vuelta presidencial, con lo cual la crítica a la corrupción y la agenda anticorrupción fueron puntos centrales en su agenda. Al igual que García, Humala mantuvo un manejo ortodoxo de la economía, a pesar de las promesas de cambio que ofreciera durante su campaña electoral.

Así, podría decirse que entre 2001 y 2016, en la práctica, la dinámica política peruana estuvo marcada por una inesperada continuidad –considerando sus antecedentes– articulada en torno a cierto peso del centro político, lo que generó tendencias centrípetas de competencia política y que a su vez descansaban en ciertos consensos compartidos entre las elites políticas y sociales. Se dio una suerte de consenso (neo)liberal en torno a la conveniencia de seguir con las políticas orientadas al mercado instauradas en los años del fujimorismo, en la década de los noventa.

Las políticas neoliberales en Perú fueron implementadas por tecnócratas independientes, se legitimaron relativamente por su eficacia, y esa lógica continuó en el nuevo siglo. La tecnocracia neoliberal impulsó reformas que buscaban mantener el equilibrio fiscal, controlar el gasto público e implementar lógicas meritocráticas en el sector público que *aislaran* al Estado de intromisiones políticas, percibidas como *populistas*. Al mismo tiempo, se compartió cierto sentido común en torno a la necesidad de fortalecer las instituciones democráticas como respuesta a la lógica autoritaria de la década de los noventa: respetar los equilibrios entre los poderes del Estado, la autonomía de las instituciones –en particular del sistema de justicia–, la descentralización del país, el establecimiento de políticas de Estado y la continuidad de algunas políticas públicas. En

este marco, prosperaron iniciativas que buscaron mayor transparencia y rendición de cuentas y se sentaron las bases de las lógicas activistas de investigación y sanciones que luego se verían en el sistema de justicia.

Podría afirmarse que pasamos, con el cambio de siglo, de una dinámica de corrupción muy articulada y centralizada en torno a un aparato de poder dentro de un régimen autoritario, característico del fujimorismo de la década de los años noventa, a lógicas de corrupción más fragmentadas y diversificadas, en el marco de lo que se caracterizó como una democracia sin partidos y con organizaciones débiles, volátiles, altamente personalistas y con escasa legitimidad y representatividad.[24] Esta fragmentación, además, se hizo más patente con el inicio del proceso de regionalización del país, en 2001. Hasta ese momento, las autoridades subnacionales de nivel departamental eran designadas por el Poder Ejecutivo nacional, y desde ese año sus autoridades resultaron elegidas por el voto popular. Asimismo, entre 2005 y 2008, durante el gobierno de Alan García, se inició un proceso de transferencia de funciones a los gobiernos regionales que, además, empezaron a manejar crecientes presupuestos. En un contexto marcado por organizaciones políticas débiles, tanto a nivel nacional como subnacional, con una institucionalidad estatal también débil, que además vivió en el periodo 2003-2013 (como parte de una tendencia regional general) una dinámica de crecimiento económico, de aumento de los ingresos y del gasto público, las oportunidades para la corrupción se multiplicaron y descentralizaron.

El consenso gestado alrededor de 2001 empezó a mostrar sus limitaciones a partir de 2016, con las escandalosas revelaciones de los casos *lava jato* (2016) y los *audios de la vergüenza* (2018) que evidenciaron algunos de los límites de la institucionalidad anticorrupción desarrollada hasta ese momento, lo que abrió una nueva ola de reformas. El *Caso lava jato* puso en el centro de la agenda modalidades de corrupción donde grandes empresas constructoras establecían relaciones privilegiadas con actores políticos a través del financiamiento irregular de sus campañas electorales, y posteriormente el tema del pago de sobornos a autoridades electas y a personas funcionarias públicas a cambio de la adjudicación de grandes obras públicas en condiciones ventajosas que terminaron involucrando a líderes de prácticamente la totalidad del espectro político. El *Caso de los audios de la vergüenza* destapó una red de corrupción que implicó a jueces y fiscales que recibían sobornos a cambio del archivamiento de procesos penales o el establecimiento de penas menores a las correspondientes y un amplio espectro de intercambio de favores entre las personas implicadas.

Esto hizo que se abriera una nueva ola de reformas e iniciativas judiciales con énfasis, por un lado, en el control de los mecanismos de adjudicación y desarrollo de las obras de infraestructura pública, así como en la investigación sobre el financiamiento de los partidos políticos; y por el otro, en la reforma de los mecanismos de nombramiento, evaluación y sanción de jueces y fiscales, y del funcionamiento del sistema de justicia en su conjunto. Dichos actos de corrupción no pudieron ser evitados con los mecanismos de control y políticas anticorrupción existentes en esos años,

[24] *Véase* al respecto Tanaka, 2005a y 2005b.

aunque sería justo decir que sin ellos las cosas podrían haber sido mucho peores. A diferencia de la primera ola de reformas basadas en un amplio consenso político, esta segunda ola se desarrolló en medio de una dinámica de creciente confrontación, polarización política e inestabilidad política. Inestabilidad expresada elocuentemente en la renuncia en marzo de 2018 del presidente Kuczysnki, quien asumiera el cargo en julio de 2016; en la disolución del Congreso de septiembre de 2019 por parte del presidente Vizcarra; en la vacancia del propio Vizcarra en noviembre de 2020 por parte del Congreso extraordinario electo en enero de ese año, y en la vacancia del presidente Castillo, quien asumió el cargo en julio de 2021.

La dinámica de reformas de la segunda ola anticorrupción adquirió altos niveles de politización, en tanto que involucraban a figuras centrales del juego político; al mismo tiempo, pudieron desarrollarse porque la presión pública y mediática generó incentivos para que se desarrollaran lógicas activistas en fiscales y jueces, que lograron espacios de autonomía al amparo de las reformas de los años previos. Y la elite política, debilitada y desprestigiada, no contó con recursos para evitar el avance de ese activismo fiscal y judicial. Todo esto ayuda a entender el peculiar y llamativo panorama peruano en el que varios expresidentes y altas personalidades y autoridades políticas terminaron siendo procesados y arrestados.

En los últimos años, en particular desde 2021, estaríamos ante una nueva dinámica. Como resultado de las elecciones generales de ese año, llegaron al poder actores que abandonaron el ímpetu y la orientación de desarrollar mejores iniciativas para combatir la corrupción. Se produjo un cambio político sustantivo por el cual se ha debilitado el centro político y se han fortalecido posiciones extremistas y la representación de intereses informales e ilegales en el sistema político. El consenso liberal e institucionalista al que hicimos referencia se sustituyó por lógicas populistas y discursos conservadores *antisistema*. En cuanto a la institucionalidad anticorrupción, registramos que el énfasis parece estar puesto ahora en una suerte de *garantismo* donde se vela por los derechos de los investigados y procesados, antes que por evitar la proliferación de la corrupción. Se ha formado una suerte de amplio frente, que controla el actual Congreso, en el que convergen respuestas ante algunos excesos judiciales con intereses de investigados de derecha y de izquierda en los ámbitos nacional, regional y local.

Se está retrocediendo aceleradamente y deteriorando el consenso neoliberal en lo económico, con lo que se abren espacios para la toma de decisiones arbitrarias y discrecionales en cuanto a la contratación de personas funcionarias públicas, y el gasto público funciona crecientemente bajo lógicas clientelares y de intercambios políticos, debilitándose lógicas técnicas de asignación del gasto, ejecución y los mecanismos de control. Además, se ha retrocedido en el desarrollo de lógicas mínimamente meritocráticas en la contratación de personas funcionarias en todo el sector público, así como en mecanismos de control en las instituciones del Estado. Además, el sistema de justicia se encuentra profundamente dividido; enfrentado entre sectores activistas, crecientemente aislados, y sectores conservadores, garantistas; y cada vez más politizado. Todo esto ocurre, además, en un contexto en el que cobra creciente importancia un conjunto de actividades ilícitas e informales que siguen lógicas transnacionales y que muestran cada vez mayor capacidad de presión e influencia política.

Consideramos que atender el contexto político y social en el que se han desarrollado e involucionado las iniciativas de lucha contra la corrupción resulta crucial para pensar en sus potencialidades, sus vulnerabilidades, su eficacia y sus posibilidades de continuidad en el futuro inmediato.

El fujimorismo, su caída y el consenso liberal e institucionalista. El inesperado desarrollo de una institucionalidad anticorrupción (2001-2016)

Perú terminó la década de los ochenta del siglo pasado en medio de una suerte de catástrofe, donde coexistieron la amenaza de organizaciones terroristas, políticas propias de un populismo clásico tardío que generaron una profunda recesión y una crisis hiperinflacionaria, así como altos niveles de corrupción ante la percepción pública. Esto permitió que en la década de los noventa el presidente Alberto Fujimori pudiera implementar una profunda reforma neoliberal que se legitimó rápidamente. Fujimori fue un presidente que llegó al poder en condición de *outsider*, no contaba con un partido político propiamente dicho, por lo que en su gobierno hubo mucho espacio para que tecnócratas e independientes ocuparan cargos clave. Muy rápidamente, las entidades vinculadas al manejo macroeconómico lograron una gran independencia, autonomía y poder, y quedaron relativamente *blindadas* de interferencias políticas. Esto se expresó en que entidades como el Banco Central de Reserva, el Ministerio de Economía, la Superintendencia de Banca y Seguros y otras pudieran establecer lógicas meritocráticas en el nombramiento de personas funcionarias, el establecimiento de controles en la elaboración de presupuestos y el gasto público, la implementación de cierta disciplina fiscal, y el poder de tecnócratas frente a políticos.

Lamentablemente, esto no impidió que el gobierno de Alberto Fujimori no terminara siendo uno de los gobiernos más corruptos que registra la historia peruana. Y es que durante su gobierno no solo hubo una profunda reforma económica neoliberal, sino que también se estableció un gobierno autoritario. Fujimori dio un golpe de Estado en abril de 1992 y aprovechó esa circunstancia para restructurar el Congreso y el conjunto de los poderes del Estado. Y no solo eso; ante la ausencia de un partido político, gobernó amparado en la cúpula de la Fuerza Armada y tuvo en el Servicio de Inteligencia una suerte de brazo político. Para asegurar el objetivo de una segunda reelección en 2000, se intervino activamente para lograr el control del Congreso, el sistema judicial, de organismos autónomos, la prensa y el empresariado mediante un sofisticado sistema de pago de sobornos, intercambio de favores, así como de amenazas, extorsiones y amedrentamiento.

El carácter autoritario del fujimorismo condujo a la formación de un amplio frente opositor que incluyó muy diferentes sectores, recorriendo todo el espectro político. El común denominador fue el rechazo a la arbitrariedad institucional, expresado en normas encubridoras de personajes asociados con la violación a derechos humanos en la lucha contrasubversiva, así como en el rechazo a las maniobras que habilitaran una segunda reelección cuando la Constitución elaborada por la mayoría fujimorista en el Congreso la prohibía. Para esto se logró aprobar una ley de *interpretación auténtica* de la Constitución, y luego se destituyó a magistrados del Tribunal Constitucional que declararon inconstitucional esa ley. La oposición se unió también alrededor del cuestionamiento a la imparcialidad de los organismos electorales, entre otros asuntos. El resultado fue la gestación de un frente opositor bastante amplio que puso como común denominador la necesidad de contar con instituciones autónomas que hicieran cumplir el Estado de derecho.

No resulta sorprendente que, debido a la naturaleza del fujimorismo, se hubieran dado grandes casos de corrupción. Ellos terminaron siendo visibilizados con

los *vladivideos* en los cuales Vladimiro Montesinos, asesor del presidente y director del Servicio de Inteligencia, se grabó a sí mismo pagando sobornos y realizando diferentes negociaciones ilícitas para asegurar el respaldo al gobierno. En septiembre de 2000 la oposición hizo público un video en el que el Montesinos entregaba 15,000 dólares en efectivo al congresista Alberto Kouri, electo por el partido de oposición Perú Posible, a cambio de su renuncia a este partido y su incorporación al partido oficialista. El escándalo, en el contexto de un deterioro más amplio del gobierno, llevó a que el presidente Fujimori anunciara un recorte de su mandato y un adelanto de elecciones en las que no participaría. Tiempo después, en el mes de noviembre, Fujimori presentó su renuncia a la presidencia desde Japón.

Ante la renuncia de Fujimori, en medio de un gran descrédito de sus representantes, se produjo una transición política que terminó materializándose en el gobierno de transición de Valentín Paniagua, figura de oposición del fujimorismo, elegido para este fin como presidente del Congreso. Paniagua gobernó entre noviembre de 2000 y julio de 2001, tuvo como responsabilidad principal dirigir el país, organizar nuevas elecciones y sentar las bases para un traspaso pacífico y ordenado al nuevo gobierno. Parte del legado que se propuso dejar el gobierno de Paniagua fue generar las condiciones para un proceso de reforma institucional donde el combate a la corrupción fuera central. Para ello se creó en abril de 2001 el grupo de trabajo Iniciativa Nacional Anticorrupción, que convocó a un conjunto amplio de personalidades independientes y que elaboró un documento presentado en el mes de mayo, "Compromiso ético por el Perú". El informe presentó lineamientos generales de política pública pensados para convertirse en pilares de políticas de Estado en cuatro grandes ejes: institucionalizar la lucha contra la corrupción, promover la ética pública, garantizar la transparencia y la rendición de cuentas, y fomentar la vigilancia ciudadana.

Alejandro Toledo, líder de la oposición a Fujimori en las elecciones de 2000, ganó las elecciones de 2001. El gobierno de Toledo, surgido de las luchas en contra de la segunda reelección del fujimorismo, estuvo marcado por ciertas tareas. Primero, en tanto que el fujimorismo fue un régimen autoritario, correspondía implementar reformas institucionales que volvieran a establecer una dinámica de autonomía institucional y de pesos y contrapesos; dentro de esto, la reforma del sistema de justicia se percibía especialmente necesaria. Segundo, en tanto que el fujimorismo había impuesto la Constitución de 1993, había que llevar a cabo una reforma integral de esta. Tercero, en tanto que el fujimorismo estuvo basado en una lógica de centralización y concentración del poder, había que propiciar su descentralización. Y cuarto, en tanto que había sido un gobierno altamente corrupto, había que desarrollar una institucionalidad anticorrupción. También se plantearon continuidades, especialmente en cuanto a la política económica orientada al mercado, que permitieron la consolidación de la autonomía institucional de las entidades asociadas al manejo macroeconómico. En cuanto a este aspecto, resultó llamativa la continuidad y consolidación del modelo económico, en medio del *giro a la izquierda* que vivió la región y debido a la tradición de inestabilidad en las políticas económicas del país.

No corresponde aquí hacer un balance del gobierno de Toledo; basta señalar que, en cuanto al fortalecimiento institucional, sus logros fueron mediocres, aunque tampoco pueden ser subestimados. Si bien no puede hablarse de logros consolidados, sí puede afirmarse que el debate político tuvo como asunto central el fortalecimiento de las instituciones públicas y que tal sentido perduró en los gobiernos siguientes. Una de las reformas que sí logró avanzar y que ha tenido consecuencias relevantes fue el relanzamiento del proceso de descentralización, con la constitución de gobiernos regionales con autoridades electas, lo que dotó ciertamente de poder y autonomía a estas entidades. Lamentablemente, como veremos, en un

contexto de instituciones públicas y de partidos políticos y movimientos regionales débiles, se multiplicaron y descentralizaron también oportunidades para prácticas de corrupción.

En cuanto al combate a la corrupción, a los pocos meses de su gobierno, Toledo emitió el Decreto Supremo 120-2001-PCM que creó la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y la Transparencia en la Gestión Pública, con el encargo de elaborar planes anuales de prevención y lucha contra la corrupción en el sector público. Esta comisión fue presidida por un representante del presidente de la república e integrada por representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, el ministro de Justicia, la Defensoría del Pueblo, la Conferencia Episcopal Peruana y tres representantes de la sociedad civil designados por el Poder Ejecutivo. Si bien dicha comisión tuvo problemas de coordinación y de institucionalización, sí logró tener continuidad a lo largo de los años, como veremos.

Durante los años del gobierno de Toledo, el Congreso conformó diversas comisiones investigadoras que elaboraron informes muy relevantes referidos a la corrupción ocurrida durante el gobierno de Fujimori que alimentaron las iniciativas anticorrupción que se desarrollaron en los años siguientes. Entre ellos cabe destacar la publicación, en junio de 2002, del informe de la Comisión Investigadora sobre los Delitos Económicos y Financieros cometidos durante el régimen de Alberto Fujimori, presidida por Javier Diez-Canseco. La comisión llamó la atención sobre serios indicios de corrupción en varias áreas que resultan claves para identificar riesgos y dinámicas de prácticas de corrupción, entre ellas, el proceso de privatización de empresas públicas, procesos de salvatajes financieros en el contexto de la crisis bancaria de 1998, diversos procesos de licitación y adquisiciones, y lógicas de control político de instituciones y organismos de control. De esto se sacaron lecciones en el sentido de procurar la autonomía de las instituciones, tener mecanismos de supervisión y control en los procesos de licitación y adquisiciones, mecanismos de transparencia para evitar conflictos de interés, entre otros.

En junio de 2002 también se dieron a conocer los informes de la Comisión Investigadora sobre la Actuación y el Origen, Movimiento y Destino de los recursos financieros de Vladimiro Montesinos Torres y su evidente relación con el expresidente Alberto Fujimori, presidida por Anel Townsend; y de la Comisión Investigadora de la Gestión Presidencial de Alberto Fujimori, presidida por Mauricio Mulder. Estas comisiones encontraron información de cuentas bancarias de Vladimiro Montesinos, de Alberto Fujimori y de sus entornos, así como evidencias que revelarían recepción ilícita de fondos por adquisiciones y contrataciones del Estado, otros provenientes del narcotráfico, operaciones de lavado de dinero, y uso de fondos para el tráfico de influencias y la corrupción de personas funcionarias.[25]

En este contexto, buena parte del sentido común en cuanto a lo que debería ser el rumbo futuro del país se expresó en la creación del Acuerdo Nacional, en julio de 2002. El Acuerdo es un foro que busca aprobar políticas de Estado en el que participan el conjunto de los partidos políticos, representantes de los tres poderes del Estado y de los tres niveles de gobierno, así como de las principales organizaciones de la sociedad civil. El acta de suscripción del Acuerdo Nacional estableció cuatro objetivos principales: el primero, el fortalecimiento de la democracia y del Estado de derecho; el segundo, el desarrollo con equidad y justicia social; el tercero, la promoción de la competitividad del país; y el cuarto, la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado. Este cuar-

[25] Sobre el gobierno y Fujimori y los problemas de corrupción *véase* Quiroz, 2013; y Murakami, 2012.

to objetivo enfatizó la necesidad de "construir un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente" que debería "implementar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, que faciliten el control ciudadano, erradicando toda forma de corrupción o de utilización proselitista del Estado"; además, planteó "mejorar la capacidad de gestión del Estado mediante la modernización de la administración pública, la capacitación de los servidores estatales y la revaloración de la carrera pública".

Estos cuatro grandes objetivos, además, se expresaron en 29 políticas de Estado; dentro del cuarto objetivo se aprobaron 12 políticas donde cabe destacar la 24, "afirmación de un Estado eficiente y transparente", y la 26, "promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas", entre otras. En octubre del mismo año el presidente Toledo emitió el Decreto Supremo 105-2002-PCM mediante el cual institucionalizó al Foro del Acuerdo Nacional como la instancia encargada de la promoción del cumplimiento y del seguimiento del Acuerdo Nacional y quedó adscrito a la presidencia del Consejo de Ministros.

Un tema adicional que requirió una atención especial fue la necesidad de implementar una reforma profunda del sistema de justicia, para lo cual se aprobó, en octubre de 2003, la Ley núm. 28083 que creó la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (Ceriajus). Esta Comisión fue presidida por el presidente del Poder Judicial e integrada por todas las autoridades del sistema de justicia, representantes del Congreso y de organizaciones de la sociedad civil con representación en el Acuerdo Nacional. La Ceriajus presentó su informe en abril de 2004, y desde entonces ha sido una referencia fundamental en las iniciativas de reforma del sistema judicial peruano, buscando también limitar casos de corrupción por parte de las autoridades encargadas de perseguir los delitos y de impartir justicia. Sin embargo, sus recomendaciones solo fueron implementadas de manera muy parcial, lo que daría lugar a nuevas crisis y a nuevas iniciativas de reforma en los años siguientes, como veremos.

El gobierno de Alejandro Toledo terminaría con un saldo relativamente decepcionante. No logró implementar el ambicioso conjunto de reformas institucionales que se propuso originalmente: la representación parlamentaria de Perú Posible se propuso hacer una reforma integral de la Constitución de 1993, pero no alcanzó el consenso necesario. Ya mencionamos que las recomendaciones de la Ceriajus se implementaron muy parcialmente. Algunas de las recomendaciones de la Iniciativa Nacional Anticorrupción, del gobierno de Paniagua, sí culminaron, por ejemplo, en la aprobación, en agosto de 2002, de la Ley núm. 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, que obliga a las entidades públicas a proporcionar la información que les sea requerida. Y si bien se creó la Comisión Nacional de Lucha contra la Corrupción y la Promoción de la Ética y la Transparencia en la Gestión Pública, esta no llegó a funcionar de manera efectiva, en buena parte por la diversidad de actores involucrados y por el hecho de que no contaba con una ubicación precisa dentro de la estructura del sector público. Como señalamos, esta Comisión era presidida por un representante del presidente de la república; si bien la intención de dicho esquema era darle relevancia política, en la práctica dificultó su funcionamiento, porque se trataba de un delegado sin autoridad legal.

Por ello, en enero de 2006 se emitió el Decreto Supremo 002-2006-JUS por el cual la Comisión pasó a llamarse Consejo Nacional Anticorrupción, se le dio un carácter permanente y su presidencia se trasladó al Ministerio de Justicia. Para intentar que el Consejo genere propuestas concretas, por medio del Decreto Supremo 004-2006-JUS se constituyó un

grupo de trabajo encargado de elaborar un Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción. Y así terminaría el gobierno de Toledo.[26]

En las elecciones de 2006 resultó ganador Alan García, quien tuvo un muy negativo desempeño como presidente en el periodo 1985-1990. Durante este mandato, una de las críticas más reiteradas señalaba la existencia de múltiples casos de corrupción, así como la *captura* del sector público por parte de militantes o allegados al partido aprista sin mayores calificaciones, que además utilizaron el Estado para satisfacer intereses particulares. Además, el gobierno aprista terminó en medio de una grave crisis fiscal que desembocó en un proceso hiperinflacionario, con lo que el triunfo de García despertó mucha inquietud. García se enfrentó en segunda vuelta al candidato de izquierda Ollanta Humala, y su estrategia de campaña habló de la necesidad de un *cambio responsable*, es decir, decidió buscar el centro político para ganar al elector promedio. Esto tuvo dos grandes consecuencias relevantes para el tema que nos ocupa: García optó en lo económico por un camino bastante ortodoxo en materia de política económica, con lo que consolidó la autonomía de las instituciones vinculadas al manejo macroeconómico, lo que incluyó la elaboración presupuestal, el control y la supervisión del gasto público, así como la eficiencia de este, para lo cual también apoyó el desarrollo de reformas encaminadas a construir un servicio civil. Al mismo tiempo, procuró al menos mantener los esfuerzos de lucha contra la corrupción y el mantenimiento de su institucionalidad.

Así, durante el gobierno de García se dio continuidad al Consejo Nacional Anticorrupción, aunque se trata de una historia de muchos contratiempos. En octubre de 2007 el Consejo Nacional Anticorrupción fue desactivado, y se creó la Oficina Nacional Anticorrupción por el Decreto Supremo 085-2007-PCM, esta vez dentro del marco de la Presidencial del Consejo de Ministros, cambio razonable para darle mayor capacidad de coordinación. Sin embargo, se produjeron debates relacionados con cómo lograr mayor autonomía e independencia de este organismo, por lo que poco tiempo después, en agosto de 2008, la Oficina Nacional Anticorrupción pasó a ser transferida a la Contraloría General de la República, buscando evitar superposición de funciones y otros problemas.

En diciembre de ese año se presentó el Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008-2011, que tuvo su origen en el grupo de trabajo originado hacia finales del gobierno de Toledo. El informe propuso varias estrategias con base en siete objetivos de lucha contra la corrupción: promover el fortalecimiento del sistema de lucha contra la corrupción; institucionalizar en la administración pública las prácticas de buen gobierno, ética y transparencia; articular una estrategia judicial eficaz e integral; promover prácticas empresariales para combatir la corrupción; promover la participación de medios de comunicación; lograr el compromiso de la sociedad civil; y desarrollar esfuerzos concertados a nivel internacional. Sin embargo, entre 2008 y 2010 carecimos de una entidad encargada de hacer seguimiento a las políticas de Estado

[26] Sobre el gobierno de Toledo *véase* Tanaka, 2005b.

en materia de anticorrupción, que claramente iba mucho más allá de las funciones de la Contraloría. Esto explica que en enero de 2010 fuera creada la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción, mediante Decreto Supremo 016-2010-PCM. La Comisión tuvo una conformación plural, incluyendo representantes del sistema de justicia, el Poder Ejecutivo, los gobiernos subnacionales y miembros de la sociedad civil. Se estableció que la presidencia de la Comisión fuera rotatoria por un periodo de un año y designada entre sus miembros.

Otro asunto central que debe considerarse durante el gobierno de García referido a la dinámica de la corrupción es la implementación de diversas iniciativas relacionadas con el desarrollo del servicio civil y el proceso de descentralización. Durante el gobierno de García la economía peruana empezó a crecer fuertemente como consecuencia de sus buenos fundamentos macroeconómicos y el *boom* internacional en el precio de las materias primas (el *boom* peruano se extendió entre 2003 y 2013), y el gobierno empezó a registrar una situación inédita: contar con presupuestos en el sector público que no alcanzaban a ejecutarse debido a la dificultad de elaborar proyectos de inversión que luego no podían ser ejecutados dentro de los plazos establecidos.

Sabemos que los políticos no están naturalmente inclinados a favorecer reclutamientos meritocráticos en el sector público, pero García optó por gobernar dando espacio a técnicos independientes y poner límites a hacer designaciones privilegiando prácticas de patronazgo partidario. La necesidad de legitimar el gobierno promoviendo inversiones y obras públicas llevó a García a sintonizar con una agenda de fortalecimiento de la carrera pública. Así, en junio de 2008 se expidió el Decreto Legislativo 1023 que creó la Autoridad Nacional del Servicio Civil, que velaba tanto por la mejora en la eficacia como por garantizar la ética en la función pública. Parte de la motivación para la creación de esta autoridad estaba además en apoyar el aumento de la inversión pública a través de los gobiernos regionales. Estos obtuvieron durante los años del gobierno de García más prerrogativas y funciones; la descentralización también le sirvió a García para desconcentrar las críticas ante el mal funcionamiento del sector público a nivel nacional. Pero con el paso de los años también aparecieron serios problemas de corrupción a nivel subnacional.

A lo largo de los años, en Perú se pasó por varias etapas en cuanto a las expectativas puestas en la descentralización y los gobiernos regionales. Al inicio, con la primera elección de gobernadores regionales en 2002, se consideró que los partidos políticos nacionales podrían relegitimarse a partir de buenas gestiones regionales, pero en realidad lo que ocurrió es que fueron desplazados por movimientos regionales que tendieron a fragmentar verticalmente el sistema político. Con todo, con los gobernadores electos en 2006 y 2010 asistimos a la emergencia de liderazgos desde las regiones que, se pensó, ayudarían a renovar y legitimar la política nacional. Así, por ejemplo, aparecieron personajes como Yehude Simon, gobernador de Lambayeque entre 2003 y 2009, y luego presidente del Consejo de Ministros del gobierno de García entre octubre de 2008 y julio de 2009; César Villanueva, que fue gobernador de la región San Martín entre 2007 y 2013, y luego presidente del Consejo de Ministros del gobierno de Martín Vizcarra entre abril de 2018 y marzo de 2019; o Martín Vizcarra, gobernador de la región Moquegua entre 2011 y 2014, y luego electo vicepresidente para el periodo 2016-2021 con el presidente Kuczynski.

Sin embargo, con los gobernadores electos en 2014 empezamos a ver un claro cambio en la tendencia. Desde entonces empezamos a ver cada vez más presidentes regionales denunciados, investigados, detenidos y encarcelados por actos de corrupción; y al mismo tiempo, la llegada al poder de líderes con discursos demagógicos y extremistas que tampoco llegaron a consolidarse. Los gobiernos regionales y locales empezaron a ser percibidos como espacios

donde los controles estatales, el ejercicio responsable de la oposición política, la vigilancia de la sociedad civil y la presión de la opinión pública eran mucho más débiles, abriendo múltiples posibilidades para prácticas de corrupción. La magnitud de estas se revelaría con toda su crudeza más adelante, como veremos.[27]

Con el gobierno de Ollanta Humala (2011-2016) podría decirse que los esfuerzos puestos en el desarrollo de una institucionalidad anticorrupción llegaron a una suerte de punto máximo en la etapa que estamos revisando, para empezar luego una especie de crisis y declive. Hasta el gobierno de Humala funcionó ese tipo de acuerdo implícito surgido en el contexto de la transición democrática de 2000-2001 en torno al mantenimiento de las políticas orientadas al mercado, de un lado; y del otro, en torno a la implementación de reformas institucionales con miras a fortalecer la democrática, y dentro de ellas, las iniciativas anticorrupción. No solo se logró la continuidad de iniciativas como las articuladas alrededor del Plan Nacional de Lucha contra la Corrupción 2008-2011 y la aprobación, en diciembre de 2012, del Plan Nacional de Lucha Contra la Corrupción 2012-2016, que permitió la consolidación de avances en diferentes áreas. En este documento se partió de la evaluación del cumplimiento del plan anterior, se plantearon nuevas metas y sobre todo indicadores, metas, responsables y mecanismos de seguimiento. El nuevo plan se propuso cumplir objetivos en cinco grandes áreas: la primera, la articulación y coordinación interinstitucional para la lucha contra la corrupción; la segunda, desarrollar un iniciativas de *prevención eficaz de la corrupción*; la tercera, la *investigación y sanción oportuna y eficaz de la corrupción en el ámbito administrativo y judicial*; la cuarta, la *promoción y articulación de la participación activa de la ciudadanía, sociedad civil y sector empresarial en la lucha contra la corrupción*; y la quinta, el *posicionamiento de Perú en espacios internacionales de lucha contra la corrupción*.

En enero de 2013, el Congreso aprobó la Ley 29976, mediante la cual la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción quedó respaldada por una ley y no solo por un decreto supremo, buscando fortalecer su institucionalidad. En términos de su funcionamiento, se delimitó su composición alrededor de autoridades políticas del Poder Ejecutivo nacional, representantes de autoridades regionales y locales y del sistema de justicia, quedando representantes de la sociedad civil como observadores con voz, pero sin voto. La presidencia de la Comisión quedó como rotatoria cada dos años entre sus miembros representantes de entidades públicas, pero se instituyó una coordinación general adscrita a la presidencia del Consejo de Ministros, como órgano ejecutivo.[28]

Nuevos escándalos, nueva ola anticorrupción y la judicialización de la política (2016-2020)

Muchas cosas empezaron a cambiar en la política peruana a partir de 2016. En cuanto a la lucha anticorrupción, podría decirse que de cierta manera se agotó el ciclo reformista iniciado en 2001 como respuesta a los escándalos aparecidos al final del fujimorismo. Desde 2016 aparecieron nuevos escándalos que mostraron los alcances y límites del ciclo reformista anterior y abrieron una nueva agenda.

Podría afirmarse que la dinámica del ciclo anterior continuó con el gobierno de Pedro Pablo Kuczynski (2016-2018), con la conformación de la Comisión Presidencial de Integridad, creada en octubre de 2016 (RS 258-2016-PCM), encargada de proponer medi-

[27] Sobre el gobierno de García *véanse* Tanaka, 2008 y 2018.

[28] Los balances relevantes de la literatura referida a las iniciativas de lucha contra la corrupción desarrolladas hasta este momento pueden verse en Bardález, 2012; Guadalupe *et al*., 2016; Huber, 2016; Mujica y Arbizu, 2015; Panfichi y Alvarado, 2011; Pautrat, 2016, entre otros.

das *para promover la integridad y ética en la función pública*, nuevamente, integrada por ocho personalidades independientes. El informe fue presentado en diciembre, con cien propuestas de mejora de la integridad del Estado, agrupadas alrededor de 20 objetivos. Los primeros 17 se orientan a promover la integridad y prevenir y sancionar la corrupción, mientras los tres restantes se orientan a dar un seguimiento y promover una cultura de integridad. Es interesante registrar que esta Comisión evaluó en parte los avances y limitaciones de la institucionalidad existente hasta ese momento; y llamó la atención sobre la necesidad de fortalecer la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción y el seguimiento del cumplimiento de los compromisos ya asumidos por el Estado. Como parte de las recomendaciones de esta Comisión, en septiembre de 2017 se aprobó la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción (DS 092-2017-PCM), presentada por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Poco tiempo después, ya durante el gobierno de Martín Vizcarra, cabe destacar la creación, en abril de 2018, de la Secretaría de Integridad Pública en la Presidencia del Consejo de Ministros (DS 042-2018-PCM), por medio de la cual se establece a esta Secretaría como órgano responsable de ejercer técnicamente la rectoría de la Política Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción dentro del Poder Ejecutivo. En el mismo mes se publicó el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción 2018-2021, elaborado por la Comisión de Alto Nivel Anticorrupción.

Pero desde 2016 empezó a abrirse un nuevo escenario donde las revelaciones abiertas con el *Caso lava jato* en Brasil, en diciembre de 2016, resultaron fundamentales. Hasta ese momento, el sentido común estaba marcado por la idea de limitar la posibilidad de que desde el aparato del Estado se constituyera una estructura centralizada que utilizara el poder con propósitos particulares. Es decir, se trataba de evitar un modelo de corrupción que partía del mundo de la política y desde la cúpula del poder estatal. Desde 2016 fuimos descubriendo otros esquemas de corrupción: esta vez desde el mundo empresarial hacia las autoridades públicas, tanto subnacionales como nacionales; e intentando penetrar e influenciar sobre el conjunto de actores políticos, no sobre una estructura centralizada de poder.

En 2016 las elecciones llevaron a la presidencia a Pedro Pablo Kuczynski, un tecnócrata neoliberal, y en segundo lugar, por muy poca diferencia, quedó Keiko Fujimori, al igual que en las elecciones de 2011. Esta vez, sin embargo, Fuerza Popular, el partido fujimorista, obtuvo una sorprendente mayoría absoluta en el Congreso. Es llamativo cómo el fujimorismo, identificado con el autoritarismo, la arbitrariedad y la corrupción en 2001, lograra recomponerse y erigirse en un actor muy relevante en el juego político en los años siguientes; y también despertó un sentimiento antifujimorista en sectores importantes del electorado, lo que en general dio lugar a una dinámica de confrontación y polarización política.

En diciembre de 2016, según confesión de directivos de Odebrecht en Estados Unidos, se reconoció que entre 2001 y 2016 la empresa pagó 788 millones de dólares en sobornos por más de cien proyectos en 12 países, que permitieron ingresos de 3,336 millones: 349 se pagaron en Brasil y 439 millones fuera. Ordenándolos por montos, en primer lugar está Venezuela, donde

se pagaron 98 millones de dólares entre 2006 y 2015; luego República Dominicana, con 92 millones entre 2001 y 2014; Panamá, 59 millones entre 2010 y 2014; Angola, 50 millones entre 2006 y 2013; Argentina, 35 millones entre 2007 y 2014; Ecuador, 33.5 millones entre 2007 y 2016; en séptimo lugar Perú, con 29 millones entre 2005 y 2014, que permitieron beneficios por 143 millones; luego aparecen Guatemala, con 18 millones entre 2013 y 2015; Colombia, con 11 millones entre 2009 y 2014; México, 10.5 millones entre 2010 y 2014; y Mozambique, con 900,000 dólares entre 2011 y 2014.

No es que en Perú se hayan pagado más sobornos; sin embargo, dichas denuncias tuvieron un gran impacto sobre la dinámica política peruana. Este efecto expresa la gran debilidad de los partidos de gobierno, que después de su ejercicio quedan prácticamente sin representación parlamentaria y sin mayor capacidad o influencia política o institucional. Al mismo tiempo, este impacto es consecuencia de la construcción de ciertos espacios de autonomía y activismo en el sistema de justicia que comprenden procuradores públicos, fiscales y jueces, desarrollados al amparo de las reformas anticorrupción implementadas en los años previos. Las investigaciones por pago de sobornos y por el financiamiento irregular de campañas políticas para luego obtener diversos privilegios terminaron afectando al conjunto de los actores centrales del juego político del periodo iniciado en 2001, atravesando todo el espectro político. Expresiones elocuentes de esto fueron las prisiones preventivas de Ollanta Humala (julio de 2017-abril de 2018); Susana Villarán, exalcaldesa de Lima de 2011 a 2014, elegida por Fuerza Social, organización de izquierda (mayo de 2019-mayo de 2020); y Keiko Fujimori (octubre de 2018-diciembre de 2019 y nuevamente entre enero y abril de 2020 para pasar desde entonces a un arresto domiciliario); el arresto domiciliario de Pedro Pablo Kuczynski y el suicidio de Alan García (abril de 2019), y el arresto de Alejandro Toledo en Estados Unidos (julio de 2019) y su posterior extradición (abril de 2023). Al momento de redactar estas líneas, además, nos enteramos de que el Poder Judicial ha dispuesto la prisión preventiva del expresidente Martín Vizcarra por un periodo de cinco meses, ante la inminencia del dictado de sentencia por parte del juez.

Otro tanto ocurrió en el ámbito subnacional: podemos mencionar a un conjunto de gobernadores regionales investigados y sancionados por delitos de corrupción asociados a la realización de obras públicas en los últimos años, entre ellos, César Alvarez, exgobernador regional de Ancash (2007-2014), condenado a ocho años de prisión; Félix Moreno, exgobernador del Callao (2011-2017), sentenciado a cinco años de cárcel; Jorge Acurio, exgobernador regional de Cusco (2011-2013), sentenciado a cuatro años de cárcel; Gregorio Santos, exgobernador regional de Cajamarca (2011-2014), sentenciado a seis años de cárcel; Klever Meléndez, exgobernador regional de Pasco (2011-2014), sentenciado a 15 años; Gerardo Viñas, exgobernador regional de Tumbes (2011-2014), sentenciado a 11 años; Alex Kouri, exgobernador regional de Callao (2007-2010), sentenciado a cinco años de prisión; Elías Segovia, exgobernador regional de Apurímac (2011-2014), sentenciado a 13 años; Yván Vasquez, ex exgobernador regional de Loreto (2007-2014), sentenciado a 12 años; y José Luis Aguirre, exgobernador de Madre de Dios (2011-2013), condenado a ocho años de cárcel. Todos ellos fueron sentenciados por actos de corrupción ocurridos en el contexto de sus mandatos como autoridades regionales.

Estas investigaciones, detenciones y condenas se explican por la ofensiva e iniciativa de fiscales y jueces aprovechando el impulso que tuvo el sistema de justicia como respuesta al *Caso lava jato*, que además se beneficiaron de iniciativas anticorrupción implementadas en los años previos. Y como hemos señalado, también expresan la debilidad política de los investigado, en tanto que no contaban con la influencia o el poder político necesario para bloquear las investigaciones o evitar las condenas.[29]

Es importante registrar que estas investigaciones y procesos afectaron gravemente, como puede verse, al conjunto de la elite política nacional y subnacional, comprendiendo políticos de todo el espectro político. Inevitablemente, la dinámica política tendió a *judicializarse* cada vez más con las investigaciones, denuncias y prisiones preventivas de actores centrales de la política, todo lo cual tuvo un gran impacto sobre la opinión pública.

Pero en esos años se registraron otros escándalos de corrupción que tuvieron repercusiones muy importantes, afectando a los actores encargados de la persecución y sanción a los delitos de corrupción. En julio de 2018 se dio a conocer lo que la prensa denominó inicialmente *los audios de la vergüenza*, o *CNM audios* a través de los cuales se mostró una red de negociaciones e intercambios de favores entre jueces y miembros del Consejo Nacional de la Magistratura (CNM, entidad encargada de nombrar y ratificar a los jueces), que implicaban rebajas de penas en sentencias y nombramientos en distintos cargos en el Poder Judicial, entre otros. Así, se encontraban involucrados exjueces de la Corte Suprema, exmiembros de cortes superiores de justicia, y exconsejeros del CNM.

Dichos escándalos motivaron una *nueva ola* en las reformas anticorrupción, esta vez encabezada por el presidente Vizcarra. Debemos recordar que Vizcarra ejercía la presidencia porque el presidente electo en 2016, Pedro Pablo Kuczynski, se vio forzado a renunciar en marzo de 2018, ante la inminencia de que el Congreso, con mayoría absoluta del fujimorismo, declarara su vacancia ante la denuncia de supuestos vínculos que habría tenido Kuczynski con la empresa brasileña Odebrecht mientras se desempeñaba como ministro de Economía del presidente Toledo (2001-2006). Al inicio, Vizcarra mantuvo una relación que buscaba ser cordial con el fujimorismo y siguió una lógica de gobierno que evitó grandes confrontaciones, consciente de la precariedad de su situación política. Sin embargo, el escándalo de los *CNM audios* y las investigaciones en curso del *Caso lava jato* crearon una oportunidad política que Vizcarra buscó aprovechar para ganar legitimidad ante la opinión pública, y así tener mayor margen de maniobra frente a un Congreso opositor y que ya había logrado la renuncia de Kuczynski.

En este marco, el presidente Vizcarra levantó la bandera de la lucha contra la corrupción como elemento central de su gestión y emprendió un conjunto de iniciativas de reforma judicial y política en este sentido, dentro de las cuales destacan la creación de la Comisión de Reforma del Sistema de Justicia (julio de 2018) y luego la Comisión de Reforma Política (diciembre de 2018-marzo de 2019). La primera tuvo como encargo presentar propuestas de urgencia para reformar el sistema de justicia de manera integral, y fue conformada por siete miembros, un conjunto de personalidades de gran prestigio presidido por el diplomático Allan Wagner, excanciller de la república durante tres gobiernos diferentes: la primera gestión de Alan García (1985-1990) y los de Alejandro Toledo (2001-2006) y Francisco Sagasti (2020-2021).

La comisión presentó 10 recomendaciones, dentro de las cuales cabe destacar el proyecto de ley de creación

[29] *Véase* al respecto Gonzalez-Ocantos *et al*., 2023, entre otros.

del Consejo para la reforma del sistema de justicia; la creación de una autoridad nacional de integridad y control en el Poder Judicial y en el Ministerio Público como ente autónomo, con cabezas elegidas mediante concurso público; y una propuesta de reforma constitucional para desactivar el CNM y sustituirlo por la Junta Nacional de Justicia, con integrantes surgidos de un concurso público dirigido por una Comisión especial integrada por las cabezas de los órganos centrales del sistema de justicia. El sistema anterior constituía el CNM sobre la base de representantes de esos órganos, lo que generaba cierto *espíritu de cuerpo* que dificultaba acciones contrarias a la corrupción. Este tipo de reformas en el sistema de justicia mostraba los límites de las reformas propuestas por la Ceriajus en 2004, que tuvieron una implementación muy parcial.

Tanto las leyes como las reformas constitucionales propuestas requerían la aprobación del Congreso en el que Vizcarra carecía prácticamente de apoyo parlamentario organizado. Sin embargo, Vizcarra encontró que tomar la iniciativa y confrontar a un Congreso desprestigiado le permitía construir legitimidad. En este marco, en julio de 2018 presentó ante el Congreso cuatro reformas constitucionales para que fueran aprobadas primero por el Parlamento y luego ratificadas en un referéndum. Vizcarra aprovechó la coyuntura para responder tanto al escándalo de corrupción que involucraba a jueces y fiscales como a líderes de partidos políticos que habrían recibido beneficios indebidos y financiamiento ilegal por parte de empresas constructoras, de allí que presentara cuatro propuestas de reforma constitucional: la primera recogía la propuesta de la Comisión de reforma del sistema de justicia, por medio de la cual se desactivaba el CNM y se creaba la Junta Nacional de Justicia; la segunda prohibía la contratación con fondos privados de propaganda electoral en medios de comunicación radiales y televisivos, autorizándola solamente mediante financiamiento público indirecto; de esta manera, respondía a las denuncias vinculadas a cómo empresas privadas financiaban costosas campañas electorales a cambio de beneficios que se otorgarían una vez que los candidatos fueran electos. La tercera propuesta resultaba directamente confrontacional con el Congreso: eliminar la reelección inmediata de parlamentarios. Se trató de una propuesta sin mayor fundamento, pero que pretendía expresar la molestia ciudadana ante la falta de legitimidad del Congreso. Finalmente, el presidente presentó una propuesta bastante inesperada para establecer la bicameralidad en el Congreso de República. Si bien en el mundo de los expertos se expresó acuerdo con la propuesta, ella resultó inesperada y bastante desvinculada con los temas de debate de ese momento. Esta pregunta también podría interpretarse en la línea de expresar cierta molestia ciudadana ante la falta de legitimidad de un Congreso en el que el fujimorismo tenía mayoría absoluta, en tanto que la unicameralidad fue establecida por el Congreso Constituyente fujimorista que aprobó la Constitución de 1993, eliminando la bicameralidad establecida en la Constitución de 1979.

La presión del Poder Ejecutivo sobre el Congreso se materializó en la presentación de una cuestión de confianza en septiembre de 2018. Es importante mencionar que, según la Constitución de 1993, si el Congreso niega dos mociones de confianza al Poder Ejecutivo, este tiene la potestad de disolver el Congreso y llamar a nuevas elecciones legislativas. Ante esta presión el Congreso aprobó las cuatro reformas, pero introduciendo algunos cambios. Al final, el presidente Vizcarra convocó a la realización del referéndum de reforma constitucional para diciembre de 2018, y propuso votar a favor de las tres primeras iniciativas y en contra de la cuarta, en tanto que las modificaciones del Congreso habrían *desnaturalizado* sus intenciones originales. Precisamente, uno de los cambios limitaba la prerrogativa del presidente de disolver el Congreso ante la censura o negación de confianza a dos consejos de ministros. Al final, el referéndum terminó aprobando la propuesta de Vizcarra: la primera propuesta fue aprobada con el 86.56 % de los votos válidos; la segunda con el 85.78 %, la tercera con el 85.81 %, y la cuarta fue rechazada por el 90.5 %.

Poco tiempo después, en el mismo mes de diciembre de 2018, el presidente Vizcarra conformó la Comisión de Alto Nivel para la Reforma Política, integrada por cinco académicos con el encargo de proponer reformas que mejoren la representación política.[30] El informe fue entregado en marzo de 2019 con propuestas que implicaban cuatro reformas constitucionales y ocho proyectos de ley. La Comisión presentó propuestas referidas al combate a la corrupción y su posible influencia sobre la esfera política, específicamente medidas relacionadas con el financiamiento político, buscando mejorar controles y asignación de responsabilidades administrativas y penales relativas a su incumplimiento; impedimentos a candidatos con sentencias en primera instancia; modificación de la inmunidad parlamentaria, buscando evitar la impunidad ante delitos comunes y delitos flagrantes; y mejora de mecanismos de control y fiscalización en los consejos regionales y municipales.

La aprobación de estos proyectos fue accidentada. El presidente Vizcarra asumió casi la totalidad de las propuestas de la Comisión, pero excluyó las referidas a la política subnacional y a la vuelta a un sistema bicameral. Algunas de las reformas terminaron siendo aprobadas respetando parcialmente el contenido del Pparlamento. En lo referido a la lucha contra la corrupción, se aprobaron algunos cambios en la ley de financiamiento político, se aprobó que los candidatos sentenciados en primera instancia no puedan postularse a cargos públicos; y más adelante, en el Parlamento electo en 2020, se aprobó la reforma constitucional que limita los alcances de la inmunidad parlamentaria.

Si bien estos avances pueden considerarse positivos, tuvieron también algunos efectos no deseados. Muchas de las reformas implicaron enfrentamientos y tensiones entre el Ejecutivo y el Parlamento, y algunas de ellas se aprobaron después de la presentación de una nueva moción de confianza (junio de 2019). La confrontación entre Ejecutivo y Legislativo continuó en ascenso, y en julio de 2019 Vizcarra propuso al Congreso un recorte de mandato y el adelanto de las elecciones generales, que no fue aceptado por el Congreso. El nuevo episodio de enfrentamiento se dio alrededor del nombramiento por parte del Congreso de nuevos magistrados del Tribunal Constitucional, en setiembre de 2019, que dio lugar a una nueva cuestión de confianza en torno al pedido de realizar cambios en el mecanismo de selección de estos magistrados, que fue negada en la práctica por el Congreso, lo que desencadenó la disolución de este por parte de Vizcarra y la convocatoria a elecciones legislativas extraordinarias.

Los resultados de las elecciones del nuevo Congreso, en enero de 2000, insinuaron una mayoría alrededor de posiciones moderadas y Fuerza Popular pasó de elegir 73 representantes (de 130) en 2016 a solo 15 en 2020. Sin embargo, muy rápidamente el nuevo Congreso retomó una dinámica de confrontación con el Poder Ejecutivo que terminó con la declaratoria de vacancia del presidente Vizcarra en noviembre de 2020. Un elemento crucial catalizador de este cambio fue la primera ola de la covid-19; a lo largo de ese año, terminamos siendo uno de los países con el mayor número de decesos por millón de habitantes asociados a la covid-19, lo que incentivó

[30] Cabe mencionar que el autor de este trabajo fue uno de esos cinco miembros.

cierto activismo opositor en un Congreso, además, cada vez más ganado por lógicas populistas. En este marco, no tardaron en presentarse denuncias de corrupción en contra del presidente Vizcarra, principalmente referidas a su gestión como presidente regional de Moquegua (2011-2014), que llevaron finalmente a que el Congreso estableciera la vacancia del cargo de presidente de la república, al declarar la *incapacidad moral permanente* de Martín Vizcarra.

Lo que es importante concluir de este recuento es que, a partir de 2016, la dinámica política empezó a estar cada vez marcada por la dinámica de las investigaciones judiciales, y la dinámica del sistema de justicia empezó a estar cada vez más marcada por consideraciones políticas. Respecto de lo primero, es importante notar que las denuncias a investigaciones comprendieron a todo el espectro político, lo que acentuó dramáticamente los problemas de representación política. Respecto de lo segundo, es claro que el desprestigio de la elite política y las presiones de la opinión pública abrieron oportunidades para un activismo en el sistema de justicia que permitieron logros y avances inesperados y sorprendentes, pero que también generaron excesos y problemas que incubaron una reacción contraria al activismo fiscal y judicial, como veremos.[31]

La coalición populista y *garantista* y el desmontaje de las iniciativas anticorrupción

Decíamos líneas arriba que hacia 2001 se había generado un consenso implícito alrededor de, en lo económico, preservar la disciplina fiscal y la solidez macroeconómica; y en lo político, implementar un conjunto de reformas institucionales que permitieran establecer una dinámica plenamente democrática, todo esto como reacción a la forma en que terminó el fujimorismo a finales del siglo pasado, en medio de prácticas crecientemente autoritarias y grandes escándalos de corrupción. Este consenso permitió cierta lógica de competencia centrípeta entre los actores políticos que a su vez posibilitó cierta prosperidad económica, estabilidad política y la implementación parcial de un amplio abanico de reformas, dentro de ellas una institucionalidad anticorrupción. La lógica estuvo orientada a evitar la concentración del poder, tener políticas nacionales, tener mecanismos de control y transparencia, y manejar criterios meritocráticos en la administración pública, entre otros.

Las cosas empezaron a cambiar desde 2016, como hemos visto. Si bien el impulso reformista continuó y hubo una segunda ola reformista centrada en atacar el problema del financiamiento de la actividad política y el funcionamiento del sistema de justicia, estos avances se dieron en un contexto de inestabilidad política y crecientes niveles de confrontación. Además, empezó a resquebrajarse el consenso en lo económico y lo institucional. De un lado, empezaron a extenderse en el discurso político lógicas populistas, no solo en la izquierda sino también en la derecha del espectro político. Del otro, empezó a gestarse una oposición al reformismo institucional que, en el contexto de creciente conflictividad y polarización, empezó a ser visto no como parte de una

[31] Sobre el accidentado periodo 2016-2020 *véanse*, entre otros, Tanaka, 2022; Dargent y Rousseau, 2021.

defensa del interés general, sino como un pretexto para arrinconar y debilitar a los opositores políticos.

La última posibilidad de reequilibramiento del orden 2001-2016 se dio con el gobierno de transición del presidente Sagasti, sucesor de Martín Vizcarra. La vacancia de Vizcarra (9 de noviembre de 2020) llevó brevemente a la presidencia a Manuel Merino (10 de noviembre), que asumió la presidencia al ser presidente del Congreso. Sin embargo, la vacancia desató una gran ola de protestas sociales que forzaron a Merino a renunciar (15 de noviembre) y el Congreso eligió como presidente a Francisco Sagasti (16 de noviembre), de tendencia moderada y que había votado en contra de la vacancia. El gobierno de Sagasti quedó a cargo de llevar adelante nuevas elecciones generales; estas se dieron en un contexto crítico, en tanto que ocurrieron en el contexto de la segunda ola de contagios de la covid-19.

Perú destacó por ser uno de los países con el mayor número de fallecimientos por cada 100 000 habitantes en el mundo. Perú sufrió dos olas de contagios y fallecimientos muy dramáticas; si bien el presidente Vizcarra obtuvo niveles relativamente altos de aprobación por su manejo de la pandemia durante la primera ola (que alcanzó su pico hacia agosto de 2020), la segunda ola, que se extendió entre enero y junio de 2021, marcó fuertemente el proceso electoral y afectó negativamente a un presidente como Sagasti, identificado con posiciones moderadas. En febrero de 2021, durante uno de los peores momentos de la segunda ola, estalló el escándalo conocido como *vacunagate*, en el que se descubrió que personas altas funcionarias del gobierno se habían vacunado en secreto en octubre de 2020, entre ellos el propio expresidente Vizcarra y ministros en ejercicio. Todo esto hizo caer el respaldo a las diferentes opciones políticas, fragmentó el voto, rompió con la lógica de competencia centrípeta registrada en el pasado, y llevó a la presidencia y al Congreso a partidos y personajes con escasa trayectoria y, como se verá, lógicas bastante oportunistas. En las elecciones de 2021 Pedro Castillo ganó la primera vuelta con apenas el 18.9 % de los votos válidos y Keiko Fujimori entró a la segunda con apenas el 13.4 %; la suma de ambos, 32.3 %, está muy por debajo de la suma de los votos de los contendientes a segunda vuelta de elecciones pasadas: 60.8 % en 2016, 55.2 % en 2011, 54.9 % de 2006 y 62.2 % de 2001. Con los votos que obtuvo, Castillo habría quedado cuarto en 2001 y 2006, y tercero en 2011 y 2016.

Con el gobierno de Castillo se reprodujo rápidamente la dinámica observada desde 2016, con una alta conflictividad entre los poderes Ejecutivo y Legislativo, exacerbada por una creciente polarización política: de un lado, un gobierno que manejaba un discurso refundacional y amagaba con la convocatoria a una asamblea constituyente, y una derecha que se oponía a lo que consideraba un gobierno que pretendía imponer un modelo *chavista* en Perú. Sectores de oposición buscaron la vacancia del presidente Castillo prácticamente desde el inicio de su gestión, habiendo cuestionado incluso la legitimidad de los resultados electorales. Los problemas de la gestión de Castillo hicieron que su aprobación ante la ciudadanía fuera decayendo, y enfrentó un tercer intento de vacancia por parte del Congreso, aunque con argumentos muy genéricos. El 7 de diciembre de 2022, a menos de año y medio de gestión, se iba a votar esta moción de vacancia y las especulaciones periodísticas apuntaban a que no se conseguirían los votos necesarios. Es importante tener en cuenta que, si bien la caída en la aprobación de Castillo en cierto modo explica dichas iniciativas parlamentarias, estas tampoco lograban mayores niveles de aprobación para el funcionamiento del Congreso. La imagen de un Congreso obstruccionista frente al Ejecutivo también tuvo consecuencias negativas.

Sin embargo, en la mañana del día en el que se esperaba la presentación del presidente ante el Congreso para hacer sus descargos, sorpresivamente, Castillo lanzó un mensaje a la nación mediante el cual anunció un autogolpe de Estado. La respuesta del Congreso fue someter a votación una nueva moción de vacancia

por incapacidad moral, que fue aprobada (casi en simultáneo, el presidente Castillo era detenido por sus propios custodios de la policía); y ese mismo día, en horas de la tarde, la vicepresidenta Dina Boluarte asumía la Presidencia de la República.

Con todo, a inicios de 2023 podría haberse pensado que la dinámica de confrontación entre el Ejecutivo y el Parlamento continuaría, así como la polarización política entre sectores de izquierda y derecha, y una importante dinámica de protestas sociales, con lo que se esperaba que el gobierno de Boluarte resultaría muy convulsionado. Sin embargo, inesperadamente no solo la conflictividad entre el Ejecutivo y el Parlamento se desvaneció, sino que además en el Congreso emergió una amplia mayoría de carácter conservador y populista. El gobierno de Boluarte optó claramente por evitar chocar con dicha mayoría, y esta aprobó un amplio conjunto de medidas que muestran la extensión de lógicas conservadoras entre grupos de izquierda y de lógicas populistas entre grupos de derecha, que además convergen en el intento de fortalecer el poder del Parlamento frente al Poder Ejecutivo y al sistema de justicia y de desmantelar un conjunto de reformas que se intentaron implementar en los últimos años, dentro de las que destacan la reforma de la educación, la reforma política, la del sistema de justicia e iniciativas de combate a la corrupción, entre otras, favoreciendo así a grupos de interés informales y procesados por la justicia por casos de corrupción.

¿Cómo entender este cambio tan drástico de dinámica del Congreso electo en 2021? Desaparecida la lógica de confrontación entre el Ejecutivo y el Legislativo con la caída de Castillo y la decisión de Boluarte de *allanarse* ante el Congreso se reveló la profundidad del vacío de representación expresado en los partidos políticos. Estos han perdido prácticamente todo control y capacidad de estructuración de las agendas parlamentarias, con lo que los congresistas en todas las bancadas se revelan interesados en defender agendas de corto plazo y particularistas que terminan favoreciendo intereses informales e incluso de actores ilegales, pasando muchas veces por la constitucionalidad y afectando gravemente los equilibrios entre los poderes del Estado. En cuanto al tema de la institucionalidad anticorrupción específicamente, la lógica del Parlamento y que sigue el gobierno está marcada claramente por criterios *garantistas* y de contención de lo que se consideran *excesos* de un sistema de justicia que se habría politizado en exceso (expresión de esto es, por ejemplo, que hasta el momento aún no se presenta el Plan Nacional de Integridad y Lucha contra la Corrupción que actualice el último plan, correspondiente al periodo 2018-2021).

Así, en materia anticorrupción, la lógica ahora está marcada por claros retrocesos. Algunas de las normas más cuestionadas aprobadas por el Parlamento, que además benefician a parlamentarios y allegados con procesos en curso son:

En mayo de 2023 se aprobó la Ley núm. 31751, que modifica el Código Penal y el Código Procesal Penal, la cual limita la suspensión del plazo de prescripción de delitos a un máximo de un año, facilitando la prescripción de procesos penales.

En marzo de 2024 se aprobó la Ley núm. 31989, que modifica la Ley contra el Crimen Organizado, la cual deroga las medidas destinadas a prevenir la tenencia ilegal de artefactos

o materiales explosivos en actividades mineras, que beneficia a mineros informales e ilegales y que expresa su creciente influencia política.

En el mismo mes se aprobó la Ley núm. 31990, que modifica el Nuevo Código Procesal Penal, la cual impone restricciones a los procesos de colaboración eficaz, uno de los instrumentos más utilizados por la fiscalía, como impedir la posibilidad de corroborar la declaración de un colaborador eficaz con la declaración de otro. Esta ley también acorta los plazos para realizar las investigaciones y establece sanciones a fiscales por la difusión del contenido de procesos de colaboración eficaz.

En octubre de 2024 se aprobó la Ley núm. 32138, que modifica la Ley contra el Crimen Organizado, donde se restringe la definición legal de *organización criminal*, que implica mayores condenas para evitar su aplicación en diversos procesos. Asimismo, la ley limita la facultad fiscal para allanar domicilios al limitar la ejecución de esta medida, estableciendo el requisito de la presencia del abogado del investigado.

En mayo de 2025 se aprobó la Ley núm. 32326, que modifica el Decreto Legislativo referido al tema de la Extinción de Dominio, por medio del cual el Estado puede declarar la pérdida de la propiedad de bienes que son producto de actividades ilícitas. Se especifica que este proceso solo puede ser aplicado cuando una sentencia se encuentra firme y consentida, limitando la posibilidad de la justicia para incautar bienes a investigados y así impedir la continuación de actividades ilícitas.

Recientemente, en junio de 2025, se aprobó en primera votación la reforma constitucional que restituye la inmunidad parlamentaria, aunque está pendiente una segunda votación.

Cabe mencionar, además, la aprobación de normas que violan acuerdos internacionales en materia de derechos humanos y marcan claros retrocesos en la lucha por la memoria, justicia y reparación a víctimas, como la Ley de Amnistía, de julio de 2025, que otorga una amnistía general a los miembros de las Fuerzas Armadas, la policía y los comités de autodefensa acusados o investigados por delitos cometidos durante el conflicto armado interno de Perú entre 1980 y 2000; esta ley también ordena la liberación de personas que fueron condenadas por delitos cometidos durante el conflicto armado y sean mayores de 70 años.[32]

Conclusiones

¿Qué podemos concluir de todo lo expuesto? Esbozando algunas conclusiones, lo más pertinente a mi juicio es retener que Perú registró avances relevantes en el desarrollo de una institucionalidad anticorrupción en las últimas décadas que, con todas sus limitaciones, han sido un activo valioso. Estos avances deben ser defendidos en medio de una ola contrarreformista que impera en los últimos años.

¿Cómo entender estos avances? La dinámica de la lucha contra la corrupción ha estado marcada por respuestas a escándalos que abrieron oportunidades que fueron aprovechadas por diversos actores y que terminaron siendo respaldadas por la elite política. Ello revela la precariedad de la institucionalidad estatal, la capacidad de acción de coaliciones reformistas y la debilidad de los actores políticos que buscan construir legitimidad ante la ciudadanía levantando banderas de lucha contra la corrupción. Esta dinámica dio lugar a dos grandes olas de reformas anticorrupción: una marcada por la caída del fujimorismo, entre 2001 y 2016; y otra, más breve, marcada por los escándalos

[32] Sobre el accidentado periodo reciente *véanse*, entre otros, Tanaka, 2024; Barrenechea y Vergara (eds.), 2024; Ilizarbe, 2023; y Sosa, 2025.

de los casos *lava jato* y *CNM audios*, entre 2016 y 2020. Desde 2021, la lógica está marcada por una contraria a las reformas.

Una dinámica reformista marcada por respuestas a escándalos abre oportunidades para la acción de coaliciones reformistas y el desarrollo de núcleos de activismo en el sistema de justicia, así como el respaldo de la opinión pública. Pero tiene el problema de estar marcada por una lógica reactiva, no preventiva, y resulta altamente vulnerable ante cambios en la coyuntura política. Además, los avances en la dinámica reformista entre 2001 y 2016 se explican, en último término, por la existencia de una coalición política implícita con dos pilares: de un lado, el mantenimiento de una economía de mercado y un manejo *técnico* de los recursos estatales; y del otro, la necesidad de implementar reformas institucionales que permitan fortalecer la democracia, dentro de las cuales destaca la lucha contra la corrupción. Este consenso empezó a resquebrajarse en el periodo 2016-2020. La segunda ola de reformas reflejó los alcances y límites del ciclo reformista anterior y se dieron en medio de una grave confrontación política. Al mismo tiempo, afectaron seriamente al conjunto de la representación política, deslegitimándola ante la ciudadanía y sentando las bases para una amplia coalición antirreformas. La política se judicializó y los avances de núcleos reformistas y de activismo judicial pasaron a depender mucho de las mareas de la coyuntura y de la opinión pública.

Los últimos años (2021-2026) están marcados por una ola contrarreformista, que expresa el fin del consenso del periodo 2001-2016 y de la coalición política que lo sostenía. El consenso alrededor de un manejo técnico de la economía se ha resquebrajado y la lógica de reformas institucionales ha sido sustituida por una de tipo *garantista* que busca defender los derechos de los investigados, en el mejor de los casos. Expresa también la creciente influencia de intereses informales e ilegales en la política y la incapacidad de los partidos para controlar lo que sucede dentro de sus filas. ¿Qué sucederá en el futuro? El resultado de las elecciones generales de 2026 será clave para definir el rumbo de la institucionalidad anticorrupción.

Referencias

Bardález, Elsa. (2012). "Gobernabilidad, corrupción y transparencia". En Nerina Ángeles *et al.*, *La investigación económica y social en el Perú. Balance 2007-2011 y agenda 2012-2016*. CIES.

Barrenechea, Rodrigo, y Vergara, Alberto. (eds). (2024). *Democracia asaltada. El colapso de la política peruana (y una advertencia para América Latina)*. Fondo Editorial Universidad del Pacífico.

Dargent, Eduardo, y Rousseau, Stéphanie. (2021)."Perú 2020: ¿el quiebre de la continuidad?, *Revista de Ciencia Politica, 41*(2).

Gonzalez-Ocantos, Ezequiel, Muñoz, Paula, Pavão, Nara, y Baraibar, Viviana. (2023). *Prosecutors, Voters, and the Criminalisation of Corruption in Latin America. The Case of Lava Jato*. Cambridge University Press.

Guadalupe, César, Muñoz, Paula, Arévalo, Rosa, Guibert, Yamilé, y Castro, Paola. (2016). *Sobre videos, audios y lentejas: elementos para la comprensión de la corrupción en el Perú*. Universidad del Pacífico.

Huber, Ludwig. (2016). *Corrupción y Transparencia. Balance de Investigación en Políticas Públicas 2011-2016 y Agenda de Investigación 2017-2021*. CIES.

Ilizarbe, Carmen. (2023). "Perú 2022: colapso democrático, estallido social y transición autoritaria", *Revista de Ciencia Política, 43*(2).

Mujica, Jaris, y Arbizu, Julio. (2015). *Iniciativas anticorrupción en espacios regionales del Perú: diagnóstico y recomendaciones generales*. CIES.

Murakami, Yusuke. (2012). *Perú en la era del chino: la política institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Instituto de Estudios Peruanos.

Panfichi, Aldo, y Alvarado, Mariana. (2011). *Corrupción y gobernabilidad*. CIES, PUCP. Documento de Política.

Pautrat, Lucila. (2016). *Políticas anticorrupción*. CIUP, PUCP, CIES. Documento de Política.

Quiroz, Alfonso. (2013). *Historia de la corrupción en el Perú*. Lima, Instituto de Estudios Peruanos-Instituto de Defensa Legal.

Sosa, Paolo. (2025). *Ya no es democracia. El final de un sistema político roto*, Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka, Martín. (2005a). "La estructura de oportunidad política de la corrupción en el Perú: algunas hipótesis de trabajo". En Felipe Portocarrero (ed.), *El pacto infame. Estudios sobre la corrupción en el Perú*. Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú.

Tanaka, Martín. (2005b). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Instituto de Estudios Peruanos.

Tanaka, Martín. (2008). Del voluntarismo exacerbado al realismo sin ilusiones. El giro del APRA y de Alan García. *Nueva Sociedad, 217*, septiembre-octubre.

Tanaka, Martín. (2022). ¿El final del "posfujimorismo" (2001-2020)? ¿Qué ha terminado en el Perú?. En González, Guadalupe, Olmeda, Juan, y Prud'homme, Jean-François (eds.), *Gobernanza democrática y regionalismo en América Latina*. El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales.

Tanaka, Martín. (2024). Perú en 2023: de la polarización a la coalición conservadora y populista durante el gobierno de Dina Boluarte, *Revista de Ciencia Política, 44*(2).

Tanaka, Martín, y Morel, Jorge. (2018). The Singularity of Peruvian Politics and the Role of Presidential Leadership. The Cases of Alberto Fujimori and Alan García. En Manuel Alcántara, Jean Blondel y Jean-Louis Thiébault (eds., *Presidents and Democracy in Latin America*. Routledge.

8.

CORRUPCIÓN EN ARGENTINA: EL DETERIORO INSTITUCIONAL CRECIENTE. UNA EXPLORACIÓN DE LOS RIESGOS DE CAPTURA EN EL PRESUPUESTO, LOS PUESTOS PÚBLICOS, LAS CONTRATACIONES, EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y LA SANCIÓN DE LA CORRUPCIÓN

Clara Inés Lucarella

Este capítulo analiza los principales mecanismos, normas e instituciones que configuran el sistema anticorrupción en Argentina, con especial énfasis en los riesgos de captura institucional y las debilidades estructurales que afectan la gestión pública. A partir de un recorrido descriptivo se identifican las áreas más vulnerables para aportar a un debate informado y a propuestas de fortalecimiento institucional.

Situación actual de Argentina

Contexto político y económico

Al igual que otros países de Latinoamérica, Argentina presenta lo que conocemos como corrupción estructural, y a lo largo del tiempo han existido pocos incentivos para eliminarla (Volosin, 2019). Como se verá en el siguiente apartado, en gran parte de los análisis y mediciones realizados por organizaciones internacionales el país suele contar con resultados medios, con pocas variaciones a lo largo del tiempo. Ello evidencia que se han visto escasos cambios a nivel institucional que hayan impactado de forma estructural en la prevención, investigación y sanción de la corrupción.

A la fecha de publicación del presente informe, el presidente de Argentina es Javier Milei, un *outsider* de la política que asumió frente al gobierno nacional en 2023 y con una representación minoritaria en el Congreso Nacional. El contexto económico completamente deteriorado, un discurso en contra de *la casta política*, una apelación al hartazgo que demostraba la sociedad y el apoyo de sectores conservadores fueron factores clave que contribuyeron especialmente a que obtuviera más del 50 % de los votos en el balotaje de las elecciones presidenciales de 2023.

Las medidas políticas y económicas de Javier Milei se han basado en la eliminación del déficit fiscal y la reducción del Estado. La principal propuesta que promovió el candidato y posterior presidente fue la reducción de la inflación, lo cual se efectivizó durante los primeros meses de la gestión. Sin perjuicio de determinados avances realizados en cuestiones económicas (en especial la reducción de la inflación), especialistas aseguran que dichas medidas se realizaron en detrimento de las condiciones de vida de grupos especialmente vulnerables (incluyendo personas jubiladas y personas con discapacidad), el empleo formal y el nivel de consumo.

Respecto de la situación política, han generado especial preocupación los ataques por parte del presidente a periodistas,[33] el uso de la fuerza en el marco de manifestaciones públicas[34] y un potencial caso de corrupción en la promoción del uso de criptomonedas por parte del presidente, cuya investigación también se está llevando adelante en Estados Unidos.[35]

---

[33] El Foro de Periodismo Argentino registró en 2024 un aumento del 53 % de los casos registrados por ataques a periodistas respecto a 2023 y un 103 % en comparación con 2022. De los 179 casos registrados, 56 fueron protagonizados por el presidente de la nación. Datos disponibles en: https://fopea.org/el-poder-politico-causo-el-52-de-ataques-a-periodistas/. Por su parte, la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Organización de los Estados Americanos manifestó su preocupación por el deterioro del ambiente para el ejercicio de la libertad de expresión: https://www.lanacion.com.ar/politica/preocupacion-internacional-por-la-libertad-de-expresion-en-el-pais-nid01062025/

[34] Los relatores especiales sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, y sobre la situación de los defensores de derechos humanos remitieron una nota respecto del uso del protocolo antipiquetes aprobado por el Ministerio de Seguridad de la Nación. La nota se encuentra disponible en: https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=28732

[35] BBC, "3 claves para entender el escándalo $LIBRA de Javier Milei, la promoción de una criptomoneda por parte del presidente argentino que terminó con pérdidas millonarias", 25 de febrero de 2025, disponible en: https://www.bbc.com/mundo/articles/cg5y5nr92ljo

En cuanto a la agenda anticorrupción, tal como fue mencionado previamente, la victoria de Javier Milei estuvo en parte motivada por la promoción de un discurso *anti casta* y por la promesa de eliminar las irregularidades del Estado. Hasta el momento de publicación del informe es posible mencionar la realización de auditorías a diversos programas y políticas públicas,[36] el cierre de determinados fondos fiduciarios y entes cooperadores por considerar que existían irregularidades en su administración y la implementación del Código Acusatorio. Por otro lado, prácticamente se ha eliminado la obra pública con fondos nacionales, lo que indefectiblemente ha llevado a la reducción de potenciales casos de corrupción (aunque en detrimento de otros indicadores socioeconómicos).

Sin perjuicio de lo anterior, la realidad es que determinados hechos han evidenciado contradicciones en el discurso, mostrando una falta de compromisos concretos con el fortalecimiento institucional y la agenda de lucha contra la corrupción.[37]

Evaluaciones realizadas por instituciones a nivel internacional

Resulta sumamente complejo llevar adelante un diagnóstico acabado sobre la evolución histórica del abordaje de la corrupción y captura del Estado en un país. Es por eso que las mediciones realizadas por organizaciones e instituciones a nivel internacional permiten complementar esta mirada

Para empezar, según la última medición del Índice de la Percepción de la Corrupción, Argentina obtuvo un total de 37 puntos, sin mejorar el rendimiento respecto de la medición anterior y quedando *rankeado* en el lugar 99 dentro de los 180 países medidos (Transparencia Internacional, 2024). La puntuación del país ha oscilado entre 32 y 37 puntos entre 2012 y 2024, obteniendo el puntaje más alto en 2019 (Transparencia Internacional, 2012-2024).

En cuanto al análisis realizado por World Justice Project (WJP) sobre la situación del Estado de derecho (World Justice Project, 2024), Argentina cuenta con un puntaje de 0.55, habiendo variado entre 0.52 y 0.55 entre 2015 y 2024, alcanzando el puntaje más alto entre 2017 y 2020, con 0.58. Vale la pena destacar que de acuerdo con el índice de WJP, el puntaje más bajo corresponde a la evaluación sobre la justicia penal (World Justice Project, 2024).

[36] A pesar de que se puede destacar la realización de distintos procesos de control sobre programas y políticas públicas, han sido prácticamente nulas las instancias de participación y transparencia de estas. A su vez, en determinados casos se ha difundido información falsa sobre los hallazgos de dichas auditorías. Véase, por ejemplo, el caso de las auditorías realizadas a beneficiarios de pensiones por discapacidad: https://www.lanacion.com.ar/comunidad/pensiones-por-invalidez-el-gobierno-dio-de-baja-a-uno-de-cada-tres-beneficiarios-que-evaluo-nid13062025/

[37] Estos hechos incluyen, entre otros, la propuesta de designación de un juez cuestionado por demorar la tramitación de causas como juez de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (https://www.ambito.com/politica/caso-corrupcion-anses-y-pami-un-fiscal-investiga-posible-extorsion-n6142094), el escándalo por la promoción de la criptomoneda $LIBRA (https://www.bbc.com/mundo/articles/cj3n5gjd2dxo) y casos de corrupción en organismos públicos (https://www.ambito.com/politica/caso-corrupcion-anses-y-pami-un-fiscal-investiga-posible-extorsion-n6142094).

Por su parte, en la medición efectuada por Latinobarómetro en 2023 muestra una desconfianza en el funcionamiento de las instituciones en tanto que las respuestas sobre el nivel de confianza al Congreso, el Poder Judicial y el gobierno presentan respuestas mayoritarias de poca o ninguna confianza (Latinobarómetro, 2023).

En un sentido similar, la evolución realizada por Vance Center de 2023-2024 ha dado como resultado una puntuación de 5.12, encontrándose en séptimo lugar en la medición (Vance Center, 2024). El análisis evidencia que mientras Argentina cuenta con una buena cantidad de normas y legislaciones en materia de corrupción, se mantienen importantes deudas en materia de independencia y fortalecimiento de las capacidades de las autoridades, así como en la implementación de políticas anticorrupción.

Marco normativo e institucional

Es fundamental comenzar por un análisis del marco normativo en materia anticorrupción y las instituciones competentes. Para empezar, Argentina ha ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción,[38] la Convención Interamericana contra la Corrupción[39] y la Convención sobre la Lucha contra el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales.[40]

A su vez, el país cuenta con una serie de normas de diversa índole y numerosas instituciones a cargo de la aplicación de dicho marco normativo. A continuación se describen las leyes en materia anticorrupción vigentes en el país:

[38] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/116954/norma.htm

[39] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/40000-44999/41466/norma.htm

[40] https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/64615/norma.htm

Tabla 1. Leyes anticorrupción vigentes en Argentina

Normativa vigente		Descripción
Normativa sobre ética y transparencia	Ley núm. 25.188, Ética en el Ejercicio de la Función Pública	Establece un conjunto de deberes, prohibiciones e incompatibilidades aplicables, sin excepción, a todas las personas que se desempeñen en la función pública en todos sus niveles y jerarquías, en forma permanente o transitoria.
	Ley núm. 27.275, Acceso a la Información Pública	Tiene por objeto garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública, promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública.
Normativa sobre administración *financiera* y *control*	Ley núm. 24.156, Administración Financiera	Crea la Sindicatura General de la Nación, organismo de control interno del Poder Ejecutivo Nacional. Regula el funcionamiento de la Auditoría General de la Nación, organismo de control externo.
Normativa *penal*	Ley núm. 25.246, Modificación del Código Penal y creación de la Unidad de Información Financiera	Define las penas en materia de encubrimiento y lavado de activos de origen delictivo y crea la Unidad de Información Financiera como institución encargada del análisis, el tratamiento y la transmisión de información a los efectos de prevenir el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y el financiamiento de la proliferación de armas de destrucción masiva.
	Ley núm. 27.401, Responsabilidad Penal de las Personas Jurídicas	Establece el régimen de responsabilidad penal aplicable a las personas jurídicas privadas, ya sean de capital nacional o extranjero, con o sin participación estatal cuando cometieran los siguientes delitos: a) cohecho y tráfico de influencias; b) negociaciones incompatibles con el ejercicio de funciones públicas; c) concusión; d) enriquecimiento ilícito de personas funcionarias y empleadas; y e) presentación de balances e informes falsos agravados.
	Código Penal de la Nación	Establece delitos en materia de corrupción.
Normativa sobre empleo público	Ley núm. 25.164, Regulación de Empleo Público Nacional	Regula los deberes y derechos del personal que presta servicios en dependencias del Poder Ejecutivo, inclusive las de entes jurídicamente descentralizados.
	Decreto núm. 1421/2002	Reglamenta la Ley Marco de Empleo Público (Ley núm. 25.164).
	Decreto núm. 456/2022	Reglamento de investigaciones administrativas.
Normativa sobre contrataciones	Decreto núm. 1023/2001	Establece el Régimen de Contrataciones de la Administración Nacional que tiene por objeto que las obras, bienes y servicios sean obtenidos.
	Ley núm. 13.064	Regulación de los procesos de obra pública para la Administración Nacional.
	Decreto núm. 202/2017	Regulación de conflictos de intereses en las contrataciones del Poder Ejecutivo nacional.

Fuente: Elaboración propia.

Por su parte, las instituciones con competencias en relación con las políticas de integridad y anticorrupción son:

1. **La Oficina Anticorrupción:** organismo responsable de la elaboración y coordinación de programas de lucha contra la corrupción en el Poder Ejecutivo nacional. Lleva adelante tareas en materia de prevención de la corrupción y promoción de una cultura de integridad en el Poder Ejecutivo. Recibe denuncias e investiga irregularidades y hechos de corrupción.
2. **La Oficina Nacional de Contrataciones:** órgano rector del sistema de contrataciones. Sus funciones incluyen proponer políticas de contrataciones y de organización del sistema de contratación, elaborar y dictar normas de implementación del sistema de contrataciones y aplicar las sanciones previstas en el régimen correspondiente.
3. **La Oficina Nacional de Empleo:** tiene como objeto el diseño e implementación de las políticas en lo relativo al desarrollo y administración estratégica de los recursos humanos.
4. **Las Agencias de Acceso a la Información Pública:** según la Ley núm. 27.275 se deben crear entes en los distintos poderes del Estado para velar por el cumplimiento del derecho de acceso a la información pública y promover políticas en materia de transparencia. En el ámbito del Poder Ejecutivo, la Agencia funciona como ente autárquico en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
5. **La Sindicatura General de la Nación:** creada por la Ley núm. 24.256, es el órgano de control interno del Poder Ejecutivo nacional. El control lo lleva adelante en conjunto con las unidades de auditoría interna en las distintos organismos.
6. **La Unidad de Información Financiera:** creado por la Ley núm. 25.246, es un organismo autónomo y autárquico en el ámbito del Ministerio de Justicia que debe analizar información para prevenir e impedir delitos de lavado de activos, financiamiento del terrorismo y proliferación de armas de destrucción masiva.
7. **La Auditoría General de la Nación:** creada por la Constitución Nacional, es un organismo con autonomía financiera e independencia funcional en el ámbito del Congreso de la Nación que tiene a su cargo el control externo y posterior de la gestión presupuestaria, económica, financiera, patrimonial y legal del Estado nacional. Su funcionamiento se encuentra regulado por la Ley núm. 24.156.
8. **El Ministerio Público Fiscal:** sin perjuicio de las funciones generales del organismo, en particular cuenta con dos procuradurías especializadas en temáticas vinculadas con la investigación de la corrupción. Por un lado, la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, creada por la Ley núm. 27.148, se especializa en la investigación de hechos de corrupción y de irregularidades administrativas cometidas por agentes de la Administración Nacional. Por otro lado, la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (Procelac) está a cargo de desarrollar estrategias en materia de criminalidad económica y lavado de activos.
9. **El Poder Judicial de la Nación:** poder del Estado a cargo de la investigación y sanción de los hechos de corrupción. Son especialmente relevantes en la materia los fueros en lo Criminal y Correccional Federal y en lo Penal Económico.

Las vacancias en el sistema institucional argentino

Un aspecto de especial gravedad del sistema institucional argentino tiene que ver con la gran cantidad de cargos vacantes en distintos organismos especialmente competentes en materia anticorrupción. Varios de estos cargos se encuentran en esta situación hace años, lo cual obstaculiza la implementación de políticas públicas y de mecanismos de control, así como una efectiva rendición de cuentas.

Para empezar, el Poder Judicial de la Nación cuenta con un 32 % de cargos vacantes.[41] Actualmente existe un total de 1 002 cargos de juezas y jueces federales en todo el país, de los cuales 320 se encuentran vacantes. En el 57.5 % de los casos es responsabilidad del Poder Ejecutivo Nacional realizar la designación correspondiente, con posterior acuerdo del Senado. A esa situación generalizada se suman las dos vacancias en la Corte Suprema de Justicia de la Nación. La normativa vigente establece que la Corte debe estar conformada por cinco integrantes; sin embargo, una de las vacantes se produjo en 2021 y otra en 2023. Durante 2024 se llevó adelante un proceso impulsado por el Poder Ejecutivo para ocupar ambos cargos. Atento a la falta de acuerdo por parte del Senado de la Nación, el presidente realizó la designación mediante decreto, el cual fue posteriormente revertido.[42]

Por su parte, el Ministerio Público Fiscal cuenta con más del 50 % de los cargos de fiscales vacantes. La situación en este organismo es especialmente crítica debido a las demoras por parte del procurador general de la nación para iniciar los procesos de designación que permitan una posterior designación. A su vez, el procurador general se encuentra cumpliendo sus funciones de forma interina desde hace ocho años.

En cuanto a la Defensoría del Pueblo, organismo creado por la Constitución Nacional y especialmente relevante en la defensa de los derechos humanos y control de la gestión pública, este se encuentra vacante desde hace 16 años. A pesar de que existe una sentencia del Poder Judicial y las numerosas solicitudes de la sociedad civil, desde que se produjo la vacante no se ha avanzado con una propuesta concreta para su integración.[43]

Por último, desde marzo de 2025 la Auditoría de la Nación ha quedado prácticamente acéfala en tanto que se vencieron los mandatos de seis de los siete auditores designados. A pesar de la parálisis en la que ha quedado sumido el organismo, el Congreso de la Nación no ha avanzado en las designaciones correspondientes.

[41] La información surge de los datos producidos por el Consejo de la Magistratura de la Nación, disponibles en: https://www.pjn.gov.ar/gestion-documental

[42] https://www.infobae.com/politica/2025/02/25/javier-milei-designo-por-decreto-en-la-corte-suprema-a-ariel-lijo-y-manuel-garcia-mansilla/

[43] https://www.perfil.com/noticias/modo-fontevecchia/hace-14-anos-que-el-congreso-no-designa-al-titular-de-la-defensoria-del-pueblo-modof.phtml

Instancias de participación ciudadana en las políticas anticorrupción

La participación ciudadana es fundamental para el fortalecimiento de las políticas públicas en general, y en especial las políticas anticorrupción. Los mecanismos participativos aspiran a producir instancias de participación permanente por fuera de los procesos electorales. Depende de cada gobierno e institución la implementación de este tipo de políticas. En los últimos años se han realizado diversas instancias de participación ciudadana en el ámbito de las instituciones competentes en materia anticorrupción que vale la pena destacar:

1. **Consejo Asesor para el Seguimiento de la Implementación de las Iniciativas incorporadas en el Plan Nacional Anticorrupción 2019-2023 de la Oficina Anticorrupción (2019-2023):**[44] integrado por 20 representantes *ad honorem* provenientes de organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y personas expertas en transparencia y lucha contra la corrupción, tenía como función monitorear periódicamente el avance y cumplimiento del Plan Anticorrupción.
2. **Mesa Nacional de Gobierno Abierto**:[45] instancia de coordinación del trabajo entre el gobierno y la sociedad civil para articular esfuerzos en la promoción de políticas de gobierno abierto.
3. **Observatorio de las Políticas de Integridad de la Oficina Anticorrupción (2024):**[46] integrado por organizaciones no gubernamentales, instituciones profesionales y académicas vinculadas con las políticas anticorrupción y representantes de cámaras u otras organizaciones del sector privado.
4. **Elaboración participativa de normas en el ámbito de la Oficina Anticorrupción (2019 y 2021):**[47] el procedimiento de elaboración participativa de normas se encuentra regulado por el Decreto núm. 1172/2003.[48] La Oficina Anticorrupción llevó adelante este procedimiento en dos oportunidades para la redacción de leyes de ética pública.
5. **Observatorio de Obra Pública en el ámbito del Ministerio de Obra Pública de la Nación (2020- 2023):**[49] se trató de un espacio de articulación conformado por universidades, sindicatos, cooperativas, cámaras empresariales y organizaciones de la sociedad civil. Contaba con cinco ejes de trabajo para promover reformas específicas en materia de contratación de obra pública.

[44] https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-oficina-anticorrupcion-creo-el-consejo-asesor-para-monitorear-el-plan-nacional

[45] https://www.argentina.gob.ar/tecnologias-de-la-informacion-y-las-comunicaciones/gobierno-abierto/mesa-nacional-de-gobierno-abierto

[46] https://www.argentina.gob.ar/noticias/la-oa-creo-un-observatorio-de-politicas-de-integridad

[47] https://www.argentina.gob.ar/noticias/elaboracion-participativa-del-proyecto-de-ley-de-integridad-y-etica-publica

[48] Decreto 1172/2003, disponible en: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/90763/norma.htm

[49] https://www.argentina.gob.ar/obras-publicas/Observatorio

6. *Planificación participativa en la Auditoría General de la Nación*:[50] se trata de un programa iniciado en 2002 por la Auditoría General de la Nación para recibir aportes de organizaciones de la sociedad civil en el marco de la planificación del Plan Anual de Auditorías.

Diagnóstico y evidencias de captura institucional

Según la metodología utilizada en diversos informes por el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la Universidad de Guadalajara, entre las evidencias de captura de las decisiones públicas se pueden identificar: el presupuesto público, la contratación de personal, las contrataciones públicas, el acceso a la información y los procedimientos y mecanismos de sanción de la corrupción. A continuación, se presenta un análisis de cada uno de estos ejes y el tipo de información disponible en cada caso, con el objetivo de identificar riesgos y evidencias de captura institucional.

Presupuesto público

El proceso de aprobación, ejecución y control del presupuesto requiere la participación de diversas instituciones de los poderes del Estado. Según establece la Constitución Nacional, es el Congreso de la Nación quien debe fijar anualmente el presupuesto de gastos y el cálculo de recursos de la administración nacional, con base en los lineamientos generales establecidos por el Poder Ejecutivo. A partir de los anteproyectos elaborados por cada jurisdicción y organismo descentralizado, la Oficina Nacional de Presupuesto debe elaborar la ley de presupuesto general. Una vez aprobada la ley de presupuesto, el Poder Ejecutivo decretará la distribución administrativa de este. Finalmente, el control externo del presupuesto está a cargo de la Auditoría General de la Nación.

El sistema institucional establecido a nivel constitucional requiere que el Poder Ejecutivo cumpla el rol de administración del presupuesto, es decir, que se ocupa de recaudar y gastar los recursos, mientras que la definición del presupuesto está en última instancia en manos del Congreso Nacional.

Mejorar la transparencia del proceso presupuestario conlleva su fortalecimiento y contribuye a generar mejores capacidades estatales de planificación y control (CIPPEC, 2018). A pesar de los avances en la publicación de información actualizada,[51] aún existen importantes deudas en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas en relación con el presupuesto. Según la Encuesta de Presupuesto Abierto, elaborada por la organización International Budget Partnership, Argentina cuenta con puntajes medios y bajos en los componentes medidos por el índice (IBP, 2023):

[50] https://www.agn.gob.ar/auditorias/participacion#:~:text=trabajo%20de%20control.-,Planificaci%C3%B3n%20Participativa,actores%20de%20la%20sociedad%20civil

[51] El Ministerio de Economía de la Nación cuenta con un sitio web actualizado con la información presupuestaria: https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/home

- 51/100 puntos en la medición sobre transparencia de la información presupuestaria.
- 17/100 puntos en relación con los indicadores de participación ciudadana.
- 59/100 puntos con respecto al nivel de control y rendición de cuentas sobre el presupuesto.

En particular, las recomendaciones del organismo internacional (IBP, 2023) establecen que:

- En materia de transparencia, las principales deudas están vinculadas a la publicación oportuna de la revisión de medio año y el informe de auditoría en el que se analiza la asignación y ejecución presupuestaria, la necesidad de mejorar la propuesta presupuestaria del Poder Ejecutivo, con datos más detallados sobre la situación financiera, así como la recaudación, adaptación y simplificación de la información presupuestaria para que la ciudadanía pueda comprenderla.
- En cuanto a la participación pública, se sugiere aumentar las instancias de participación en la planificación presupuestaria, en especial con comunidades vulnerables; garantizar la participación ciudadana en el ámbito del Poder Legislativo, para incorporar las miradas de organizaciones de la sociedad civil antes de la aprobación del presupuesto y durante su auditoría; establecer mecanismos formales de participación en el ámbito de la Auditoría General de la Nación, para que la ciudadanía pueda contribuir en las investigaciones de auditoría relevantes.
- Por último, se recomienda que el Congreso de la Nación supervise la ejecución presupuestaria durante todo el año, así como mejorar el monitoreo continuo.

Además de la necesidad de avanzar en mejores procesos de apertura y rendición de cuentas en materia presupuestaria, el marco normativo vigente habilita una serie de discrecionalidades por parte del Poder Ejecutivo Nacional para reasignar y modificar el presupuesto que implica menores oportunidades de control, tanto por las instituciones públicas competentes como por parte de la ciudadanía. El uso extendido de herramientas excepcionales desdibuja los mecanismos formales de control democrático sobre los recursos públicos, y crea espacios institucionales propensos a ser capturados por intereses políticos o económicos.

Para empezar, la Ley de Administración Financiera establece que en caso de que al comienzo del año fiscal el Congreso de la Nación no haya aprobado el presupuesto presentado previamente por el Poder Ejecutivo,[52] se habilita la ejecución del presupuesto del año anterior con una serie de ajustes vinculados a los recursos recaudados y los gastos realizados.[53] Esta solución busca

[52] Ello se encuentra habilitado en la Ley de Administración Financiera N° 24.156. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/554/texact.htm

[53] El artículo 27 de la Ley de Administración Financiera establece que: "Si al inicio del ejercicio financiero no se encontrare aprobado el presupuesto general, regir el que estuvo en vigencia el año anterior, con los siguientes ajustes que deber introducir el Poder Ejecutivo Nacional en los presupuestos de la administración central y de los organismos descentralizados: 1.- En los presupuestos de recursos: a) Eliminar los rubros de recursos que no puedan ser recaudados nuevamente; b) Suprimir los ingresos provenientes de operaciones de crédito, público autorizadas, en la cuantía en que fueron utilizadas; c) Excluirá los excedentes de ejercicios anteriores correspondientes al ejercicio financiero anterior, en el caso que el presupuesto que

facilitar el funcionamiento del Estado cuando existen desacuerdos políticos, y permite atenuar los efectos cuando se incumplen los plazos para la aprobación del presupuesto. Sin embargo, este tipo de mecanismos habilitan una mayor discrecionalidad por parte del Poder Ejecutivo, en tanto se le otorga un control excesivo sobre la política financiera presupuestaria, debilitando el rol del Congreso (Bariggi, 2019; Corti, 2011; ACIJ, 2024).

En particular, esto cobra especial relevancia en un contexto en el que las prórrogas presupuestarias se han vuelto cada vez más comunes. En los últimos diez años, hubo cuatro prórrogas presupuestarias.[54] A su vez, en 2024 sucedió un hecho inédito: se prorrogó por segundo año consecutivo la ley de presupuesto, abriendo un amplio margen de discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional.

Otro de los mecanismos que presenta una gran discrecionalidad tiene que ver con la reestructuración de partidas por parte del Poder Ejecutivo, facultad prevista por la normativa vigente con un límite específico.[55] Sin embargo, dicha facultad se ha ejercido en diversas ocasiones en tensión con los límites previstos en la norma (ACIJ, 2024). Al respecto, diversos estudios muestran que las ampliaciones y redistribuciones en los últimos 30 años han ampliado las atribuciones del Poder Ejecutivo, en detrimento de las facultades del Poder Legislativo (Corti, 2011; ASAP, 2017; ACIJ, 2024).

Por otro lado, el Poder Ejecutivo también ha recurrido al dictado de decretos de necesidad y urgencia, una facultad habilitada de forma excepcional por parte de la Constitución Nacional cuando es imposible avanzar con el trámite normal de las leyes, para realizar modificaciones presupuestarias que superan los límites fijados por la ley. Se ha recurrido a este tipo de herramientas

se está ejecutando hubiera previsto su utilización; d) Estimará cada uno de los rubros de recursos para el nuevo ejercicio; e) Incluirá los recursos provenientes de operaciones de crédito público en ejecución, cuya percepción se prevea ocurrirá en el ejercicio. 2.- En los presupuestos de gastos: a) Eliminará los créditos presupuestarios que no deban repetirse por haberse cumplido los fines para los cuales fueron previstos; b) Incluir los créditos presupuestarios indispensables para el servicio de la deuda y las cuotas que se deban aportar en virtud de compromisos derivados de la ejecución de tratados internacionales; c) Incluirá los créditos presupuestarios indispensables para asegurar la continuidad y eficiencia de los servicios; d) Adaptará los objetivos y las cuantificaciones en unidades físicas de los bienes y servicios a producir por cada entidad, a los recursos y créditos presupuestarios que resulten de los ajustes anteriores".

[54] *Véase*: https://presupuesto.directoriolegislativo.org/index.html

[55] El artículo 37 de la Ley de Administración Financiera fija los límites de la facultad del Poder Ejecutivo: "Quedan reservadas al Congreso Nacional las decisiones que afecten el monto total del presupuesto y el monto del endeudamiento previsto, así como las partidas que refieran a gastos reservados y de inteligencia. El jefe de Gabinete de Ministros puede disponer las reestructuraciones presupuestarias que considere necesarias dentro del monto total aprobado. Dichas reestructuraciones no podrán superar el siete coma cinco por ciento (7,5%) para el ejercicio 2017 y el cinco por ciento (5%) para el ejercicio 2018 y siguientes, del monto total aprobado por cada ley de presupuesto, ni el quince por ciento (15%) del presupuesto aprobado por finalidad, cuando se trate de incrementos de gastos corrientes en detrimento de gastos de capital o de aplicaciones financieras, y/o modificaciones en la distribución de las finalidades. A tales fines, exceptúase al jefe de Gabinete de Ministros de lo establecido en el artículo 15 de la ley 25.917. Las reestructuraciones presupuestarias realizadas por la Jefatura de Gabinete de Ministros, en función de las facultades establecidas en el presente artículo, deberán ser notificadas fehacientemente a ambas comisiones de Presupuesto y Hacienda del Honorable Congreso de la Nación dentro de los cinco (5) días hábiles de su dictado, especificándose los montos dinerarios, finalidades del gasto, metas físicas y programas modificados. La reglamentación establecerá los alcances y mecanismos para efectuar las modificaciones a la ley de presupuesto general que resulten necesarios durante su ejecución".

cuando no se tiene previsto el ingreso de determinados recursos y la necesidad de contar con una rápida asignación. Dictar este tipo de normas va en detrimento del rol del Congreso en la discusión y aprobación del presupuesto (ACIJ, 2024).

Distintos estudios demuestran que a partir de 2006 comenzó a agrandarse la brecha que divide al crédito inicial del crédito vigente, alcanzando su nivel más alto en 2024, en el cual la diferencia entre el presupuesto original y el vigente representó un 134 %.[56] En la siguiente tabla se muestra el porcentaje de modificaciones presupuestarias de 2015 a 2024.[57]

Tabla 2. Modificaciones presupuestarias realizadas entre 2015 y 2024

Año	Presupuesto	Presidencia	Reasignación presupuestaria	Inflación estimada en el presupuesto	Inflación observada
2015	Aprobado	Cristina Fernández de Kirchner	19.80 %	15.60 %	29.20 %
2016	Aprobado	Mauricio Macri	41.10 %	14.50 %	26.18 %
2017	Aprobado	Mauricio Macri	11.40 %	17 %	24.80 %
2018	Aprobado	Mauricio Macri	17.40 %	10 %	47.60 %
2019	Aprobado	Mauricio Macri	18.10 %	23 %	53.80 %
2020	Prórroga	Alberto Fernández	59.70 %		36.10 %
2021	Aprobado	Alberto Fernández	31 %	29 %	50.90 %
2022	Rechazo y prórroga	Alberto Fernández	68.20 %		94.80 %
2023	Aprobado	Alberto Fernández	39.60 %	60 %	211.40 %
2024	Prórroga	Javier Milei	133.80 %		122.90 %

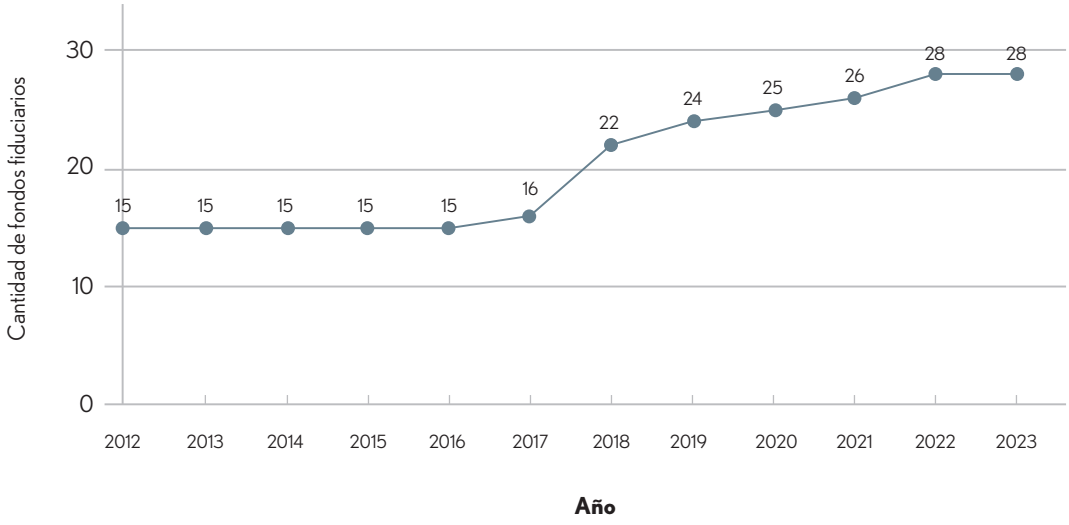
Fuente: elaboración propia con base en presupuesto nacional. Consultado en: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2025

Por último, otro de los puntos de gran discrecionalidad en materia presupuestaria está vinculado a la creación de fondos fiduciarios. Al 2023 existían un total de 28 fondos fiduciarios creados por ley, por decretos de necesidad y urgencia, por decreto o por resoluciones ministeriales.

[56] Los datos surgen de un estudio realizado por ACIJ. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/09/Informe-_-Discrecionalidad-y-Presupuesto-.pdf

[57] Los datos surgen de un estudio realizado por ACIJ. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/09/Informe-_-Discrecionalidad-y-Presupuesto-.pdf

Gráfica 3. Cantidad de fondos fiduciarios por año



Fuente: elaboración propia con base en presupuesto nacional. Consultado en: https://www.economia.gob.ar/onp/presupuestos/2025

Los motivos para la creación de este tipo de fondos se justifican porque ante ciertas necesidades sociales o económicas se decide separar un patrimonio sujeto a reglas específicas, con un tratamiento presupuestario y financiero diferente (AGN, 2020). De esta manera se garantiza el financiamiento de ciertas políticas públicas, con la salvedad de que ello va en detrimento de la unicidad y transparencia del manejo de los recursos públicos (Oficina de Presupuesto del Congreso, 2023). El financiamiento de muchos de los fondos se realiza con fondos del Tesoro Nacional, sin explicarse la razón de ejecutar la política pública bajo dicha figura y no dentro del presupuesto nacional. Al respecto de la decisión de crear este tipo de fondos, la Oficina de Presupuesto del Congreso ha establecido que:

> la mayor utilización de los fondos fiduciarios públicos en el ámbito nacional puede explicarse, en parte, por la creciente percepción por parte de los decisores de políticas de las ventajas que presenta este instrumento para ejecutar más eficientemente recursos públicos en relación con los organismos que integran el presupuesto de la Administración Nacional (Oficina del Presupuesto del Congreso, 2023, p. 11).

Por su parte, las transferencias del gobierno nacional para cubrir las erogaciones de los fondos fiduciarios han ascendido de un promedio anual del 0.5 % del PIB durante el periodo 2012-2019 a un valor del 1.2 % en 2021 (Oficina del Presupuesto del Congreso, 2023, p. 17).

Debido al impacto de la creación de fondos fiduciarios respecto a la cantidad de gastos y que implica una pérdida de unicidad y transparencia, es fundamental revisar su creación a la luz del desempeño. A fin de evitar mayores discrecionalidades se debe crear un sistema de información de dichos fondos que brinde datos sobre el cumplimiento de las metas y los objetivos de la política

pública que dio origen a su creación y garantizar un efectivo control por parte de los organismos competentes, como la Sindicatura General y la Auditoría General de la Nación.

La combinación de falta de transparencia, escasa participación y discrecionalidad en el manejo de los recursos configura un entorno institucional que, si bien legalmente habilitado, incrementa los márgenes para la captura del sistema presupuestario por parte del Poder Ejecutivo.

Los puestos públicos

La idoneidad e integridad de quienes cumplen cargos públicos son fundamentales para contar con una administración pública de calidad y una gestión efectiva de las políticas (Chudnovsky, 2017). A su vez, se requieren empleados y empleadas con las competencias laborales requeridas para los cargos que ocupan. Por ello, analizar los mecanismos de selección y remoción del personal de la administración resulta un punto fundamental en relación con las posibles instancias de captura que pudieran existir en torno a las decisiones públicas.

Durante los últimos diez años en Argentina, el empleo público tuvo una participación relativa en el empleo total de un 18 % (con algunas variaciones en 2020 y 2021 por la caída de la actividad económica durante la pandemia) (CIPPEC, 2022). Según datos provisorios proporcionados en el informe sobre la situación de empleo registrado de la Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a marzo de 2025 se encontraban empleadas un total de 3 381 500 personas en el sector público (Secretaría de Trabajo, Empleo Público y Seguridad Social, 2025). Del total de personas empleadas, el 80 % corresponde a dotaciones provinciales y municipales (Solano, 2023), producto de la descentralización administrativa de las décadas de los setenta y noventa; y el 60 % del total están vinculadas a servicios de salud, educación y seguridad (CIPPEC, 2023). Por su parte, según datos del INDEC, al mes de abril de 2025, el total de cargos presupuestados en el Sector Público Nacional es de 292 798 (INDEC, 2025).

Las personas empleadas por la administración pública se clasifican en dos regímenes laborales: el establecido por la Ley de Contrato de Trabajo Nº 20.744,[58] y el de la Ley Marco de Regulación del Empleo Público Nacional Nº 25.164.[59] Este hecho genera situaciones diversas que complejizan el análisis sobre la selección, el ascenso y la remoción del personal. Adicionalmente, se encuentra vigente la Ley Nº 24.185,[60] que establece las disposiciones por las que se regirán las negociaciones colectivas entre la administración pública y sus empleados.

A continuación, los datos que surgen del Directorio del Estado reflejan la disparidad que existe entre los diversos mecanismos de contratación de las y los empleados al mes de junio de 2025.[61]

[58] *Véase*: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/25000-29999/25552/texact.htm

[59] *Véase*: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/60000-64999/60458/norma.htm

[60] *Véase*: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/583/texto

[61] *Véase*: https://biep.miportal.gob.ar/apps/directorio/

Tabla 3. Cantidad de personas empleadas según el tipo de administración y modalidad de contratación

	Tipo de administración				
Tipo de contratación	Centralizada	Descentralizada	Otros entes	Total	Porcentajes
Contrato de locación de servicios	2 300	493		2 793	0.69 %
Contrato PNUD	245			245	0.06 %
Personal contratado	23 691	32 177	142	56 010	13.76 %
Planta permanente y transitoria	262 736	53 564	31 662	347 962	85.49 %
Suma total	288 972	86 234	31 804	407 010	

Fuente: Elaboración propia.

Los datos muestran un fuerte predominio del empleo formalizado (planta permanente y transitoria), aunque también persisten modalidades más precarias o atípicas, como los contratos de locación o por PNUD, que escapan al régimen general y pueden dificultar el control institucional.

En cuanto a los procesos de selección del personal, la Ley Marco de Empleo Público establece, entre otros requisitos, que la condición para ocupar un empleo público es la idoneidad; dicho requisito se acredita mediante un régimen de selección establecido para tal fin. El Sistema Nacional de Empleo Público determina que la selección se debe realizar mediante un concurso de oposición y antecedentes.[62] Para realizar la presente investigación se solicitó información a la oficina competente a la hora de realizar los concursos públicos. A pesar de haber solicitado una base de datos con la información de los concursos, la institución competente únicamente remitió al sitio web de inscripciones en la que no es posible encontrar los datos solicitados de forma sistematizada y en un formato acorde para el análisis que se requiere en este caso.[63]

Por último, las debilidades del sistema de contrataciones de personal por parte de la administración han sido remarcadas por la OCDE en su informe y se realizaron las siguientes recomendaciones (OCDE, 2019):

[62] *Véase*: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-2098-2008-148090/actualizacion

[63] Se remitió al portal Concursar, en el que es posible acceder a los llamados del concurso y la información de las actas. Sin embargo, en el plazo de la investigación resulta imposible llegar a sistematizar los datos allí contenidos. https://concursar.miportal.gob.ar/

1. Fortalecer la equidad, objetividad y oportunidad del régimen disciplinario para aplicar a todas las categorías previstas en la Ley de Empleo Público.
2. Mejorar la transparencia sobre la eficacia de mecanismos de aplicación y la evaluación del sistema disciplinario.
3. Modificación de la ley de ética pública por inconsistencias con otras leyes, en especial con la ley de empleo público.

Contrataciones públicas

Las contrataciones públicas garantizan el funcionamiento del Estado, promueven el desarrollo económico y el pleno ejercicio de los derechos fundamentales de la ciudadanía (Poder Ciudadano, 2023). Se trata de un ámbito clave de la actividad económica de la administración pública, el cual se encuentra especialmente expuesto a la mala gestión y la corrupción (Del Boca, 2022). Asimismo, cuenta con una gran incidencia en el gasto público, y debido a que se trata de un ámbito en el que se encuentran el sector público y privado, en muchos casos se puede generar una afectación al bien común (Del Boca, 2022).

En Argentina subsisten una serie de sistemas de contrataciones públicas, incluyendo sistemas específicos de adquisición de bienes y servicios y obra pública, regímenes particulares para los distintos poderes del Estado, órganos autónomos y empresas con participación total o parcial del Estado Nacional, y sistemas para los contratos realizados con instituciones internacionales de crédito o de cooperación internacional. Los dos principales sistemas de contratación son de adquisición de bienes y servicios de la Administración Pública Nacional, regulado mediante el Decreto Nº1023/2001,[64] y el de contratación de obra pública, regulado por la Ley Nº 13.064.[65] La Oficina Nacional de Contrataciones es el órgano rector en materia de contrataciones, y actualmente funciona en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros del Poder Ejecutivo Nacional.[66]

La regulación de las contrataciones de bienes y servicios establece que estos deben ser obtenidos con la mejor tecnología, en el momento oportuno y al menor costo posible, para coadyuvar al desempeño eficiente de la administración. Los principios que rigen la contratación son:

1. Razonabilidad del proyecto y eficiencia de la contratación para cumplir con el interés público comprometido y el resultado esperado.
2. Promoción de la concurrencia de interesados y de la competencia entre oferentes.
3. Transparencia en los procedimientos.
4. Publicidad y difusión de las actuaciones.
5. Responsabilidad de los agentes y funcionarios públicos que autoricen, aprueben o gestionen las contrataciones.
6. Igualdad de tratamiento para interesados y para oferentes.

Según establece la normativa, el sistema de contrataciones se organiza en función de la centralización de las políticas y normas y la descentralización de la gestión operativa.

En cuanto a los procesos de selección del contratante, la normativa vigente habilita la realización de licitación o concursos públicos, donde se convoca a una cantidad indeterminada de posibles oferentes con capacidad para obligarse; una licitación o concurso privado, cuando el llamado estuviera dirigido a los proveedores inscriptos en una base a tal fin; y

[64] Decreto Nº 1023/2001. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm

[65] Ley Nº 13.064. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38542/norma.htm

[66] Oficina Nacional de Contrataciones. https://www.argentina.gob.ar/oficina-nacional-de-contrataciones

contratación directa utilizada en casos específicos.[67] A su vez, también está prevista la realización de subastas públicas. De acuerdo con los datos disponibles en Compr.ar,[68] plataforma de gestión electrónica de las contrataciones de bienes y servicios, entre 2020 y lo que va de 2025 se iniciaron por medio de la plataforma un total de 85 748 procesos de contrataciones de bienes y servicios. Del total de procedimientos realizados, en el 45.16 % de los casos, el proceso de selección del contratante fue mediante contratación directa, mientras que solo el 16.51 % fue por licitación pública. Vale la pena destacar que el porcentaje más alto de compras directas fue durante 2020, año de la pandemia de covid-19.

Tabla 4. Modalidades de selección del contratante de bienes y servicios entre 2020 y 2025, actualizados al 22 de junio de 2025

Año	Compulsa de precios		Concurso privado		Concurso público		Contratación directa		Licitación privada		Licitación pública		Subasta pública		Total de procesos
2020	14	0.10 %	39	0.29 %	24	0.18 %	6738	49.87 %	5183	38.36 %	1449	10.73 %	63	0.47 %	13 510
2021	24	0.14 %	43	0.25 %	29	0.17 %	8419	49.10 %	6115	35.66 %	2417	14.09 %	101	0.59 %	17 148
2022	22	0.13 %	53	0.31 %	25	0.15 %	7908	46.80 %	5969	35.33 %	2784	16.48 %	136	0.80 %	16 897
2023	29	0.17 %	64	0.38 %	33	0.20 %	7367	43.61 %	5837	34.55 %	3443	20.38 %	91	0.54 %	16 894
2024	3	0.02 %	22	0.15 %	21	0.14 %	5998	40.54 %	5694	38.48 %	2838	19.18 %	221	1.49 %	14 797
2025	0	0.00 %	15	0.23 %	17	0.26 %	2292	35.25 %	2848	43.80 %	1224	18.82 %	106	1.63 %	6 502

Fuente: elaboración propia con base en Portal de Contrataciones. Consultado en: https://www.argentina.gob.ar/oficina-nacional-de-contrataciones

Sin perjuicio de que el hecho de que la mayoría de los procesos de contratación se efectúen mediante el procedimiento de compra directa no implica que existan casos de corrupción, la realidad es que al haber menos competencia entre oferentes existen menos procesos de control.

Por otro lado, los procesos de contratación de obra pública se encuentran regulados por la Ley 13.064.[69] Dado que la ley es de 1947, el número de normas reglamentarias y complementarias es sumamente amplio y se refieren a los plazos contractuales, la determinación de precios, las contrataciones y gestiones electrónicas, entre otros.[70] La OCDE, en su informe sobre contrataciones

[67] Los casos de utilización de compra directa están enumerados en el Decreto 1023/2011. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm

[68] *Véase*: https://comprar.gob.ar

[69] *Véase*: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/35000-39999/38542/norma.htm

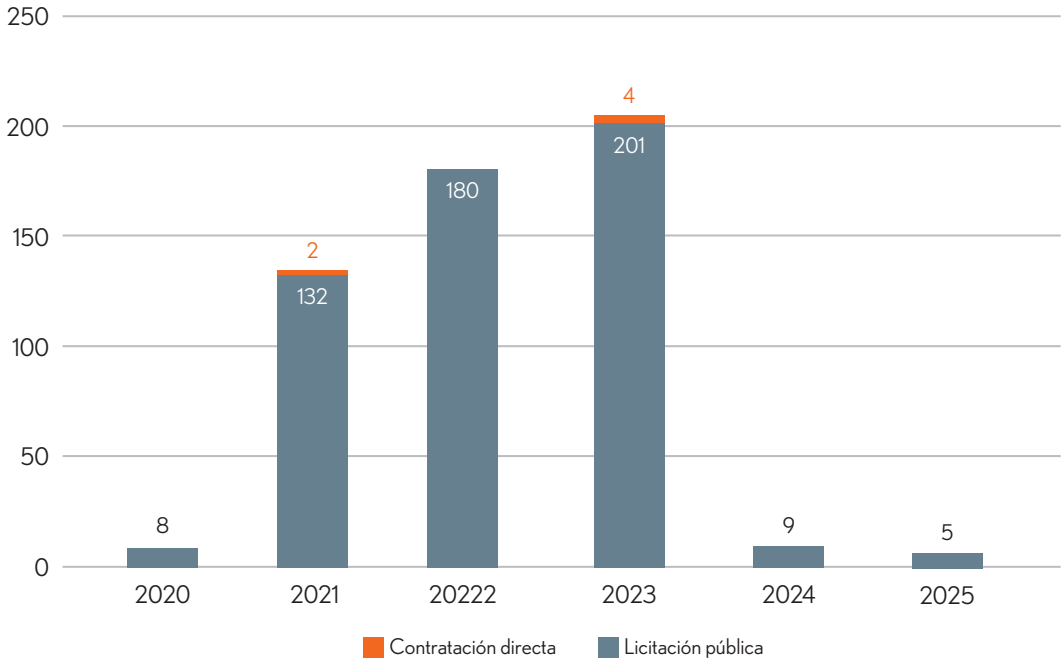
[70] Las normas aplicables a procesos de obra pública son: Ley N° 17.520 Ley de Concesión de Obra Pública; Ley N° 27.328 Contratos de Participación Público- Privada; Decreto N° 118/17 Reglamentación de la Ley N° 27.328; Decreto N° 153/18

públicas de Argentina, ha destacado que la regulación fragmentada de las contrataciones de obras públicas ha resultado en licitaciones diseñadas y ejecutadas de forma diferente dependiendo de la entidad a cargo de la contratación (OCDE, 2019).

Según la normativa aplicable,[71] la contratación pública se debe desarrollar en todas sus etapas de forma transparente, publicando y difundiendo las actuaciones mediante la utilización de tecnologías informáticas. A su vez, se encuentran vigentes cláusulas que ordenan la terminación del contrato cuando existiera cualquier ofrecimiento de dinero o dádiva.[72]

La información sobre los procesos de contratación de obra pública se encuentran disponibles en la plataforma Contrat.ar,[73] en la que se indica que de los procesos iniciados, en el 99 % de los casos se decidió seleccionar al contratante mediante licitación pública.

Gráfica 6. Total de procesos por año según el proceso de selección del contratante entre 2020 y 2025



Fuente: elaboración propia con base en Portal de Contrataciones. Consultado en: https://www.argentina.gob.ar/oficina-nacional-de-contrataciones

Reglamentación de Fideicomiso PP; Decreto N° 1299/00 Régimen para la Promoción de la Participación Privada en el Desarrollo de Infraestructura; Decreto N° 966/05 Régimen Nacional de Iniciativa Privada; Decreto N° 967/05 Régimen Nacional de Asociación Público-Privada.

[71] Artículo 9° Decreto 1023/2011. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm

[72] Artículo 10 Decreto 1023/2011. https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/65000-69999/68396/texact.htm

[73] *Véase*: https://contratar.gob.ar

A fin de prevenir la captura de las contrataciones, se ha avanzado en legislar en materia de conflictos de intereses para las contrataciones públicas, obligando a todas las personas que quisieran contratar con la administración pública a presentar una declaración jurada de intereses, en la que se incluyan posibles vínculos con las y los funcionarios que tengan competencias en la contratación.[74] Por su parte, la falta de presentación de la declaración jurada puede implicar la exclusión de dicha persona humana o jurídica del procedimiento de contratación. De conformidad con los datos publicados por la Oficina Anticorrupción, entre 2016 y 2025 ha sido informado de 93 casos de vínculos de acuerdo con la normativa vigente. No se encuentra información disponible sobre las decisiones tomadas en torno a dichos casos.

Por último, resulta pertinente en materia de contrataciones mencionar la Ley 27.401 de Responsabilidad Penal de Personas Jurídicas, sancionada en 2017.[75] Allí se establecen los delitos por los cuales serán responsables las personas jurídicas cuando los delitos "hubieren sido realizados, directa o indirectamente, con su intervención o en su nombre, interés o beneficio". A su vez, la norma establece que las personas jurídicas pueden contar con planes de integridad para prevenir, detectar y corregir irregularidades y en determinados casos es obligatorio para contratar con el Estado Nacional.

Según datos que surgen de la encuesta elaborada por el Ministerio de Obra Pública de la Nación (2020), el 94% de los contratistas encuestados consideró que existe corrupción en la contratación pública. A su vez, en relación con la eficacia de las medidas anticorrupción, la calificación promedio de una escala de 1 a 5 fue de 2.3 (Ministerio de Obra Pública, 2020). Por otro lado, también existen problemas en materia de acceso a la información sobre las contrataciones, especialmente en cuanto a la oportunidad en el acceso y la calidad de información obtenida (Poder Ciudadano, 2023).

Como se mencionó previamente, el ámbito de las contrataciones públicas, tanto de bienes y servicios como de obra pública, presenta peligros específicos de riesgos de discrecionalidad que pueden impactar en la eficiencia y transparencia de los procesos. En Argentina, estos problemas se acentúan por la diversidad de normas aplicables a la contratación, la falta de información completa, la obstaculización de la competencia entre oferentes y la falta de mecanismos adecuados de control y sanción ante el incumplimiento de la normativa aplicable.

Para empezar, el amplio número de normas reglamentarias que se aplican a las contrataciones públicas trae aparejadas una gran cantidad de complejidades para la gestión pública, lo que también genera un mayor margen de discrecionalidad para las unidades ejecutoras y jurisdicciones que llevan adelante dichos procesos (Poder Ciudadano, 2023). Asimismo, esto representa una gran complejidad a la hora de conocer el modo en que el Estado adquiere bienes y servicios o realiza obras públicas, lo cual impide que se lleve adelante un adecuado control social (ACIJ, 2018).

Por otro lado, organismos internacionales han hecho especial hincapié en la necesidad de que Argentina cuenta con un plan anual o plurianual que permite una adecuada planificación de las contrataciones. Este punto ha sido especialmente destacado por la OCDE (2019) en relación con la necesidad de contar con una adecuada planificación en materia de obras públicas. Asimismo, el informe publicado sobre Argentina remarca la necesidad de contar con procedimientos de contratación estandarizados y la necesidad de que desde la Oficina Nacional de Contrataciones

[74] Decreto 202/2017. http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=272923

[75] *Véase*: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/295000-299999/296846/norma.htm

se adopten en materia de obra pública "pliegos generales para las licitaciones, un manual de procedimientos y el contenido mínimo de los términos que contengan los requisitos técnicos" (OCDE, 2019, p. 55). En igual sentido, el informe indica la necesidad de contar con planes anuales o plurianuales que indiquen las obras públicas que se están planificando ejecutar (OCDE, 2019, p. 55).

En cuanto a la disponibilidad de información, esta se encuentra dispersa en distintos sitios web de diversos organismos, lo que torna especialmente complejo el monitoreo y la revisión de estos procesos. La experiencia de la organización Poder Ciudadano en el análisis de las compras realizadas durante la emergencia del covid-19, por ejemplo, evidenció estas dificultades, en tanto debieron recoger la información del Boletín Oficial, el sitio Compr.ar, el sitio de la Oficina Nacional de Contrataciones y los sitios de otras instituciones a cargo de las adquisiciones.[76]

Por último, en cuanto a los procedimientos de control, Argentina presenta una serie de deudas pendientes. En primer lugar, no existen mecanismos de control en tiempo real que permitan monitorear el modo en que se llevan adelante los procesos de contratación para prevenir anomalías y procesos ineficientes. A su vez, tal como ha recomendado la OCDE (2019, p. 84), es necesario contar con mecanismos efectivos de inhabilitación y suspensión de aquellas empresas que infrinjan la ley de competencia o cometan actos de corrupción.

Acceso a la información

Sin perjuicio de que desde 2003 existían normas que obligaban a la entrega y publicación de información,[77] fue en 2016 que el Congreso de la Nación sancionó la Ley 27.275.[78] Esta ley define el derecho de acceso a la información y los sujetos obligados, establece los mecanismos para acceder a información pública y cuáles son las obligaciones de publicación proactiva de información. A fin de garantizar el efectivo cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley, la norma crea como órgano de control la Agencia de Acceso a la Información Pública en el ámbito del Poder Ejecutivo. Asimismo, ordena la creación de otros cinco organismos de control con las mismas funciones en el ámbito del Poder Legislativo, Poder Judicial, Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ministerio Público Fiscal y Ministerio Público de la Defensa.

Desde la sanción de la ley de acceso a la información a la actualidad es posible corroborar un avance en el cumplimiento de las obligaciones por parte de los distintos sujetos obligados. Sin embargo, aún existen importantes desafíos y riesgos en el retroceso para la efectiva garantía de este derecho y la transparencia de la gestión pública.

---

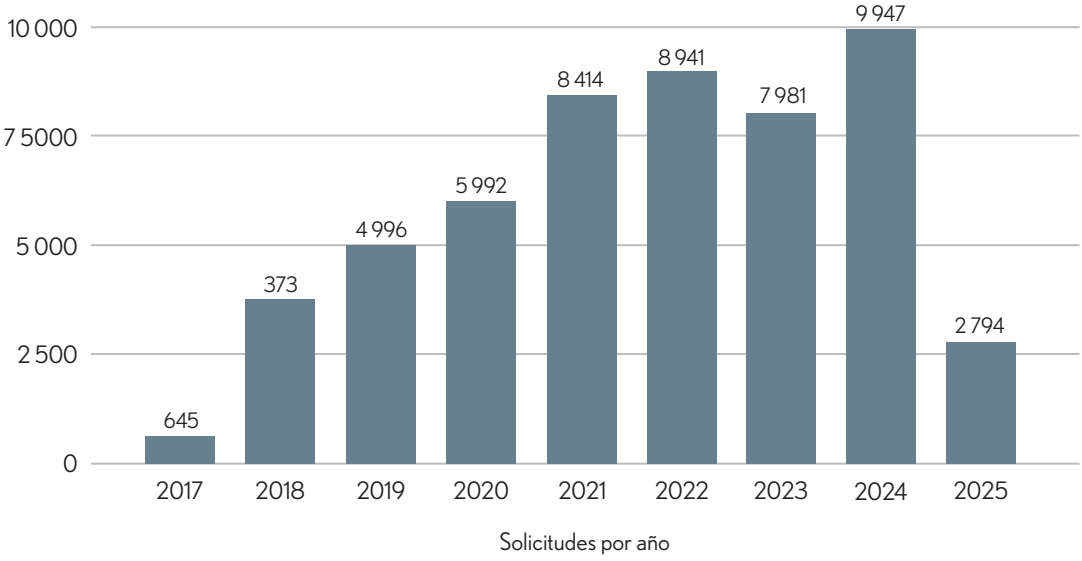
[76] *Véase*: https://www.open-contracting.org/es/what-is-open-contracting/covid-19/

[77] Por ejemplo, el Decreto 1172/2003 aplicable al Poder Ejecutivo Nacional.

[78] *Véase*: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm

Desde la sanción de la ley, se ha visto un incremento en la presentación de solicitudes de acceso a la información pública a los distintos sujetos obligados por parte de la ciudadanía. Según datos proporcionados por la Agencia de Acceso a la información del Poder Ejecutivo, desde 2017 a la fecha de realización del presente informe se han presentado un total de 53 440 solicitudes de acceso a la información.[79]

Gráfica 7. Solicitudes de acceso a la información pública recibidas por año entre 2017 y 2025 por la Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional



Fuente: elaboración propia con base en la Agencia de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo Nacional. Disponible en: https://www.argentina.gob.ar/aaip/transparenciayparticipacion

En los últimos dos años, los sujetos obligados que han recibido la mayor cantidad de solicitudes son el Ministerio de Economía (6 464 solicitudes), la Jefatura de Gabinete de Ministros (2 702 solicitudes), el Ministerio de Capital Humano (2 012 solicitudes) y el Ministerio de Salud (1 777).[80] Por su parte, la Cámara de Diputados y el Senado recibieron un total de 1 356 solicitudes,[81] mientras que el Poder Judicial recibió 426.[82]

[79] *Véase*: https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/solicitudes

[80] *Véase*: https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/solicitudes

[81] Los datos surgen de una solicitud de acceso a la información presentada ante el Senado de la Nación. Los datos de la Cámara de Diputados se encuentran disponible en: https://www.hcdn.gob.ar/institucional/transparencia/oftransparencia/estadisticas/

[82] *Véase*: https://consejomagistratura.gov.ar/index.php/transparencia-y-acceso-a-la-informacion-publica/

Según informes sobre la implementación de la Ley 27.275 (ACIJ, 2021), el nivel de respuesta de las solicitudes de acceso a la información pública es alto. Por ejemplo, el Poder Ejecutivo Nacional indica que la tasa de respuesta desde 2017 a la actualidad es del 96.03 % (Agencia de Acceso a la Información, 2025).

Uno de los principales avances de la ley fue la incorporación de obligaciones de publicación proactiva de información,[83] la cual debe estar cargada en los sitios web de los organismos. Gran parte de los sujetos obligados de la administración pública han avanzado en el efectivo cumplimiento de estas obligaciones mediante los portales web institucionales. En el mismo sentido, las instituciones del resto de los poderes del Estado han desarrollado portales de transparencia para publicar la información, de conformidad con lo que establece la norma.[84]

[83] El artículo 32 de la ley establece que se debe públicar la siguiente información: a) Un índice de la información pública que estuviese en su poder con el objeto de orientar a las personas en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, indicando, además, dónde y cómo deberá realizarse la solicitud; b) Su estructura orgánica y funciones; c) La nómina de autoridades y personal de la planta permanente y transitoria u otra modalidad de contratación, incluyendo consultores, pasantes y personal contratado en el marco de proyectos financiados por organismos multilaterales, detallando sus respectivas funciones y posición en el escalafón; d) Las escalas salariales, incluyendo todos los componentes y subcomponentes del salario total, correspondientes a todas las categorías de empleados, funcionarios, consultores, pasantes y contratados; e) El presupuesto asignado a cada área, programa o función, las modificaciones durante cada ejercicio anual y el estado de ejecución actualizado en forma trimestral hasta el último nivel de desagregación en que se procese; f) Las transferencias de fondos provenientes o dirigidos a personas humanas o jurídicas, públicas o privadas y sus beneficiarios; g) El listado de las contrataciones públicas, licitaciones, concursos, obras públicas y adquisiciones de bienes y servicios, especificando objetivos, características, montos y proveedores, así como los socios y accionistas principales, de las sociedades o empresas proveedoras; h) Todo acto o resolución, de carácter general o particular, especialmente las normas que establecieran beneficios para el público en general o para un sector, las actas en las que constara la deliberación de un cuerpo colegiado, la versión taquigráfica y los dictámenes jurídicos y técnicos producidos antes de la decisión y que hubiesen servido de sustento o antecedente; i) Los informes de auditorías o evaluaciones, internas o externas, realizadas previamente, durante o posteriormente, referidas al propio organismo, sus programas, proyectos y actividades; j) Los permisos, concesiones y autorizaciones otorgados y sus titulares; k) Los servicios que brinda el organismo directamente al público, incluyendo normas, cartas y protocolos de atención al cliente; l) Todo mecanismo o procedimiento por medio del cual el público pueda presentar peticiones, acceder a la información o de alguna manera participar o incidir en la formulación de la política o el ejercicio de las facultades del sujeto obligado; m) Información sobre la autoridad competente para recibir las solicitudes de información pública y los procedimientos dispuestos por esta ley para interponer los reclamos ante la denegatoria; n) Un índice de trámites y procedimientos que se realicen ante el organismo, así como los requisitos y criterios de asignación para acceder a las prestaciones; o) Mecanismos de presentación directa de solicitudes o denuncias a disposición del público en relación a acciones u omisiones del sujeto obligado; p) Una guía que contenga información sobre sus sistemas de mantenimiento de documentos, los tipos y formas de información que obran en su poder y las categorías de información que publica; q) Las acordadas, resoluciones y sentencias que estén obligados a publicar de acuerdo con lo establecido en la ley 26.856; r) La información que responda a los requerimientos de información pública realizados con mayor frecuencia; s) Las declaraciones juradas de aquellos sujetos obligados a presentarlas en sus ámbitos de acción; t) Cualquier otra información que sea de utilidad o se considere relevante para el ejercicio del derecho de acceso a la información pública. El acceso a todas las secciones del Boletín Oficial será libre y gratuito a través de Internet.

[84] Sitios web de los portales de transparencia: 1) Poder Ejecutivo Nacional: https://portal.transparencia.gob.ar/; Cámara de Diputados: https://www.diputados.gov.ar/; Cámara de Senadores: https://www.senado.gob.ar/; Corte Suprema de Justicia de la Nación: https://www.csjn.gov.ar/; Consejo de la Magistratura de la Nación: https://consejomagistratura.gov.ar/; Ministerio Público Fiscal: https://www.mpf.gob.ar/transparencia-activa/; Ministerio Público de la Defensa: https://oaip.mpd.gov.ar/

Los instrumentos de medición sobre el nivel de publicación de forma proactiva, en su mayoría elaborados por organizaciones de la sociedad civil,[85] evidencian un alto nivel de cumplimiento de las obligaciones de la ley. Por su parte, la Agencia de Acceso a la Información del Poder Ejecutivo evalúa el nivel de cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa en los sujetos obligados en su órbita, que incluye empresas públicas, universidades nacionales, entre otros; y en el que se verifica un nivel de cumplimiento de más del 50 % de las obligaciones establecidas por ley.[86]

Además de la ley de acceso a la información, otras normas han establecido la creación de portales de transparencia y acceso a la información en el ámbito del Estado Nacional para poder acceder a información de distinta índole:

Tabla 5. Sitios web con información pública

Sitio web	Descripción	Enlace
Datos Argentina	*Datasets* en formatos abiertos	https://datos.gob.ar/
Justicia.ar	Información sobre los sistemas judiciales	https://www.justicia.ar/
Presupuesto abierto	Información presupuestaria accesible para la ciudadanía	https://www.presupuestoabierto.gob.ar/sici/
Compr.ar	Portal con información sobre contrataciones de bienes y servicios	https://comprar.gob.ar/Default.aspx
Contrat.ar	Portal electrónico de obra pública	https://contratar.gob.ar/

Fuente: elaboración propia.

Por último, la ley de acceso a la información pública establece la creación y el funcionamiento de los órganos de acceso a la información pública que deben "velar por el cumplimiento de los principios y procedimientos establecidos en la presente ley, garantizar el efectivo ejercicio del derecho de acceso a la información pública y promover medidas de transparencia activa" (artículo 19).[87] La propia ley establece un mecanismo para la designación del titular a fin de garantizar su autonomía e independencia. Las agencias de acceso a la información nombradas en la ley deben cumplir funciones fundamentales vinculadas a la promoción y el monitoreo de políticas en materia de transparencia y sanciones ante incumplimiento de la ley.

[85] ACIJ, "Hacia la efectiva implementación de la ley de acceso a la información pública", 2021. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2021/09/Informe-Hacia-la-efectiva-mplementacion-de-la-Ley-de-Acceso-a-la-Informacion.pdf; Poder Ciudadanía, Índice de Transparencia, 2024. https://www.indicetransparencia.ar/

[86] Evaluación de transparencia de la Agencia de Acceso a la información pública. https://public.flourish.studio/story/2540904/

[87] *Véase*: https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/265000-269999/265949/norma.htm

Sin perjuicio del rol fundamental asignado a las agencias de acceso a la información, y tal como se desarrollará en el siguiente apartado, aún existen importantes falencias en el cumplimiento de sus funciones, a fin de garantizar un efectivo cumplimiento de la ley. La siguiente tabla muestra el estado de creación y conformación de los órganos garantes en cada uno de los poderes.

Tabla 6. Órganos garantes de acceso a la información pública

Órgano garante	Competencia	Estado
Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Ejecutivo Nacional	Tiene competencia en el ámbito del Poder Ejecutivo Nacional, incluyendo todos los entes centralizados y descentralizados, empresas públicas, partidos políticos, universidades nacionales, concesionarios y permisionarios, sindicatos, entre otros.	*Está actualmente en funciones.*
Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Legislativo	Tiene competencia en el ámbito de los organismos del Poder Legislativo, incluyendo la Cámara de Diputados, el Senado, la Auditoría General de la Nación, entre otros.	*A pesar de que se dictó una resolución para la creación del organismo, este nunca fue integrado, por lo que no se encuentra en funciones.*[88]
Agencia de Acceso a la Información Pública del Poder Judicial	Tiene competencia en el ámbito del Consejo de la Magistratura y los tribunales inferiores.	*Está actualmente en funciones.*
Agencia de Acceso a la Información Pública de la Corte Suprema de Justicia de la Nación	Tiene competencia únicamente en el ámbito de la Corte Suprema	*Contrario a lo que establece* la *ley, mediante una acordada, el tribunal decidió que la resolución de reclamos de acceso a la información estaría a cargo del presidente del tribunal.*
Agencia de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público Fiscal	Tiene competencia únicamente en el ámbito del Ministerio Público Fiscal.	*Está integrada de forma interina, lo cual va en detrimento de su independencia y autonomía.*
Agencia de Acceso a la Información Pública del Ministerio Público de la Defensa	Agencia de acceso a la Información Pública del Ministerio Público Fiscal de la Defensa	*Está integrada de forma interina, lo cual va en detrimento de su independencia y autonomía.*[89]

Fuente: elaboración propia.

[88] Organizaciones de la sociedad civil iniciaron un litigio colectivo para solicitar la designación de la persona titular de la Agencia y de esa manera garantizar su funcionamiento. Sin embargo, la demanda fue rechazada por el Poder Judicial de la Nación.

[89] ACIJ, Preocupación de la sociedad civil ante un grave retroceso para el derecho de acceso a la información pública, 2023. https://acij.org.ar/preocupacion-de-la-sociedad-civil-ante-un-grave-retroceso-para-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/

De igual manera, como es posible determinar los avances en materia de acceso a la información pública a partir de la sanción de la Ley 27.275 en cuanto al cumplimiento de las obligaciones allí establecidas, en cada caso también pueden identificarse debilidades del sistema de acceso a la información basadas tanto en cuestiones normativas como en su efectiva implementación.

Para empezar, en 2024 se realizaron por la vía reglamentaria del Poder Ejecutivo Nacional una serie de modificaciones a las excepciones de la Ley de Acceso a la Información Pública,[90] en retroceso de los estándares establecidos por la normativa. De esta manera, se establecieron excepciones que limitan el acceso a la información mediante la utilización de términos que otorgan una amplia discrecionalidad a las y los funcionarios para interpretar la información que debe ser entregada y la que no.[91]

Por otro lado, a pesar de haberse establecido estándares altos en cuanto al nivel de respuesta, sigue siendo un desafío garantizar el cumplimiento de plazos y respuestas de calidad que brinden los datos solicitados por la ciudadanía. Se han identificado importantes incumplimientos a la hora de justificar la denegatoria de entrega de información de acuerdo con los estándares internacionales y los de la normativa vigente,[92] así como una disminución en el nivel de respuesta a los pedidos recibidos.[93]

Finalmente, persiste un desafío en cuanto a la producción y calidad de los datos públicos.[94] Esto implica una deficiencia en todos los poderes del Estado, incluyendo el Poder Judicial de la Nación.[95]

Procedimientos de sanción

El diagnóstico sobre el nivel de captura del Estado requiere el análisis de la investigación y sanción de los delitos de corrupción, tanto en lo administrativo como en lo penal. En estos procedimientos intervienen distintas instituciones con diversas competencias, incluyendo a la Oficina Anticorrupción y la Procuración del Tesoro en cuanto a la aplicación de sanciones administrativas, y al Poder Judicial de la Nación y el Ministerio Público Fiscal para la investigación y sanción penal de los delitos de corrupción.

Vale la pena destacar que la obtención de datos para el desarrollo del siguiente apartado presentó una serie de obstáculos vinculados a la falta de entrega de información estructurada y adecuada por parte de los organismos, y la falta de producción de información que permitiera llevar adelante un análisis del accionar en la materia.

---

[90] *Véase*: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-780-2024-403572

[91] Al respecto, se pronunciaron organizaciones de la sociedad civil de todo el país, el periodismo y la academia a fin de solicitar la deorgación de las modificaciones propuestas. https://acij.org.ar/el-poder-ejecutivo-reglamento-de-forma-restrictiva-y-regresiva-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-publica/ https://acij.org.ar/un-decreto-no-puede-limitar-el-acceso-a-la-informacion-publica/

[92] Poder Ciudadano, Laboratorio de Acceso a la Información Pública, 2025. https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2025/02/FPC-AI-PLab-1%C2%B0-Informe-de-Resultados-2025.docx-1.pdf

[93] *Véase*: https://chequeado.com/investigaciones/acceso-a-la-informacion-publica-el-gobierno-de-javier-milei-es-el-que-mas-pedidos-recibio-y-el-que-mas-incumplio/

[94] CIPPEC, Información pública: del ejercicio del derecho a la calidad de los datos, 2020. https://www.cippec.org/especial/ley-acceso-informacion-publica/

[95] ACIJ, La deuda de la estadística. Omisiones y falencias en la producción y publicación sobre el funcionamiento del Poder Judicial de la Nación, 2024. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2025/03/Informe-ACIJ-La-Deuda-Estadistica.pdf?utm_source=mailup&utm_medium=email&utm_campaign=general

Sanciones administrativas

El régimen de sanciones administrativas se encuentra establecido en las normas que regulan la actuación de la Oficina Anticorrupción y la Procuración del Tesoro.

La Oficina Anticorrupción es el organismo encargado de "velar por la prevención e investigación de aquellas conductas que dentro del ámbito fijado por esta reglamentación se consideren comprendidas en la Convención Interamericana contra la Corrupción aprobada por Ley Nº 24.759"[96] en el ámbito de la Administración Pública Nacional, empresas, sociedades y entes con participación del Estado.[97]

Dentro de sus competencias se encuentra la recepción de denuncias, así como la investigación por la existencia de los hechos relacionados con su objeto. Una vez realizada la investigación, y en caso de verificar la existencia de presuntas transgresiones a las normas administrativas, las actuaciones pasarán a la Procuración del Tesoro,[98] quien llevará adelante el proceso sumario para aplicar la sanción correspondiente. La Oficina Anticorrupción podrá ser tenida como parte acusadora en el marco de dichos procedimientos.

Con el objetivo de obtener datos sobre las investigaciones llevadas adelante por la Oficina Anticorrupción por la comisión de presuntos delitos de corrupción y la posterior aplicación de sanciones por parte de la Procuración del Tesoro en tanto que es la institución facultada para tal fin, se realizaron solicitudes de acceso a la información pública. Ante la falta de una respuesta completa a las solicitudes de acceso a la información presentada a la Oficina Anticorrupción,[99] la información se obtuvo de los informes de gestión publicados de forma proactiva. El informe anual de 2023 indica que la Oficina inició un total de 333 expedientes: 17 relacionados con investigaciones, 278 por el incumplimiento de presentar la declaración jurada patrimonial y 38 por posible enriquecimiento ilícito. A su vez, el mismo informe indica que la cantidad de investigaciones en trámite en 2023 es de 317: 48 referidas a delitos vinculados con actos de corrupción, 231 expedientes referidos al delito de incumplimiento de presentación de declaración jurada patrimonial y 38 por posible enriquecimiento ilícito. Por su parte, se indica que en el año se realizaron 85 denuncias por hechos de corrupción.

En cuanto a la actuación de la Procuración del Tesoro, según los datos proporcionados en respuesta a la solicitud de información, entre 2015 y 2025[100] se iniciaron un total de 1 727 sumarios administrativos. Sin embargo, según ha sido informado por la misma institución, no cuentan con los medios para poder establecer la cantidad de sanciones establecidas, los motivos, y si la investigación se inició por pedido de la Oficina Anticorrupción o la Procuraduría de Investigaciones Administrativas, o si hubo intervención de alguna de ellas. Los únicos datos proporcionados están vinculados a la cantidad de sumarios iniciados y finalizados por año. Sin embargo, dicha información no es suficiente para realizar un diagnóstico acerca de la actuación para establecer sanciones administrativas.

[96] *Véase*: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/61724/actualizacion

[97] *Véase*: https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/61724/actualizacion

[98] Institución creada en 1996 por la Ley 24.667, su función es brindar asesoramiento jurídico al Poder Ejecutivo Nacional y sus organismos dependientes por medio de dictámenes sobre cuestiones jurídicas que son sometidas a su opinión. A su vez, asume el patrocinio y la representación del Estado Nacional en casos judiciales y de arbitraje.

[99] En la respuesta brindada por la Oficina Anticorrupción en el marco de la investigación, se derivó a la búsqueda de los datos solicitados a los informes de gestión publicados en el sitio web.

[100] Los datos corresponden a las investigaciones iniciadas entre el 1 de enero de 2015 y el 14 de mayo de 2025.

Sanciones penales

Los delitos de corrupción se encuentran establecidos en el Código Penal de la Nación, por lo cual es competencia del Poder Judicial de la Nación, en particular de los juzgados y tribunales del fuero en lo Criminal y Correccional Federal y en lo Penal Económico, y del Ministerio Público Fiscal la efectiva investigación y sanción ante la comisión de estos delitos.

En términos generales, son escasos los datos públicos que permiten realizar un análisis sobre los procesos penales y las condenas efectivas en materia de corrupción.[101] Ante la falta de datos estadísticos producidos por las propias instituciones públicas, se vuelve fundamental recurrir a informes producidos por organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales.

Para empezar, uno de los principales problemas que presenta la investigación de la corrupción está asociada a la duración de los procesos. Según datos producidos en 2012, el promedio de duración es de más de 11 años (OCDAP, ACIJ, CIPCE, 2012). Por otro lado, de acuerdo con datos extraídos del Observatorio de Causas de Corrupción del Poder Judicial,[102] existen 273 causas de corrupción cuya etapa de investigación aún está abierta. De dichas causas, el 34 % está en etapa de instrucción hace diez años o más.[103]

A fin de conocer la cantidad de condenas dictadas por casos de corrupción, se remitió una solicitud de acceso a la información pública al Poder Judicial de la Nación, la cual nunca fue respondida. Otros organismos y organizaciones tampoco presentan información acerca de la cantidad de condenas, por lo que es imposible saber con certeza el número de personas que han sido efectivamente condenadas por casos de corrupción.

En cuanto a la actuación del Ministerio Público Fiscal, se han creado dos fiscalías especializadas que cuentan con competencia relevante en la materia: la Procuraduría de Investigaciones Administrativas (PIA)[104] y la Procuraduría de Criminalidad Económica y Lavado de Activos (PROCELAC).[105]

En el informe de gestión de 2024, la PIA indica que se iniciaron 1 507 casos: 1 334 de competencia administrativa y 173 de competencia penal (126 investigaciones preliminares, 5 investigaciones penales y 42 colaboraciones penales). Según se informa, siguieron su trámite 390 y "sumado a periodos anteriores da un total de 1 264 expedientes activos, 852 de competencia administrativa y 412 penal (275 investigaciones preliminares, 63 investigaciones penales –de las cuales, en 2 se sustituye al fiscal– y 74 colaboraciones penales)" (PIA, 2025).

[101] En el marco de la presente investigación se realizó una solicitud de acceso a la información para conocer los casos judiciales de investigación de la corrupción. Sin embargo, debido al formato en el que fue entregada y la diversidad de los datos presentados fue imposible llevar adelante un análisis completo de la información. La información brindada se encuentra disponible en este enlace: https://drive.google.com/drive/folders/1NjNqcZy_t1Jyr9-Wz3sWFXy1B4AK8RqC?usp=sharing

[102] *Véase*: https://www.cij.gov.ar/causas-de-corrupcion.html

[103] Los datos pueden obtenerse del Observatorio de Causas de Corrupción de la Asociación Civil por Igualdad y la Justicia, disponible en causasdecorrupcion.org. La fecha de actualización de los datos es el 7 de mayo de 2025.

[104] *Véase*: https://www.mpf.gob.ar/pia/

[105] *Véase*: https://www.mpf.gob.ar/procelac/

Investigaciones y sanciones a funcionarios de alto rango en Argentina: los casos de Cristina Fernández de Kirchner, Mauricio Macri y Javier Milei.

Uno de los principales desafíos a nivel regional ha sido la efectiva investigación y sanción de aquellas personas que ocupan u ocuparon cargos públicos jerárquicos. Países como Perú o Ecuador han dictado condenas contra presidentes y expresidentes. La historia reciente en Argentina evidencia los desafíos a la hora de lograr investigaciones efectivas o condenas que sean percibidas como legítimas por parte de la sociedad.

En el mes de junio y luego de confirmar su candidatura como diputada provincial para las elecciones en septiembre del mismo año, la expresidenta Cristina Fernández de Kirchner fue condenada por un caso de corrupción en la obra pública luego de que la Corte Suprema desestimó los recursos presentados por su defensa contra la sentencia dictada por un Tribunal Oral. La condena confirmada fue de seis años de prisión con la inhabilitación para ejercer cargos públicos de por vida. Mientras que un sector de la sociedad celebró el fallo por implicar finalmente la sanción efectiva por la comisión de delitos de corrupción, otro sector sumamente importante realizó denuncias de proscripción y atentado contra la democracia. La falta de transparencia de la causa (y en general de las causas que investigan la corrupción), los vínculos de los magistrados que intervinieron con el sector opositor, la premura con la que la Corte Suprema tomó la decisión en relación con otros casos que debe resolver, el hecho de haber tomado la decisión poco después del lanzamiento de la candidatura de Cristina son factores que han promovido un descreimiento de una importante parte de la sociedad, en su gran parte la población que representa su electorado, de que la sentencia fue dictada de forma adecuada. Una encuesta reciente evidencia que el 40.8 % de los encuestados considera que es inocente, un 46.5 % considera que la justicia actuó de manera deshonesta, y un 45.4 % respondió que le genera dudas que la justicia haya actuado a un mes del cierre de las listas electorales de la provincia de Buenos Aires, donde pensaba postularse como candidata.[106] Otro sector importante de la población, celebra que se haya confirmado una condena de corrupción y considera que es un camino para revertir la impunidad en estos casos. Cristina Fernández de Kirchner también está involucrada en otras causas de corrupción que se encuentran elevadas a juicio oral.

Por otro lado, el expresidente Mauricio Macri también fue denunciado en varias oportunidades por casos de corrupción. Dos de los más emblemáticos son el Caso del Correo Argentino y el del Paseo del Bajo. Sin embargo, a pesar de encontrarse varias pruebas, dichas causas no han avanzado hacia una efectiva condena. Las sospechas sobre el accionar de la justicia también se originan por la falta de condena de otros funcionarios del mismo gobierno.

[106] Zuban Córdoba y Asociados, Informe Nacional Junio 2025, 2025. https://zubancordoba.com/portfolio/informe-nacional-junio-2025/

Por último, en 2025, el actual presidente Javier Milei fue acusado por corrupción al promover una criptomoneda conocida como $Libra. A partir del caso se iniciaron una serie de investigaciones, tanto en el país como en Estados Unidos. Respecto a las investigaciones realizadas en el país, recientemente la Oficina Anticorrupción elaboró un dictamen por medio del cual resuelve que el presidente no infringió la Ley de Ética Pública.107 Por otro lado, también se encuentra en trámite el caso en la justicia penal, el cual está siendo investigado por el fiscal Eduardo Taiano. Hasta el momento no han habido resoluciones al respecto. Por último, se creó una Comisión en la Cámara de Diputados del Congreso de la Nación para investigar el caso.[108] Sin embargo, dicha comisión tampoco ha mostrado avances significativos.

Conclusiones

Este capítulo analizó los mecanismos, las normas e instituciones que integran el sistema anticorrupción en Argentina, con foco en el presupuesto público, los puestos públicos, las contrataciones, el acceso a la información y los procedimientos de sanción de la corrupción, para identificar riesgos de captura institucional y debilidades estructurales.

En relación con el *presupuesto público*, si bien se han registrado avances en la publicación de datos presupuestarios, persisten amplios márgenes de discrecionalidad del Poder Ejecutivo Nacional para modificarlo, lo que incrementa el riesgo de captura por intereses particulares. La posibilidad de prorrogar el presupuesto sin límite temporal, las modificaciones con escaso control parlamentario y la creación de figuras como los fondos fiduciarios, que cuentan con menores exigencias de control y rendición de cuentas, constituyen puntos críticos.

En materia de *puestos públicos*, la información disponible sobre los procesos de selección y los mecanismos de control del desempeño, es limitada. Organismos internacionales han señalado la necesidad de fortalecer el régimen disciplinario en el empleo público y de reforzar la ley de ética pública.

Las *contrataciones públicas* representan uno de los ámbitos más expuestos a riesgos de captura. El marco normativo vigente está desactualizado y los procesos carecen de la transparencia necesaria. En los últimos años predominó la contratación directa, lo que reduce la competencia y favorece la discrecionalidad. La ausencia de controles adecuados y concomitantes agrava la vulnerabilidad frente a la corrupción.

En cuanto al *acceso a la información pública*, pese a los avances normativos, la pérdida de independencia y autonomía de los órganos de control compromete la efectividad de este derecho.

[107] *Véase*: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/resol-2025-9-apn-oamj.pdf

[108] *Véase*: https://elpais.com/argentina/2025-04-09/el-congreso-argentino-investigara-el-fraude-de-libra-la-criptomoneda-que-promociono-milei.html

Asimismo, modificaciones reglamentarias recientes han dificultado el acceso a información clave para el monitoreo ciudadano.

Por último, la falta de producción y publicación de datos completos sobre *sanciones administrativas y penales por corrupción* constituye una de las principales falencias del sistema. Esta carencia impide evaluar el grado real de aplicación de las normas y limita la rendición de cuentas.

Referencias

Agencia de Acceso a la Información Pública. (2025). Solicitudes de acceso a la información en números. https://www.argentina.gob.ar/aaip/accesoalainformacion/solicitudes

Asociación Argentina de Administración Financiera y Presupuesto Público. (2017). *Estudio sobre la discrecionalidad presupuestaria a nivel nacional en Argentina entre 1994 y 2016.*

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia.(2018). *Transparencia en las contrataciones públicas del sistema nacional.* https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2018/12/transparencia-en-las-contrataciones-publicas-nacional.pdf

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. (2021). *Hacia la efectiva implementación de la ley de acceso a la información pública.* https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2021/09/Informe-Hacia-la-efectiva-mplementacion-de-la-Ley-de-Acceso-a-la-Informacion.pdf

Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia. (2024). *Presupuesto, prórroga y discrecionalidad. Un análisis del impacto de las experiencias recientes de prórrogas y modificaciones en la institucionalidad presupuestaria argentina*. https://acij.org.ar/wp-content/uploads/2024/09/Informe-_-Discrecionalidad-y-Presupuesto-.pdf

Auditoría General de la Nación. (2020). *Informe Especial Relevamiento de la Actividad Fiduciaria del Sector Público Nacional al 31/12/16*.

Bariggi, M. (2019). "Shutdown", "Reconducción". Herramientas presupuestarias de los Estados Unidos de América y la República Argentina. Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata (UNLP).

Chudnovsky, M. (2017). *La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina*. Revista del CLAD Reforma y Democracia, 69, 5-40.

CIPPEC. (2018). *La transparencia presupuestaria contribuye a generar mayores capacidades estatales de planificación*. https://www.cippec.org/textual/la-transparencia-presupuestaria-contribuye-a-generar-mayores-capacidades-estatales-de-planificacion/

CIPPEC. (2023). *Profesionalización del empleo público.* https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2023/09/Documento-3.0-Profesionalizacion-del-empleo-publico.pdf

CIPPEC (2022). *¿De qué hablamos (realmente) cuando hablamos de empleo público?.*-https://www.cippec.org/textual/de-que-hablamos-realmente-cuando-hablamos-de-empleo-publico/

Corti, H. (2011). *Derecho Constitucional Presupuestario*. Abeledo Perrot. Buenos Aires.

Del Boca, V. (2022). *Riesgos de corrupción y colusión en las compras públicas*. https://www.womenincompliance.com.ar/post/riesgos-de-corrupcion-y-colusion-en-lascontrataciones-publicas

Instituto Nacional de Estadísticas y Censos. (2025). *Administración Pública Nacional.* https://www.indec.gob.ar/indec/web/Nivel4-Tema-3-10-102

International Budget Survey. (2023). *Open Budget Survey 2023.* https://internationalbudget.org/open-budget-survey/country-results/2023/argentina

Latinobarómetro. (2023). *Latinobarómetro 2023*. https://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

OCDE. (2019). *Combate a la colusión en contrataciones de obras públicas en Argentina*. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_bid_rigging_espanol_con_nota.pdf

Oficina de Coordinación y Seguimiento en materia de Delitos contra la Administración Pública (OCDAP), Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia (ACIJ) y Centro de Investigación y Prevención de la Criminalidad Económica (CIPCE). (2012). *Los Procesos Judiciales en Materia de Corrupción. Los tiempos del proceso. Estado de situación.* http://www.cipce.org.ar/sites/default/files/2016/02/articulos2369.pdf

Oficina de Presupuesto del Congreso. (2023). *Estudio Económico Financiero sobre fondos Fiduciarios*. https://opc.gob.ar/estudios-especificos-presupuestarios/estudio-economico-financiero-sobre-fondos-fiduciarios/.

Poder Ciudadano. (2023). *Integridad en compras y contrataciones públicas en Argentina. ¿Nuevas? recomendaciones para reducir riesgos de corrupción*. https://poderciudadano.org/wp-content/uploads/2023/03/Integridad-en-compras-y-contrataciones-publicas-en-Argentina.pdf

Procuración de Investigaciones Administrativas. (2025) *Informe de gestión 2024*. https://www.mpf.gob.ar/pia/files/2025/04/PIA-informe-de-Gestion-2024.pdf

Ruido. (2022). *94% de los contratistas cree que hay corrupción en la obra pública*. https://elruido.org/94-de-los-contratistas-cree-que-hay-corrupcion-en-la-obra-publica/

Secretaría de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2025). *Situación y evolución del trabajo registrado.* https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/trabajoregistrado_2503_informe.pdf

Solano, M. (2023). *Argentina y Brasil: no es una cuestión de tamaño.* https://www.cippec.org/textual/argentina-y-brasil-no-es-una-cuestion-de-tamano/

Transparencia Internacional. (2024). Índice de Percepción de la Corrupción. https://poderciudadano.org/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion-2024-mismo-puntaje-mismo-desinteres-sobre-la-tematica/

Vance Center. (2024). *Evaluación Anticorrupción en Latinoamérica 2023-2024*. https://www.vancecenter.org/publication/eval-anticorrupcion-2023-2024-es/

Volosin, N. (2019). *La máquina de la corrupción. Un análisis urgente para terminar con el gran mal argentino*. Aguilar.

World Justice Project. (2024). *WJP Rule of Law Index.* https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2024/Argentina/Criminal%20Justice/.

9.

CORRUPCIÓN E IMPUNIDAD EN GUATEMALA 2024-2025: BALANCE DE UN PROCESO CON RESULTADOS INCIERTOS

Eduardo Núñez Vargas y Daniela Núñez Alpízar

Durante los últimos años, el combate a la corrupción en Guatemala ha estado atravesado por tensiones persistentes entre esfuerzos institucionales, demandas sociales, dinámicas políticas y restricciones estructurales. Si bien en determinados momentos se han registrado avances normativos e iniciativas de fortalecimiento institucional, su impacto ha sido disparejo, con niveles de efectividad, sostenibilidad y articulación interinstitucional aún objeto de debate. En este escenario, se vuelve necesario examinar de forma crítica el estado actual de la lucha contra la corrupción, los factores que inciden en sus resultados y los dilemas que enfrenta cualquier intento de reforma en contextos marcados por la captura institucional y la fragilidad del Estado de derecho.

Este capítulo ofrece un balance analítico sobre el fenómeno de la corrupción en Guatemala, con énfasis en su configuración estructural y en la capacidad real de las instituciones encargadas de su prevención, investigación y sanción. La primera parte presenta una aproximación conceptual y contextual, que distingue entre manifestaciones endémicas y sistémicas de la corrupción, y examina su vinculación con redes de impunidad y estructuras criminales. A partir de evidencia empírica e indicadores internacionales, se identifican los principales patrones que configuran el fenómeno en el país. Se incluye también una revisión del periodo en el que operó la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), así como

los efectos de su salida y las dinámicas de restauración institucional, persecución a operadores de justicia y escenarios de transición política (véase anexo A).

Posteriormente, se aborda el marco legal e institucional que rige las políticas anticorrupción, incluyendo tanto las disposiciones normativas vigentes como las entidades responsables de su aplicación. El análisis considera su diseño formal, capacidades técnicas, niveles de autonomía y las condiciones que determinan su desempeño (véase anexo B).

Más adelante, se examinan los espacios de mayor vulnerabilidad dentro de la gestión pública, entre ellos, el ciclo presupuestario, las contrataciones estatales, los mecanismos de selección de funcionarios y los sistemas de control del gasto. Se presta particular atención a las modalidades contractuales que escapan al escrutinio, a los procesos de nombramiento influidos por intereses particulares, y a los límites del régimen de sanciones administrativas y penales.

Por último, se presenta una reflexión crítica sobre los avances y retrocesos observados en el periodo reciente, y se identifican los principales desafíos para una estrategia nacional de integridad pública. El informe, lejos de formular conclusiones cerradas, busca ofrecer insumos técnicos y evidencia empírica que contribuyan a una comprensión más rigurosa del fenómeno y al diseño de políticas sostenidas, viables y alineadas con los principios democráticos y de rendición de cuentas.

Riesgos de corrupción predominantes

Establecido el marco de situación del desafío de la corrupción en Guatemala, realizado un análisis retrospectivo sobre los enfoques, la evolución y los resultados de la lucha contra la corrupción (véase anexo A), y repasado el marco legal e institucional con el que cuenta el país (véase anexo B), corresponde en esta tercera parte realizar un análisis más enfocado en identificar y caracterizar riesgos de corrupción en al menos cinco ámbitos críticos para su combate: el presupuesto público; el sistema de compras y contrataciones del Estado; la selección de funcionarios en elecciones de segundo grado y el servicio civil; el sistema de control y fiscalización; y la capacidad sancionatoria, tanto administrativa como penal. Para ello, se analizan datos verificables, se identifican patrones y se establece el alcance de los riesgos críticos que enfrenta el país, de manera que el análisis sirva para identificar áreas y lineamientos de mejora normativa e institucional.

El presupuesto público

El presupuesto público constituye el principal instrumento de política pública del Estado guatemalteco, en tanto permite definir prioridades gubernamentales, establecer techos de gasto institucionales y programáticos, y orientar la asignación de recursos conforme al cumplimiento de responsabilidades y satisfacción de derechos. Su formulación, ejecución y fiscalización determinan aspectos sustantivos de la calidad del gasto y de la confianza pública en las instituciones del Estado. No obstante, en el contexto guatemalteco, estos procesos han presentado limitaciones estructurales que ameritan una revisión detallada, además de que constituye un ámbito en el que pueden presentarse distorsiones –en todo el ciclo– derivadas de la corrupción.

Siendo, como se ha explicado previamente, que la política guatemalteca se mueve con base en incentivos de acceso al presupuesto y protección judicial, entender la forma en que se estructura, invierte y gestiona el presupuesto resulta crítico para identificar riesgos de corrupción. Desde una perspectiva general, en contextos de crecimiento del presupuesto, incluyendo un porcentaje significativo de aumento basado en emisión de deuda en mercados nacionales e internacionales, la identificación de bolsas que puedan ser usadas con discrecionalidad, particularmente del llamado Listado Geográfico de Obras que se incluye en el presupuesto, es un aspecto crítico.

El presente acápite pone énfasis en lo que la evidencia muestra como principales riesgos y vulnerabilidades de corrupción en el proceso presupuestario guatemalteco. Para ello, primero caracterizamos el proceso presupuestario; luego hacemos un repaso de datos relevantes para el periodo de análisis; y finalmente sintetizamos los principales riesgos y vulnerabilidades que se identifican.

El proceso presupuestario: su lógica y sus fases

Como se puede ver en el diagrama 1, el proceso presupuestario guatemalteco se desarrolla a lo largo de ocho etapas, las cuales se detallan a continuación.

Diagrama 1. Guatemala: proceso presupuestario gubernamental[109]



Fuente: Con información del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2024).

Tabla 1. Guatemala: el proceso presupuestario y sus etapas

Paso 1: Planificación	El proceso inicia con la definición de políticas y lineamientos presupuestarios. SEGEPLAN, junto con el MINFIN, proporciona la metodología para alinear planes, políticas y presupuesto. Las instituciones deben entregar su Plan Operativo Anual (POA) a más tardar el 30 de abril.

[109] Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) (2024). *El proceso presupuestario: guía digital para incidencia y participación*. https://icefi.org/sites/default/files/digital_proceso_presupuestario_version_final.pdf

Paso 2: Formulación	Cada institución elabora su anteproyecto de presupuesto con base en los resultados del año anterior, detallando actividades, productos y beneficiarios. SEGEPLAN revisa los POA y puede proponer ajustes. El anteproyecto debe enviarse al MINFIN antes del 15 de julio.
Paso 3: Presentación	El Organismo Ejecutivo presenta el Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado al Congreso de la República a más tardar el 2 de septiembre.
Paso 4: Aprobación	Una vez que el Organismo Ejecutivo presenta el proyecto de presupuesto al Congreso de la República, el pleno lo traslada a la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, encargada de su análisis y dictamen. En esta etapa, la comisión tiene la facultad de introducir las modificaciones que considere necesarias. Posteriormente, el dictamen se remite al pleno del Congreso, donde debe ser debatido en tres sesiones distintas, según lo establece la ley, para su eventual aprobación, modificación o rechazo. Si el Congreso aprueba el presupuesto, este es remitido al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación oficial en el Diario de Centroamérica. Sin embargo, el Presidente de la República tiene la potestad de ejercer el derecho de veto y devolver el proyecto al Congreso con observaciones, siempre que lo haga dentro de los 15 días posteriores a su recepción. En caso de que el Congreso no apruebe el presupuesto dentro del plazo constitucional, entrará en vigencia el presupuesto del ejercicio fiscal anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado posteriormente por el propio Congreso.
Paso 5: Ejecución	Las instituciones implementan los políticas, los programas y proyectos previstos utilizando los fondos asignados. El avance de la ejecución debe publicarse en el portal del MINFIN mediante el sistema SICOIN.
Paso 6: Seguimiento	Durante el año fiscal se monitorea el cumplimiento de metas físicas y financieras. Se permite hacer ajustes al POA hasta el 31 de marzo. SEGEPLAN y el MINFIN emiten reportes periódicos para asegurar el uso transparente de los recursos.
Paso 7: Evaluación	SEGEPLAN, a más tardar el 28 de febrero de cada año, presentará el informe de evaluación de la ejecución de la Política General del Gobierno (PPG). Con base a esta evaluación, el MINFIN, en coordinación con dicha secretaría, propondrá las políticas presupuestarias y los lineamientos generales para la formulación del Proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el ejercicio fiscal que corresponda.
Paso 8: Liquidación y rendición de cuentas	El último día hábil de marzo, SEGEPLAN entrega al Congreso un informe consolidado sobre los resultados obtenidos con el presupuesto anterior. Las instituciones están obligadas a rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos asignados.

Fuente: Con base en ICEFI (2024).

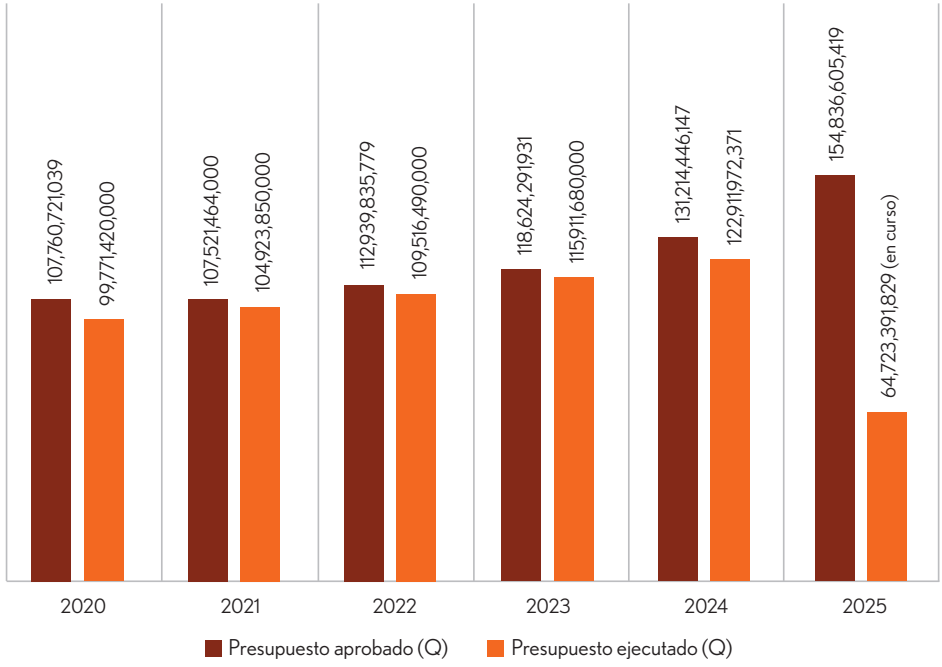
La estructura del presupuesto y sus dilemas de implementación

El 2 de septiembre de 2024, el Organismo Ejecutivo presentó al Congreso de la República la iniciativa de ley registrada bajo el número 6444, en la cual se proponía el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado correspondiente al ejercicio fiscal 2025, con un monto de Q.148,526.1 millones. Dicha propuesta fue discutida y aprobada con carácter de urgencia nacional el 27 de noviembre de 2024, convirtiéndose en el Decreto No. 36-2024, titulado "Ley del

Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2025", el cual fue publicado en el Diario de Centro América el 9 de diciembre de ese mismo año. Este presupuesto representa el primero elaborado por la administración del presidente Arévalo, aunque debe señalarse que fue objeto de enmiendas durante su trámite legislativo.

Con las ampliaciones presupuestarias, que totalizan Q.6,310.6 millones, el monto inicialmente aprobado de Q.148,526.0 millones se incrementó, alcanzando un presupuesto vigente de Q.154,836.6 millones al 30 de junio de 2025. Esto implica, como se puede ver en la gráfica 3, que se mantiene una tendencia de crecimiento del techo presupuestario, particularmente a partir del año 2023, cuando el presupuesto se incrementa en 5,684,456 millones de quetzales; 12,590,155 en 2024; y 23,622,159 en 2025. Más drástico es el contraste cuando se analiza un ciclo de cinco años (202-2025), ya que visualiza un incremento acumulado de Q.47,075,884.

Gráfica 1. Guatemala: ejecución presupuestaria anual 2020-2025



Fuente: Con datos provenientes de informes anuales de ejecución presupuestaria publicados por el Ministerio de Finanzas.

Si analizamos la ejecución presupuestaria, encontramos un grado significativo de efectividad: para 2020 se ejecutó el 92 %; 97 % para 2021, 2022 y 2023; y un leve decrecimiento hasta el 93 % en 2024, en un contexto de cambio de gobierno y sus consecuentes efectos sobre la definición de prioridades de política e inversión, la ejecución efectiva del presupuesto presenta una brecha persistente frente al monto aprobado. Los porcentajes de ejecución son motivo de

debate interno, en tanto existe –como veremos más adelante– un conjunto de transferencias a entes descentralizados, lo que no necesariamente significa que los fondos se traduzcan en obras o servicios públicos efectivos (véase tabla 2).

Tabla 2. Guatemala: transferencias del Gobierno Central a los Codede al 14 de julio de 2025, en millones de quetzales

Aporte	Presupuesto			Ejecutado	
	Inicial	Modificaciones	Vigente	Monto	%
Ordinario 2025	4,322.1	350.4	4,672.5	686.6	14.7
Extraordinario 2025		5,012.0	5,012.0	103.2	2.1
Saldo aporte ordinario 2024 (Decreto 27-2024)		1,043.8	1,043.8	550.6	52.8
Saldo aporte extraordinario 2024 (ampliación Decreto 17-2024)		1,541.4	1,541.4	759.1	49.3
Total	4,322.1	7,947.6	12,269.6	2,099.5	17.1

Fuente: ICEFI, con datos del SICOIN (MINFIN) y Decreto 36-2024. Datos al 14 de julio 2025.

Presupuesto y territorio

Al desagregar la información por cuenta económica del gasto, se identifica que el rubro con mayor crecimiento interanual corresponde a las transferencias de capital al sector público, que aumentaron en Q3,414.8 millones respecto a junio de 2024. Este incremento se explica, principalmente, por un aumento de Q1,762 millones en las transferencias dirigidas a los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDE) –entes responsables de la ejecución de obra pública en los departamentos del país– y por un incremento adicional de Q1,601.3 millones destinados a las municipalidades (CIEN, 2025). Estos aportes extraordinarios, aprobados mediante el Decreto 17-2024, han sido objeto de severos cuestionamientos por parte de actores técnicos, debido a la falta de transparencia en el proceso legislativo. El dictamen emitido por la Comisión de Finanzas y Moneda del Congreso no ofreció ninguna explicación sobre el origen del monto, ni presentó fundamentos técnicos que justificaran el recorte aplicado a otras instituciones del Ejecutivo (ICEFI, 2025).

Durante años, los Consejos Departamentales de Desarrollo han sido objeto de señalamientos por operar bajo la influencia directa de diputados distritales, lo que ha generado preocupaciones

sobre su independencia y uso clientelar. A ello se suma que, en noviembre del año pasado, el Congreso de la República aprobó el Decreto 27-2024, Ley para la Agilización en la Ejecución de Obras de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Esta norma reformó el artículo 45 de la Ley Orgánica del Presupuesto, lo cual permitió que los recursos no ejecutados durante 2024 no fueran reintegrados al fondo común, sino trasladados como saldo disponible para los CODEDE en el ejercicio fiscal 2025.

Asimismo, la distribución de recursos entre municipios carece de sustento técnico verificable y parece obedecer a criterios políticos antes que a indicadores de necesidad o eficiencia. Al incorporar los saldos no ejecutados correspondientes al ejercicio fiscal 2024, se estima que los CODEDE disponen en 2025 de un total de Q12,269.6 millones, una cifra que agrava las dudas sobre la factibilidad de ejecutar adecuadamente estos recursos en un solo periodo fiscal. Tales inquietudes ya habían sido anticipadas desde inicios de año por el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI) y otras entidades especializadas, quienes advirtieron que el volumen del aporte extraordinario aprobado para 2024 superaba las capacidades institucionales de ejecución de los CODEDE.

En lugar de incorporar este incremento de forma planificada y con sustento técnico en el presupuesto ordinario de 2025, se optó por incluirlo en una ampliación extraordinaria durante el ejercicio 2024, decisión que evidencia una lógica de negociación política por encima del análisis técnico.[110] La pregunta que naturalmente se plantea es: ¿cuál ha sido el nivel de ejecución presupuestaria de estos recursos extraordinarios asignados a los CODEDE? (véase tabla 3).

[110] Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales. (2024, 19 de agosto). Guatemala: el Icefi considera cuestionable la ampliación a los presupuestos de los Codede y del Maga por carecer de justificación técnica y ser vulnerable a la corrupción (Comunicado GT-12-2024). ICEFI. https://www.icefi.org/sites/default/files/gt_12-2024_icefi_analisis_tecnico_sobre_la_aprobacion_ampliacion_presupuestaria__-_agosto.pdf

Tabla 3. Guatemala: ejecución por CODEDE al 14 de julio de 2025, en millones de quetzales

Departamento	Presupuesto vigente	Ejecutado	% ejecución
Guatemala	1,172.6	235.8	20.1 %
Huehuetenango	1,075.1	173.9	16.2 %
San Marcos	902.8	151.4	16.8 %
Quiche	891.2	134.7	15.1 %
Alta Verapaz	886.1	103.6	11.7 %
Quetzaltenango	677.0	78.8	11.6 %
Jutiapa	657.2	136.6	20.8 %
Escuintla	608.9	165.3	27.2 %
Petén	604.9	133.1	22.0 %
Suchitepéquez	514.0	90.1	17.5 %
Chimaltenango	476.8	73.7	15.5 %
Santa Rosa	448.5	93.4	20.8 %
Jalapa	414.8	59.7	14.4 %
Retalhuleu	367.8	60.3	16.4 %
Izabal	349.2	37.9	10.8 %
Chiquimula	346.5	40.8	11.8 %
Sacatepéquez	343.1	72.5	21.1 %
Sololá	322.4	52.4	16.3 %
Totonicapán	314.9	39.1	12.4 %
Zacapa	314.0	47.0	15.0 %
Baja Verapaz	292.8	60.9	20.8 %
El Progreso	267.1	58.6	21.9 %
Multirregional	21.9	0.0	0.0 %
Total	12,269.6	2,099.5	17.1 %

Fuente: ICEFI, con datos del SICOIN (MINFIN) y Decreto 36-2024. Datos al 14 de julio 2025.

La limitada ejecución de los recursos extraordinarios asignados a los CODEDE obedece, en gran medida, al hecho de que esta asignación presupuestaria fue aprobada sin que existiera un portafolio de proyectos previamente definido. Es poco probable que, al momento de su aprobación, los consejos departamentales contaran con iniciativas identificadas, formuladas y listas para ser ejecutadas. A esto se suma la duda razonable sobre la capacidad institucional para acelerar la elaboración de nuevos proyectos, considerando que incluso las obras financiadas con fondos ordinarios suelen enfrentar demoras significativas año con año. Esto implica que las unidades de planificación de las municipalidades debieron, en un corto periodo, duplicar o incluso triplicar sus esfuerzos para estructurar propuestas viables y gestionar los avales técnicos necesarios para acceder a los desembolsos.

El proceso de aprobación no es menor. Para que un proyecto de inversión pública reciba el aval de SEGEPLAN debe atravesar al menos cuatro fases: identificación de la necesidad, etapa de preinversión, ejecución; y finalmente, la fase de operación, administración y mantenimiento. En cada una de estas etapas, las propuestas deben cumplir con requisitos técnicos que implican la elaboración de estudios ambientales, de mercado, financieros, sociales, de riesgo y de cambio climático, entre otros. 111 Además, deben alcanzar una puntuación mínima de 70 puntos para ser aprobados. Solo a partir de ese momento pueden iniciarse los desembolsos correspondientes (La Hora, 2025).

La ejecución limitada de estos recursos también responde a la sobrecarga operativa que enfrentan los gobiernos locales. Los equipos municipales, ya saturados con la gestión de proyectos financiados con fondos ordinarios, no tienen la capacidad institucional para asumir un volumen adicional de planificación sin apoyo técnico. A ello se suman los nuevos mecanismos implementados por el gobierno actual para prevenir actos de corrupción, los cuales, si bien son indispensables, han introducido procesos más complejos y lentos que han contribuido a ralentizar la ejecución. Esta combinación de factores resulta particularmente contradictoria frente a la realidad urgente que viven muchos municipios del país, en los que persisten graves carencias en infraestructura y servicios básicos.

Presupuesto y políticas sectoriales

La gráfica 2 muestra la distribución del presupuesto según rubro o sector. Como se puede ver, educación es el rubro más robusto, seguido por el pago de intereses de deuda pública y los gastos en seguridad y orden público.

111 La Hora. (2025, 11 de mayo). Aporte extraordinario de Q5 mil millones a Codedes, estancado: 0 % de ejecución. https://lahora.gt/nacionales/smorales/2025/05/11/aporte-extraordinario-de-q5-mil-millones-a-codedes-estancado-0-de-ejecucion/

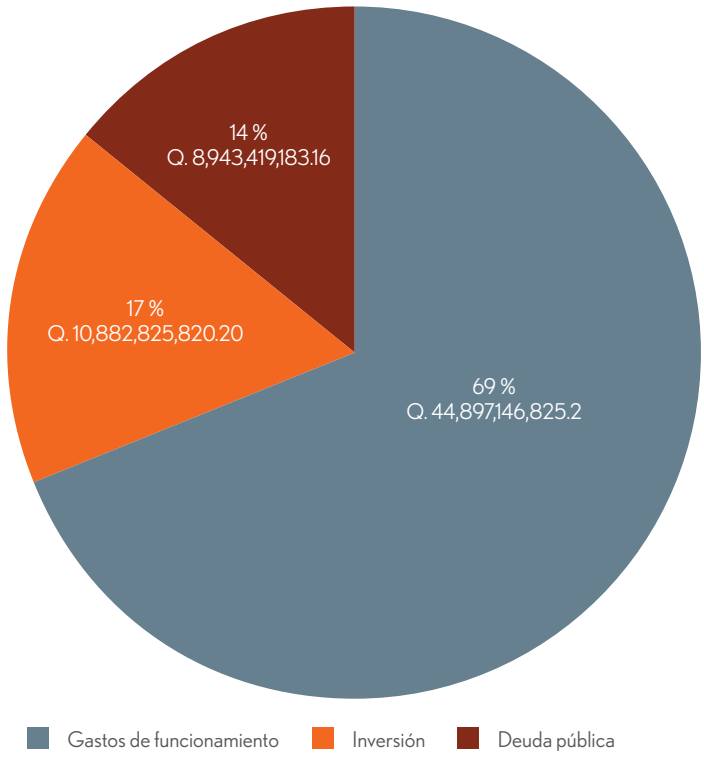
Gráfica 2. Guatemala: enfoque del gasto según sector o actividad 2025



Fuente: Con datos provenientes de informes anuales de ejecución presupuestaria publicados por el Ministerio de Finanzas.

En cuanto a su estructura, como se puede ver en la gráfica 3, el presupuesto presenta un marcado peso de los gastos de funcionamiento, por encima del pago de deuda pública y la inversión directa. Así, el funcionamiento del Estado representa un 69 %, en comparación con el pago de la deuda que alcanza un 14 % y la inversión que representa un 17 %.

Gráfica 3. Guatemala: destino del gasto 2025



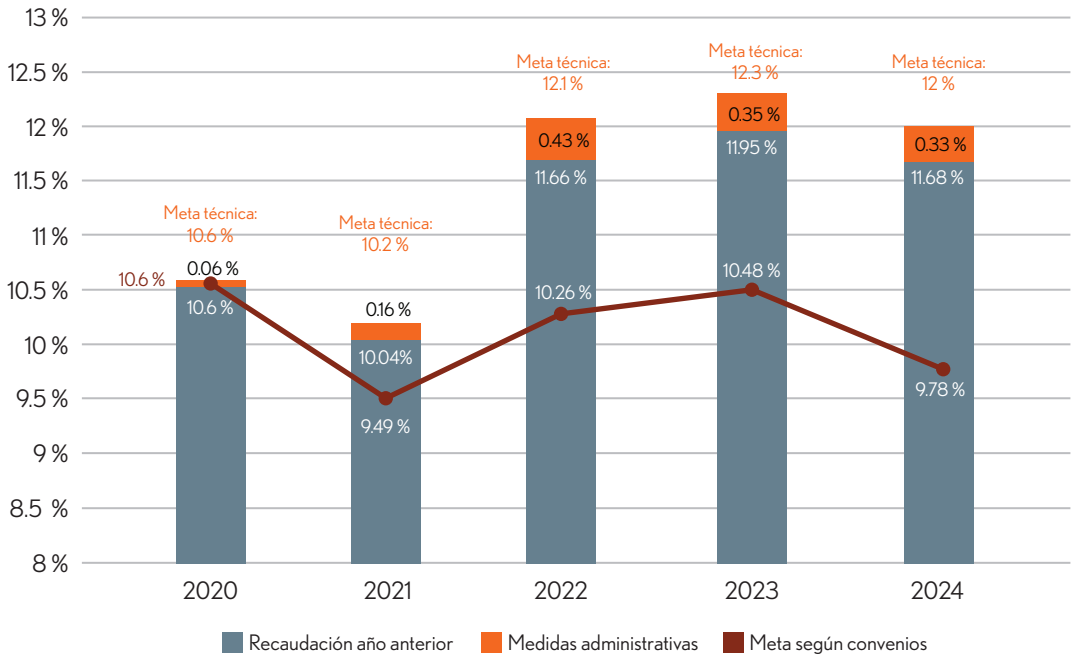
Fuente: Con datos provenientes de informes anuales de ejecución presupuestaria publicados por el Ministerio de Finanzas.

Relación entre presupuesto y recaudación tributaria

La recaudación tributaria constituye la principal fuente de financiamiento del presupuesto general del Estado en Guatemala. Su comportamiento incide directamente en la sostenibilidad fiscal, la ejecución del gasto público y la capacidad del Estado para cumplir con sus compromisos sociales, económicos e institucionales. Según el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI),[112] el análisis del comportamiento de los ingresos tributarios entre 2021 y 2023 evidencia distorsiones importantes en la estimación y planificación de las metas de recaudación, lo que repercute directamente en la calidad del proceso presupuestario.

[112] Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2025, 12 de febrero). *El cumplimiento tributario y la percepción de riesgo en Guatemala: un análisis a la luz de la evaluación Tadat*. https://icefi.org/sites/default/files/cumplimiento_tributario_y_percepcion_de_riesgo.pdf

Gráfica 4. Guatemala: comparación de la estimación técnica de la meta de recaudación y el establecido en los Convenios de Metas, periodo 2020-2024



Fuente: ICEFI, 2025.

Uno de los hallazgos centrales que destaca el ICEFI es la existencia de una subestimación sistemática de las metas de recaudación, especialmente en los ejercicios fiscales 2021, 2022, 2023 y 2024. Esta subestimación, lejos de responder a un enfoque de prudencia fiscal, ha sido atribuida a deficiencias técnicas en las proyecciones realizadas, incluyendo el uso de escenarios macroeconómicos desactualizados o inconsistentes con la evolución real del producto interno bruto, el comercio exterior y el comportamiento de sectores económicos clave. Como resultado de estas proyecciones débiles, los ingresos tributarios reales superaron de forma significativa las metas establecidas en el presupuesto (ICEFI, 2025).

Estas inconsistencias en la estimación de ingresos tienen efectos concretos sobre la estructura y ejecución del presupuesto. Al basarse en una proyección de ingresos menor a la que razonablemente podría esperarse, el presupuesto aprobado parte de un espacio fiscal artificialmente restringido, lo cual limita las posibilidades de asignación a sectores sociales prioritarios o a inversión pública. Además, cuando los ingresos superan lo presupuestado, los recursos adicionales se incorporan por medio de ampliaciones presupuestarias o mecanismos administrativos que no siempre cuentan con la misma legitimidad o nivel de escrutinio público que el presupuesto aprobado por el Congreso de la República.

Un segundo elemento crítico identificado por ICEFI es la baja percepción de riesgo fiscal que prevalece entre los contribuyentes. De acuerdo con los datos presentados, un número significativo de contribuyentes no percibe una alta probabilidad de ser auditado o sancionado en caso de incumplimiento tributario. Esta percepción debilita la cultura fiscal y reduce los niveles de cumplimiento voluntario. Entre los factores que alimentan esta situación se encuentran: la limitada capacidad operativa de la SAT para ejercer funciones de control efectivo, la baja cobertura de auditorías y las debilidades en la aplicación de sanciones (ICEFI, 2025).

En este contexto, el caso de La Línea constituye un punto de inflexión particularmente ilustrativo. La revelación de esta red de defraudación aduanera, que operaba desde el interior de la propia SAT, generó un impacto inmediato en la percepción ciudadana: se consolidó la idea de que el sistema tributario estaba estructurado no para fiscalizar, sino para facilitar el fraude desde el aparato estatal mismo. Lejos de fortalecer la disuasión mediante el castigo ejemplar, el escándalo tuvo un efecto inverso: erosionó la credibilidad institucional y profundizó el cinismo fiscal.

Según ICEFI, después de La Línea, la percepción de riesgo no solo no se fortaleció, sino que se debilitó aún más, al evidenciarse que los mecanismos de control estaban capturados por redes de corrupción. Esta situación ha obstaculizado el avance hacia un sistema tributario más justo, basado en la legalidad y la equidad, e impone limitaciones severas a cualquier intento de ampliar la base tributaria o de mejorar la eficiencia recaudatoria (ICEFI, 2025).[113]

En términos institucionales, ICEFI advierte que estas debilidades generan un doble efecto: por un lado, se limita el potencial recaudatorio del sistema; por el otro, se introduce un componente de incertidumbre en la planificación presupuestaria. La falta de disciplina técnica en la estimación de ingresos tributarios, sumada a la debilidad estructural del aparato recaudador, impide que el presupuesto refleje de forma realista la capacidad financiera del Estado y obstaculiza una asignación racional de los recursos.

Colocación de bonos del Tesoro en el mercado nacional e internacional

Ahondando en lo anterior, entre 2020 y 2025, el Estado de Guatemala ha recurrido de forma sostenida a la colocación de bonos del Tesoro como principal mecanismo de financiamiento complementario para cubrir las necesidades del presupuesto general. Esta estrategia ha incluido emisiones tanto en el mercado nacional como en el internacional. De acuerdo con la información del Ministerio de Finanzas (Minfin), cerca de Q4 mil 600 millones se utilizarán para infraestructura vial, como carreteras, puentes y caminos rurales; Q1,200 millones serán para el metro de la ciudad capital; Q149.9 millones se usarán para infraestructura educativa y Q384.1 millones se emplearán para mejoras en el sistema de salud. En cuanto a la infraestructura agrícola, se destinarán Q110.5 millones y para programas de adaptación al cambio climático, Q293.9 millones (Minfin, 2025).

[113] Ídem.

El presupuesto aprobado para 2025 contemplaba que Q25,104 millones serían cubiertos mediante deuda bonificable, junto con recolocaciones adicionales (*roll-over*) por Q5,939.2 millones, lo que representa un total aprobado de Q31,043.2 millones. Sin embargo, tras el desembolso de un préstamo destinado a sustituir parte del financiamiento previsto, el techo de colocación para 2025 se redujo a Q29,115.8 millones (Prensa Comunitaria, 2025).

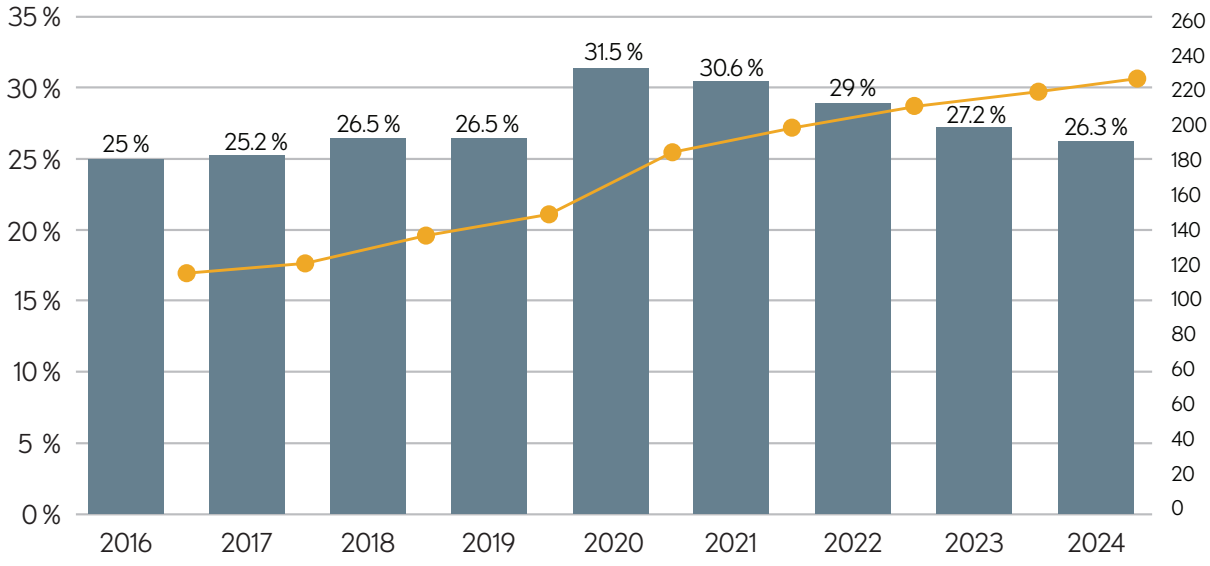
El 7 de julio de 2025, el gobierno de Guatemala colocó US$1,500 millones en dos tramos: el primero, 800 millones de dólares con vida media de 10 años (amortizable en 2034, 2035 y 2036) y el segundo tramo, 700 millones de dólares con plazo de 30 años. En 2024, la colocación internacional de bonos del Tesoro fue de US$1,400 millones y en 2023 fue de US$565 millones (Prensa Libre, 2025).

Si bien esta estrategia ha permitido ampliar el espacio fiscal del Estado, las observaciones emitidas por el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN) respecto al presupuesto 2025 revelan una tendencia preocupante en el uso de estos recursos. De acuerdo con su análisis, una proporción significativa del endeudamiento aprobado no se destina a inversión, sino a financiar gasto corriente. El CIEN advierte que esta situación no solo compromete la sostenibilidad de las finanzas públicas, sino que representa un uso ineficiente de recursos obtenidos bajo condiciones favorables. Más aún, se trata de una práctica que debilita el principio de responsabilidad fiscal al trasladar al futuro el financiamiento de gastos operativos que deberían ser cubiertos por ingresos ordinarios, particularmente los tributarios (Prensa Libre, 2024).[114]

En su evaluación del primer semestre de ejecución presupuestaria de 2025, el CIEN también identificó que el gasto de funcionamiento fue el componente que más creció en términos absolutos, en detrimento de la inversión pública, que mostró un rezago significativo. La proporción del gasto ejecutado destinada a funcionamiento fue del 70.5 %, mientras que la inversión representó apenas el 30.1 %. Estos datos evidencian una tendencia regresiva en la composición del gasto, que limita la capacidad del Estado para atender de forma estructural las necesidades sociales y económicas del país.

[114] Prensa Libre. (2025, 9 de julio). *Gobierno de Guatemala colocó US$1 mil 500 millones en Bonos del Tesoro en el mercado internacional*. https://www.prensalibre.com/economia/gobierno-de-guatemala-coloco-us1-mil-500-millones-en-bonos-del-tesoro-en-el-mercado-internacional/

Gráfica 5. Saldo de la deuda pública, miles de millones de Quetzales



Fuente: Ministerio de Finanzas Públicas, SICOIN.

Diversas voces han manifestado preocupaciones respecto a la reciente emisión de Eurobonos por parte del gobierno, señalando que su colocación resulta prematura dado que aún no existe una necesidad inmediata de esos fondos. Uno de los principales argumentos se basa en el contexto actual de tasas de interés internacionales elevadas y el riesgo cambiario inherente a un compromiso a 30 años, lo cual podría desvanecer cualquier beneficio proyectado por menores tasas de interés.

Además, se ha señalado que el Estado dispone de un nivel considerable de recursos en caja, lo que permitiría optar por una estrategia de endeudamiento más gradual y ordenada. La emisión en dólares también podría generar efectos en la política monetaria del Banco de Guatemala y no seguiría lineamientos sugeridos por organismos internacionales, los cuales han recomendado fortalecer el mercado de deuda interna, privilegiar instrumentos de corto plazo y mejorar la transparencia mediante la publicación de los planes de endeudamiento.

A esto se suma el cuestionamiento sobre la forma en que se comunicó la operación: la información fue divulgada varios días después de concretarse la colocación y no se atendieron los requerimientos de rendición de cuentas ante el Congreso. Esta falta de transparencia ya había generado críticas en el pasado, especialmente cuando el proyecto de presupuesto para 2025 fue presentado sin contar con el dictamen previo de la Junta Monetaria sobre el impacto del endeudamiento solicitado.

Finalmente, existe incertidumbre sobre el destino real de los fondos captados. En un escenario ideal, la ejecución presupuestaria avanzaría con normalidad y los recursos se destinarían conforme a lo previsto. Sin embargo, si persisten los problemas de ejecución en entidades como el Ministerio de Cultura, el de Comunicaciones y los CODEDES, el resultado sería una acumulación de saldos sin utilizar, lo que generaría costos innecesarios en intereses por una deuda que no se estaría aprovechando de manera eficiente.

Transparencia presupuestaria

Según el Fondo Monetario Internacional (FMI), la transparencia fiscal implica la publicación de información completa y confiable sobre las actividades gubernamentales pasadas, presentes y futuras. Esta práctica fortalece la toma de decisiones en materia de política económica, facilita la identificación de riesgos y permite anticiparse o responder de manera oportuna y sistemática a cambios en el entorno económico o a crisis sociales (Rehm y Parry, 2008).

La Encuesta de Presupuesto Abierto (Open Budget Survey, OBS) es una herramienta global, independiente y basada en evidencia que evalúa tres dimensiones esenciales del proceso presupuestario nacional: la transparencia, la participación pública y la supervisión institucional.[115] A continuación, se presentan los resultados específicos para Guatemala en cada una de estas dimensiones.[116]

Grado de transparencia

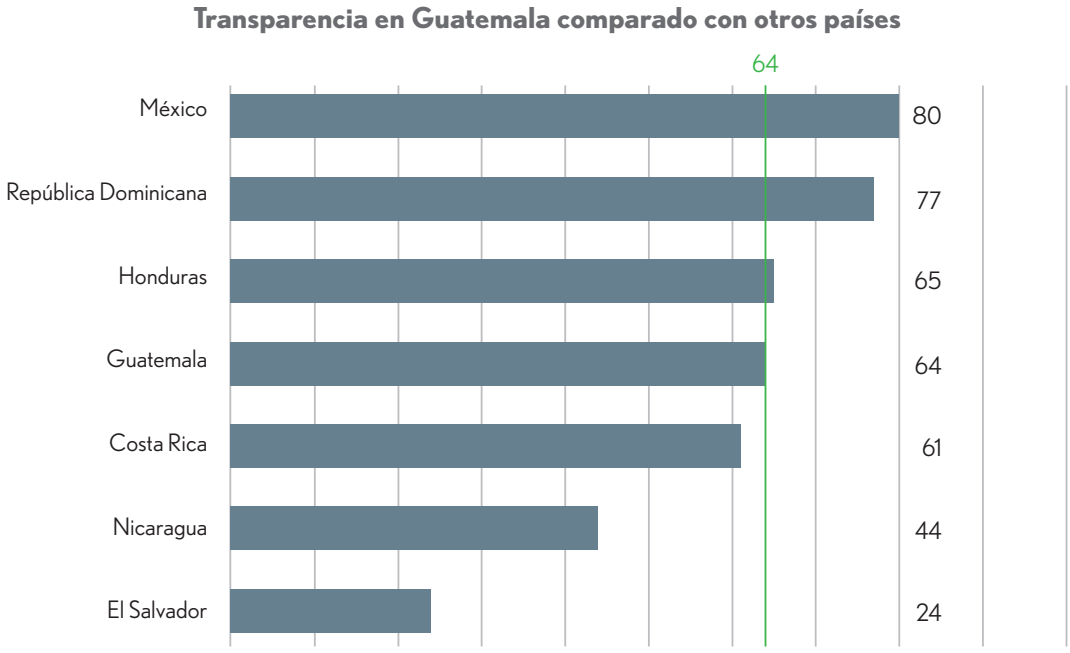
Este componente mide el acceso público a información presupuestaria clave del gobierno central. Guatemala obtuvo una puntuación de **64 puntos sobre 100**, lo que indica una disponibilidad razonablemente adecuada de documentos presupuestarios esenciales.[117] Esta calificación se basa en el análisis de ocho documentos presupuestarios clave, utilizando 109 indicadores con el mismo peso, y asigna a cada país una puntuación en una escala de 0 a 100 (véase gráfica 6).

[115] La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés) es el único instrumento de investigación independiente, comparativo y basado en evidencia a nivel mundial que utiliza criterios internacionalmente aceptados para evaluar el acceso público a la información presupuestaria del gobierno central; las oportunidades formales de participación ciudadana en el proceso presupuestario nacional; y el rol de las instituciones de supervisión presupuestaria, como los congresos y las entidades superiores de auditoría, dentro de dicho proceso.

[116] International Budget Partnership (2023). *Open Budget Survey Guatemala 2023*. https://internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2023/open-budget-survey-guatemala-2023-en.pdf

[117] La OBS considera que una puntuación igual o superior a 61 indica que un país publica suficiente información para permitir un debate público informado. Guatemala se ubica dentro de ese rango.

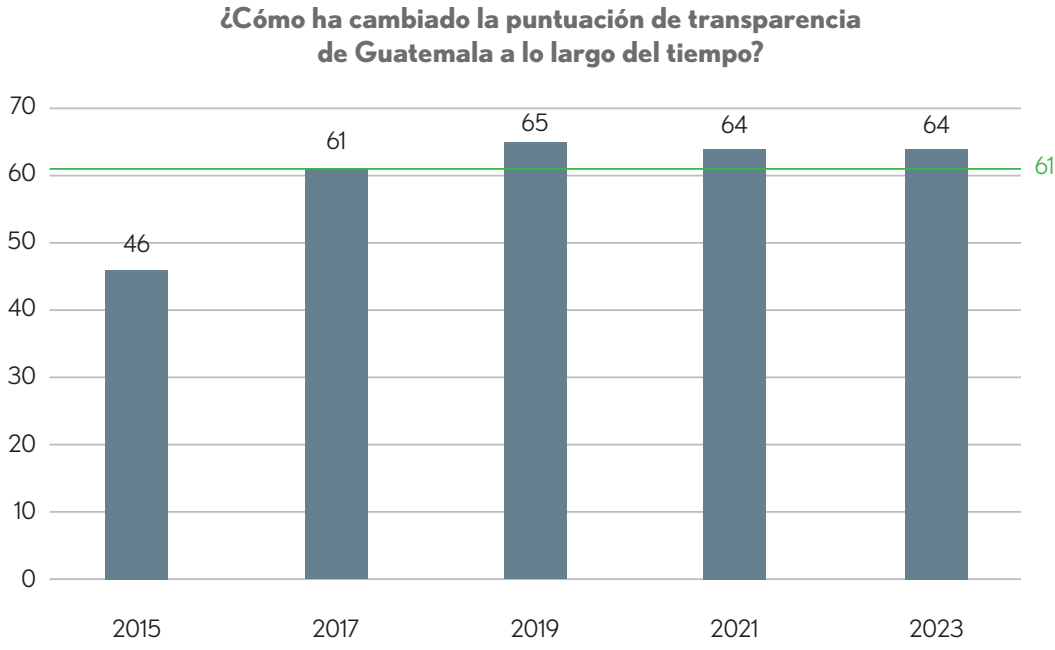
Gráfica 6. Guatemala: transparencia presupuestaria comparada con otros países de América Latina



Fuente: Con información del International Budget Partnership.

Como se observa en la gráfica 7, la puntuación de transparencia presupuestaria obtenida por Guatemala en 2023 se mantiene igual a la registrada en 2021. Sin embargo, esta aparente estabilidad oculta una disminución en la disponibilidad de información presupuestaria, particularmente por la reducción del contenido incluido en los informes durante el ejercicio fiscal (In-Year Reports, véase la tabla 4).

Gráfica 7. Guatemala: evolución en materia de transparencia presupuestaria



Fuente: Con información del International Budget Partnership.

Tabla 4. Guatemala: disponibilidad de documentos presupuestarios clave al público-OBS 2023

Documento presupuestario	Propósito y contenido del documento	Año fiscal evaluado	Puntuación del contenido del documento
Declaración Pre-presupuestaria	Divulga los parámetros generales de las políticas fiscales antes de la Propuesta Presupuestaria del Ejecutivo; incluye proyecciones económicas, ingresos, gastos y deuda.	2023	61
Propuesta Presupuestaria del Ejecutivo	Presentada por el Ejecutivo al Congreso para su aprobación; detalla las fuentes de ingresos, asignaciones ministeriales, reformas propuestas y el contexto fiscal general.	2023	61
Presupuesto Aprobado	Presupuesto que ha sido aprobado por el Congreso.	2022	89
Presupuesto Ciudadano	Versión simplificada y menos técnica de la Propuesta del Ejecutivo o del Presupuesto Aprobado; diseñada para comunicar información clave al público.	2023	50
Informes durante el Ejercicio Fiscal	Incluyen información sobre ingresos reales, ejecución de gastos y deuda adquirida, publicados de forma trimestral o mensual.	2022	67
Revisión de Medio Año	Actualización comprensiva sobre la ejecución del presupuesto a mitad del ejercicio fiscal; incluye supuestos económicos y pronósticos actualizados.	2022	63
Informe de Fin de Año	Describe la situación financiera del gobierno al cierre del ejercicio fiscal; idealmente evalúa el cumplimiento de las metas de política pública.	2021	64
Informe de Auditoría	Emitido por la entidad superior de auditoría; examina la integridad y solidez de las cuentas gubernamentales de fin de año.	2021	67

Fuente: Con información del International Budget Partnership.

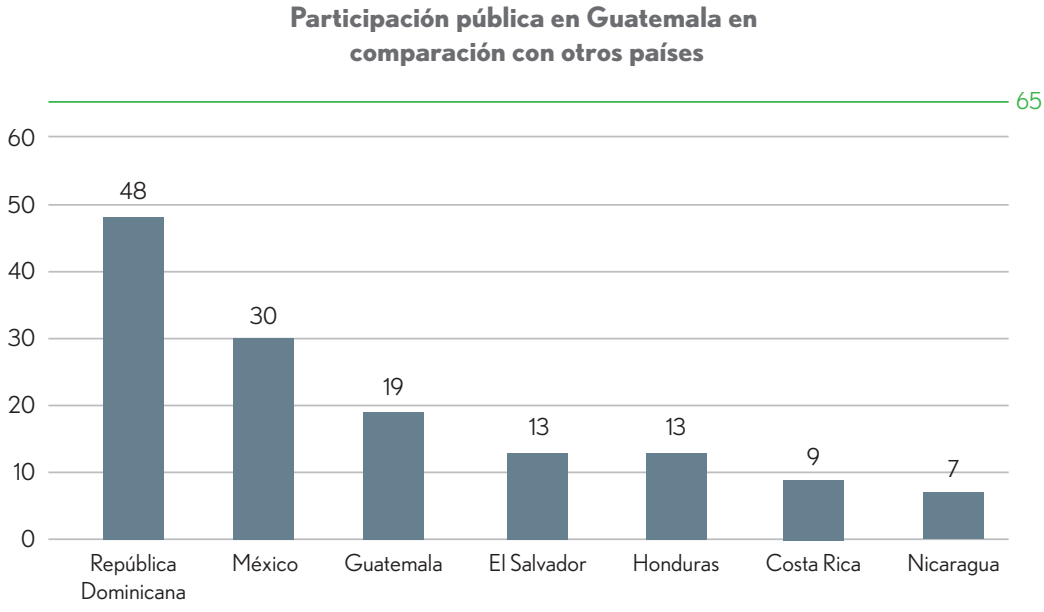
Según la metodología del OBS, una puntuación entre 61 y 100 indica contenido suficiente; entre 41 y 60, contenido moderado; y entre 1 y 40, contenido insuficiente. A partir de esta escala, puede advertirse que uno de los documentos con menor puntuación fue el Presupuesto Ciudadano, cuya función es presentar una versión simplificada y accesible del presupuesto para facilitar su comprensión por parte del público general. Su calificación limitada refleja deficiencias en la presentación de información de forma clara y adaptada a las necesidades de la ciudadanía. En el transcurso

de 2024 y 2025, el Ministerio de Finanzas Públicas lanzó diferentes portales (como el de Transparencia Presupuestaria) para facilitar la búsqueda y el análisis de los gastos (La Hora, 2024).[118]

Participación ciudadana

Este componente evalúa el grado en que el gobierno central proporciona oportunidades para la participación ciudadana significativa en el proceso presupuestario. Guatemala recibió una calificación de **19 sobre 100**,[119] lo que refleja un nivel extremadamente bajo de oportunidades formales para que la población incida en el ciclo presupuestario. Este resultado es especialmente preocupante si se considera que el promedio internacional es de 65 puntos, cifra que representa el umbral mínimo aceptable para considerar que un país garantiza condiciones adecuadas de participación (International Budget Partnership, 2023).

Gráfica 8. Guatemala: participación ciudadana en el presupuesto en perspectiva comparada



Fuente: Con información del International Budget Partnership.

[118] La Hora. (2024, 14 de octubre). *Minfin lanza plataforma para consultar sobre la ejecución del presupuesto del Estado*. https://lahora.gt/nacionales/dguzman/2024/10/14/minfin-lanza-plataforma-para-consultar-sobre-la-ejecucion-del-presupuesto-del-estado/

[119] La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés) evalúa las oportunidades formales que se ofrecen al público para una participación significativa en las diferentes etapas del proceso presupuestario. Examina las prácticas del Poder Ejecutivo del gobierno central, el Poder Legislativo y la entidad superior de fiscalización (SAI, por sus siglas en inglés), utilizando 18 indicadores con el mismo peso, alineados con los Principios de Participación Pública en las Políticas Fiscales de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal. Cada país recibe una puntuación en una escala de 0 a 100.

Con este puntaje, Guatemala no aprueba el indicador y se sitúa entre los países con peor desempeño en la región. Aunque supera a naciones como Nicaragua, Costa Rica y Honduras, continúa muy por debajo de otros países latinoamericanos como República Dominicana (48) o México (30), que, si bien tampoco alcanzan el estándar global, muestran esfuerzos más consistentes por abrir espacios a la ciudadanía.

Tabla 5. Grado de oportunidades para la participación pública en el proceso presupuestario

Proceso	Puntuación	Clave
Formulación (Ejecutivo)	20/100	Pocas oportunidades
Aprobación (Legislativo)	11/100	Pocas oportunidades
Implementación (Ejecutivo)	0/100	Ninguna oportunidad
Auditoría (Entidad superior de fiscalización)	44/100	Oportunidades limitadas

Fuente: Con información del International Budget Partnership.

En la etapa de formulación presupuestaria, el Ministerio de Finanzas Públicas ha establecido espacios de consulta pública, lo que representa un avance en términos de apertura. Sin embargo, estos mecanismos siguen siendo limitados, ya que no garantizan la participación de cualquier organización de la sociedad civil o persona interesada, ni permiten una incidencia activa en los diálogos que influyen directamente en la definición del presupuesto. Además, no se han implementado mecanismos para que la ciudadanía pueda dar seguimiento a la ejecución presupuestaria, lo cual deja una etapa clave del ciclo sin control social. Tampoco se observa una estrategia sistemática de inclusión de comunidades vulnerables y subrepresentadas, ya sea directamente o mediante organizaciones que las representen (International Budget Partnership, 2023).

En la fase de aprobación del presupuesto, el Congreso de la República ha incorporado audiencias públicas relacionadas con la discusión del proyecto de presupuesto anual. Sin embargo, estas audiencias no están abiertas de manera amplia para que cualquier ciudadano u organización de la sociedad civil pueda intervenir directamente o testificar sobre el contenido de la propuesta. De igual forma, no existen espacios públicos habilitados para que se escuchen testimonios ciudadanos durante la discusión del Informe de Auditoría, lo que limita la posibilidad de hacer control político con participación ciudadana.

En cuanto a la etapa de fiscalización, la Contraloría General de Cuentas ha creado mecanismos que permiten la participación ciudadana en la elaboración del programa anual de auditoría. A pesar de ello, todavía no se han establecido mecanismos formales que permitan que la ciudadanía participe o contribuya activamente en investigaciones de auditoría específicas, lo que restringe el alcance de la participación a niveles más generales o consultivos.

Supervisión presupuestaria[120]

La Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) también evalúa el rol que desempeñan los poderes legislativos y las entidades superiores de fiscalización (SAI, por sus siglas en inglés) en el proceso presupuestario, así como el grado de supervisión que ejercen. Cada país recibe una puntuación de 0 a 100, basada en 18 indicadores con igual ponderación. Adicionalmente, la encuesta recopila información complementaria sobre la existencia y las funciones de instituciones fiscales independientes (International Budget Partnership, 2023). En el caso de Guatemala, el Congreso de la República y la Contraloría General de Cuentas, en conjunto, ejercen una supervisión limitada, con una puntuación compuesta de **56 sobre 100**. Al analizar cada institución por separado, el desempeño es el siguiente:

- **Supervisión legislativa:** 50/100 → Limitada
- **Supervisión de auditoría:** 67/100 → Adecuada

En el caso del Congreso de la República, se considera que desempeña un papel relevante durante la fase de planificación presupuestaria, en la que ejerce una supervisión considerada adecuada; sin embargo, su capacidad de fiscalización se debilita significativamente durante la etapa de ejecución, a pesar de que no solo las comisiones, sino diputados y diputadas buscan realizar ejercicios de control político y fiscalización presupuestaria. En todo el ciclo, aunque participa en el análisis de la propuesta del Ejecutivo e incluso puede hacer modificaciones, no siempre emite recomendaciones sustantivas antes de su presentación formal. Además, no existe una comisión legislativa que dé seguimiento sistemático a la ejecución del presupuesto ni que publique informes con sus hallazgos de forma periódica y accesible, a pesar de que esa función es parte en buena medida de la Comisión de Finanzas. No se omite indicar que, probablemente, un factor que explica la limitada capacidad de supervisión radica en que el Congreso carece de una unidad de presupuesto o equipo especializado en análisis presupuestario, al tenor de otros parlamentos con más desarrollo institucional.

Asimismo, si bien el Congreso tiene la facultad de intervenir ante modificaciones realizadas por el Poder Ejecutivo al presupuesto aprobado, como transferencias entre unidades administrativas o reducciones en el gasto derivadas de caídas en la recaudación, estas decisiones se ejecutan en la práctica sin consulta previa al Poder Legislativo (International Budget Partnership, 2023).

En relación con la fiscalización externa, el Informe de Auditoría elaborado por la Contraloría General de Cuentas es recibido por el Congreso, pero no hay evidencia de un proceso institucionalizado de revisión técnica en comisión ni de la elaboración de informes legislativos derivados de esa revisión. Aunque la Contraloría obtiene una puntuación de 67, considerada adecuada, sus procesos de auditoría no son revisados por una entidad independiente, lo cual puede limitar su objetividad y rigor técnico.

[120] International Budget Partnership (2023). *Open Budget Survey Guatemala 2023*. https://internationalbudget.org/sites/default/files/country-surveys-pdfs/2023/open-budget-survey-guatemala-2023-en.pdf

Finalmente, Guatemala no cuenta con una institución fiscal independiente (IFI). Estas entidades, de carácter técnico, autónomo y apartidista, están siendo reconocidas internacionalmente como actores clave para proporcionar información confiable y objetiva a los poderes Ejecutivo y Legislativo a lo largo del ciclo presupuestario. La ausencia de una IFI representa una brecha estructural en el sistema de supervisión fiscal del país.

Identificación y caracterización de plataformas que coadyuvan a la transparencia presupuestaria

En el marco de compromisos internacionales por la transparencia fiscal y la lucha contra la corrupción, Guatemala ha desarrollado una serie de plataformas digitales orientadas a mejorar el acceso público a la información presupuestaria, el monitoreo ciudadano del gasto público y la rendición de cuentas. Estas herramientas, gestionadas principalmente por el Ministerio de Finanzas Públicas y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), permiten a la ciudadanía consultar datos clave sobre la formulación, las ejecución, la inversión, las adquisiciones y los resultados del presupuesto nacional. La mayoría de estas plataformas han sido aceleradas o fortalecidas en los últimos dos años, como respuesta a presiones ciudadanas, exigencias de organismos internacionales y la necesidad de enfrentar contextos de opacidad histórica en el manejo de los recursos públicos (ICEFI, 2024).

Tabla 6. Guatemala: plataformas de transparencia presupuestaria 2025

Plataforma / Mecanismo	Descripción
Portal de Transparencia Presupuestaria (MINFIN)[121]	Ofrece acceso al uso actual de los recursos públicos, mediante documentos comprensibles para la ciudadanía y herramientas interactivas como gráficos, mapas y tablas. Facilita el análisis, el monitoreo y la comprensión del gasto público.
Portal Nacional de Datos Abiertos[122]	Plataforma que permite almacenar, compartir y visualizar bases de datos generadas por el Organismo Ejecutivo, disponibles para su reutilización por cualquier usuario.
Portal de Datos Abiertos (MINFIN)[123]	Pone a disposición del público bases de datos estructuradas relacionadas con el presupuesto del Estado, compras, contrataciones y ejecución financiera, en formatos descargables y reutilizables.
Portal de Préstamos Externos[124]	Proporciona información detallada sobre los préstamos gestionados por el gobierno, destinados a programas de interés nacional en áreas como infraestructura y desarrollo social.

[121] Ministerio de Finanzas Públicas (s. f.). *Portal de Transparencia Presupuestaria*. https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/

[122] Gobierno de Guatemala. (s. f.). *Portal de Datos Abiertos*. https://datos.gob.gt/

[123] Ministerio de Finanzas Públicas (s. f.). *Portal de Datos Abiertos*. https://datos.minfin.gob.gt/

[124] Ministerio de Finanzas Públicas (s. f.). *Portal de Préstamos Externos*. https://prestamosexternos.minfin.gob.gt/

Plataforma / Mecanismo	Descripción
Portal de Fideicomisos[125]	Presenta datos sobre la ejecución de fideicomisos que utilizan fondos públicos bajo la administración del gobierno central, lo que permite su seguimiento y análisis.
Sistema Nacional de Inversión Pública de Guatemala (SNIPgt)[126]	Herramienta del Ministerio de Finanzas Públicas para el registro, la evaluación y el seguimiento de proyectos de inversión pública.
Portal de OCDS[127]	Contiene los registros de contrataciones y adquisiciones del Estado en formatos abiertos compatibles con el Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas (OCDS), lo cual facilita su análisis y fiscalización.
SICOIN-Siges [128]	Sistema que integra las normas y los procedimientos contables, presupuestarios y de tesorería del sector público. Tiene una versión limitada al público (SICOIN GL) y una versión interna de uso institucional.
Portal de Guatecompras[129]	Plataforma electrónica oficial de contrataciones del Estado de Guatemala, que publica procesos de compras públicas para garantizar transparencia.
Portal de Gobiernos Locales[130]	Herramienta que permite monitorear la ejecución presupuestaria de las municipalidades mediante mapas, filtros y visualizaciones interactivas.
Portal de ONG[131]	Muestra los convenios de financiamiento entre el gobierno y las organizaciones no gubernamentales, detallando la ejecución de recursos destinados a bienes y servicios.

Fuente: Con datos del ICEFI (2024).

La implementación de estas plataformas representa un avance sustantivo en la construcción de un ecosistema fiscal más abierto, trazable y controlable por parte de la sociedad civil. Portales como los indicados anteriormente no solo ofrecen información técnica y detallada, sino que también facilitan el ejercicio del derecho de acceso a la información pública y permiten la vigilancia activa sobre la gestión financiera del Estado (MINFIN, 2024).

[125] Ministerio de Finanzas Públicas (2025, 11 de julio). *Portal de Fideicomisos-MINFIN*. https://portalfideicomisos.minfin.gob.gt/

[126] Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (s. f.). *Sistema Nacional de Inversión Pública-SNPPKG*. https://sistemas.segeplan.gob.gt/guest/SNPPKG$PL_MODULO.MAIN

[127] Open Contracting Partnership. (s. f.). *Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas-OCDS* [Edición 1.1.5]. https://standard.open-contracting.org/latest/es/

[128] Ministerio de Finanzas Públicas (s. f.). *Sistema de Contabilidad Integrada-SICOIN*. https://sicoin.minfin.gob.gt/

[129] Dirección General de Adquisiciones del Estado-MINFIN. (s. f.). *Guatecompras: Portal de compras del Estado de Guatemala*. https://www.guatecompras.gt

[130] Ministerio de Finanzas Públicas (s. f.). *Gobiernos Locales-Portal de Transparencia Presupuestaria*. https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/gobiernos-locales/

[131] Ministerio de Finanzas Públicas (s. f.). *Portal ONG-Transparencia de organizaciones no gubernamentales*. https://portalong.minfin.gob.gt/

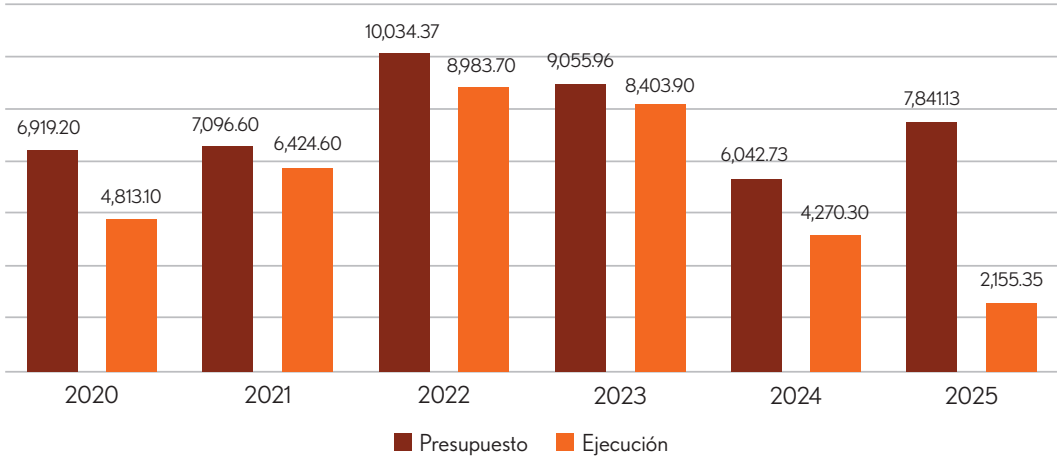
El hecho de que muchas de estas plataformas se hayan desarrollado o robustecido recientemente –en especial entre 2022 y 2024– evidencia una respuesta institucional acelerada ante demandas de mayor transparencia. Esta evolución ha permitido que más sectores ciudadanos, periodistas, académicos y organizaciones sociales accedan en tiempo real a bases de datos antes restringidas o dispersas, lo que reduce los márgenes de discrecionalidad y favorece la construcción de evidencia para el control social. Además, su relevancia no se limita al plano informativo. Estas herramientas coadyuvan directamente al combate de la corrupción, al visibilizar prácticas de gasto irregular, obras inconclusas, modificaciones presupuestarias sin justificación y sobrevaloraciones contractuales. De igual forma, tienen un valor estratégico para el fortalecimiento institucional, al generar incentivos de buen desempeño dentro del aparato estatal y promover una cultura de gestión pública basada en resultados y transparencia (ICEFI, 2024).

Sin embargo, su utilidad plena dependerá de tres factores clave: que la información publicada sea actualizada, completa y comprensible; que los portales tengan mantenimiento técnico y sean accesibles; y que se fomenten capacidades ciudadanas para interpretar y utilizar los datos. De lo contrario, se corre el riesgo de que estas plataformas se conviertan en instrumentos simbólicos sin incidencia real.

Análisis específico: la inversión en infraestructura prioritaria, el MICIVI y el sistema de consejos de desarrollo

Entre 2020 y 2025, el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) ha manejado montos significativos del presupuesto nacional, con variaciones marcadas de un año a otro. En 2020, se le asignaron Q6,919.2 millones y se ejecutaron Q4,813.1 millones, lo que representó un 69.6 % de ejecución. Al año siguiente, el nivel de ejecución subió considerablemente, alcanzando el 90.5 % del total aprobado (Q7,096.6 millones). Para 2022, el presupuesto del MICIVI se incrementó a Q10,034.4 millones, de los cuales se ejecutaron Q8,983.7 millones (89.5 %). En 2023, aunque el presupuesto se redujo levemente a Q9,056 millones, la ejecución fue más alta en términos relativos, alcanzando el 92.8 %. En contraste, en 2024 la asignación bajó a Q6,042.7 millones y la ejecución cayó a 70.7 %. Para 2025, el nivel de ejecución al primer semestre es de apenas 27.49 %.

Gráfica 9. Guatemala: ejecución presupuestaria del MICIVI



Fuente: Con datos del Ministerio de Finanzas Públicas. Cifras en millones de quetzales.

A lo largo de estos años, el MICIVI ha estado en el centro del debate público debido a distintos señalamientos relacionados con la gestión de sus recursos. Diversas investigaciones periodísticas han documentado cómo esta institución ha sido utilizada, en distintos momentos y bajo diferentes gobiernos, como vehículo para el financiamiento político y la asignación de contratos con beneficios particulares.

Uno de los casos más emblemáticos[132] es el de la carretera CA-2 Occidente, adjudicada a la empresa brasileña Odebrecht durante el gobierno del Partido Patriota.[133] El contrato derivó en un proceso judicial por el presunto pago de sobornos millonarios. Más adelante, durante la administración de Jimmy Morales, el Libramiento de Chimaltenango –una obra de gran visibilidad– fue objeto de críticas por irregularidades constructivas y vínculos con altos funcionarios. En el gobierno siguiente, reportes indicaron que se realizaron pagos por más de Q2,000,000,000 en proyectos suspendidos, sin que se contara con evidencia de avance físico en muchos de ellos (No Ficción, 2025).

La estructura de gestión del Ministerio también ha sido objeto de análisis. Con el paso del tiempo, la ejecución de la obra pública ha transitado de grandes proyectos centralizados a esquemas fragmentados por tramos, lo que ha multiplicado el número de contratos y ha incrementado la participación de actores locales en la definición de prioridades. Este modelo ha sido descrito como una dinámica de intercambio político, en la que alcaldes y diputados distritales negocian

[132] La Hora. (2024, 2 de mayo). Comisión Nacional contra la Corrupción: hallazgos en contratos del CIV son "de alarma". https://lahora.gt/nacionales/smorales/2024/05/02/comision-presidencial-contra-la-corrupcion-hallazgos-en-contratos-del-civ-son-de-alarma/

[133] No Ficción. (2025). *El desastre de carreteras que tenemos*. https://no-ficcion.com/el-desastre-de-carreteras-que-tenemos/

la inclusión de obras a cambio de respaldo o favores, lo cual diluye la capacidad del Ministerio para ejercer una planificación técnica coherente a nivel nacional.

En el contexto actual, el bajo ritmo de ejecución observado en 2025 se suma a este panorama de desafíos. A pesar de contar con una asignación considerable, los avances en nuevos proyectos y en el mantenimiento de la red vial han sido limitados, lo que ha generado cuestionamientos en el Congreso y en la opinión pública.

Más allá de los casos específicos, los datos de los últimos cinco años muestran que el MICIVI ha operado con niveles importantes de presupuesto, pero con una ejecución que ha oscilado considerablemente. Esta variabilidad puede responder a múltiples factores: capacidades institucionales, dinámicas políticas, marcos normativos o incluso la forma en que se estructuran los proyectos. En todo caso, el comportamiento presupuestario del Ministerio durante este periodo invita a revisar no solo cuánto se gasta, sino cómo se planifica, distribuye y ejecuta cada quetzal destinado a infraestructura pública.

En el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos de 2025, se contempló una asignación significativa destinada a infraestructura vial, con más de Q13 mil millones orientados específicamente a este sector. Esta cifra representa una de las inversiones más altas de los últimos años y refleja un esfuerzo por priorizar la conectividad territorial y la mejora de las condiciones de tránsito a nivel nacional (La Hora, 2024).

En este contexto, tanto el MICIVI como los CODEDE figuran entre las entidades clave responsables de la ejecución de estos recursos. Sin embargo, como se ha observado en los datos de los últimos ejercicios fiscales, el incremento en las asignaciones no ha estado necesariamente acompañado de un aumento proporcional en la ejecución presupuestaria. En particular, los CODEDE –que han recibido en 2025 el presupuesto más alto en su historia reciente– presentan, a mitad de año, niveles de ejecución inferiores al 20 %.[134]

Dado que una parte sustancial de la inversión vial prevista para 2025 se canaliza por medio de estos mecanismos desconcentrados, el reto no radica únicamente en la cantidad de recursos asignados, sino en la capacidad efectiva de ejecución, en el cumplimiento de criterios técnicos para la priorización de obras, y en la garantía de transparencia durante los procesos de contratación. La infraestructura vial prioritaria, por su magnitud y visibilidad, exige sistemas de planificación, control y rendición de cuentas que reduzcan los márgenes de discrecionalidad y aseguren que las inversiones respondan a necesidades reales y verificables en el territorio (La Hora, 2024).

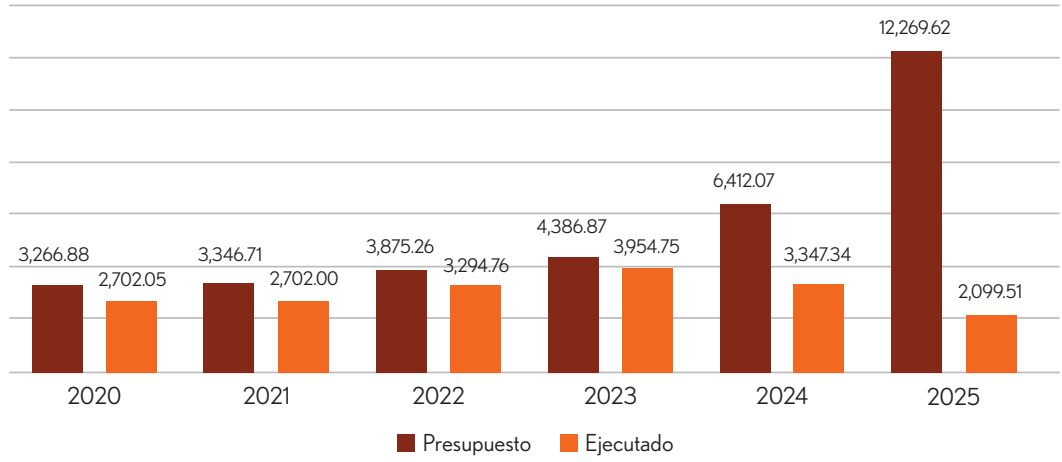
Tanto el MICIVI como los CODEDE han administrado recursos significativos del presupuesto nacional dirigidos a infraestructura, con comportamientos de ejecución que reflejan desafíos distintos. Mientras el MICIVI ha mostrado una ejecución cambiante, los CODEDE evidencian una brecha creciente entre lo asignado y lo efectivamente ejecutado, particularmente a partir de 2024.

Entre 2020 y 2025, los CODEDE han experimentado un incremento sostenido en los recursos que les han sido asignados desde el presupuesto general del Estado. En 2020, se les aprobaron Q3,266.9 millones y se ejecutaron Q2,702 millones, lo que representó un nivel de ejecución del 82.7 %. Para 2021, el presupuesto fue de Q3,346.7 millones, con una ejecución idéntica a la del año anterior (Q2,702

[134] La Hora. (2024). *Enorme reto para la transparencia: Presupuesto 2025 contempla una millonaria inversión para infraestructura vial*. https://lahora.gt/lh-economia/hloarca/2024/12/20/enorme-reto-para-la-transparencia-presupuesto-2025-contempla-una-millonaria-inversion-para-infraestructura-vial/

millones), lo que equivale al 80.7 %. En 2022, el monto asignado aumentó a Q3,875.3 millones y la ejecución alcanzó Q3,294.7 millones (85.0 %). En 2023, la asignación presupuestaria fue de Q4,386.9 millones, con Q3,954.8 millones ejecutados (90.2 %). A partir de 2024, la tendencia de crecimiento se volvió más pronunciada: el presupuesto se elevó a Q6,412.1 millones, pero la ejecución fue de Q3,347.3 millones (52.2 %). Para 2025, el presupuesto aprobado es de Q12,269.6 millones; con corte a mitad de año, la ejecución acumulada asciende a Q2,099.5 millones, lo que representa un avance del 17.1 %.

Gráfica 10. Guatemala: ejecución presupuestaria CODEDE



Fuente: Con datos del Ministerio de Finanzas Públicas. Cifras en millones de quetzales.

El crecimiento del presupuesto de los CODEDE entre 2020 y 2025 es significativo: más del triple en términos nominales. Sin embargo, este aumento no ha ido acompañado de un crecimiento proporcional en su capacidad de ejecución. La diferencia se vuelve particularmente visible a partir de 2024, cuando el presupuesto asignado se incrementa considerablemente, pero la ejecución comienza a desacelerarse.

La discusión sobre estos niveles de ejecución y sobre la estructura normativa que regula el gasto de los CODEDE ha llegado al ámbito legislativo. En el dictamen de la Comisión de Finanzas del Congreso de la República sobre el proyecto de Presupuesto 2025, se advirtió que parte del aumento de recursos para los CODEDE respondía a un aporte extraordinario no ejecutado en el ejercicio anterior. Con el fin de permitir la utilización de ese saldo no ejecutado, se introdujeron modificaciones a las normas de ejecución presupuestaria, lo cual supuso alterar temporalmente las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto.

Estas modificaciones permitieron que los CODEDE pudieran ejecutar, en 2025, tanto el aporte ordinario previsto para ese año como los saldos pendientes del aporte extraordinario de 2024. Esta reprogramación fue calificada por algunos sectores como una medida contraria a la técnica

presupuestaria, al romper con el principio de anualidad del presupuesto y flexibilizar reglas de ejecución que usualmente están diseñadas para garantizar un cierre contable ordenado y verificable al final de cada ejercicio fiscal (Prensa Comunitaria, 2025).

Desde una perspectiva técnica, los niveles de ejecución observados en 2024 y 2025 reflejan una distancia considerable entre la asignación presupuestaria y la capacidad operativa de los CODEDE para programar, contratar y supervisar proyectos en plazos definidos. El modelo de ejecución desconcentrada, en el cual los CODEDE dependen de la capacidad administrativa de gobiernos departamentales, municipalidades y unidades técnicas locales, introduce variables adicionales en la gestión del gasto, incluyendo tiempos prolongados de planificación, validación técnica de proyectos y procesos de contratación pública.[135]

Este comportamiento resalta la importancia de evaluar no solo el volumen de recursos transferidos a los CODEDE, sino también los marcos institucionales, normativos y operativos que determinan su ejecución efectiva. El diseño presupuestario en contextos de desconcentración requiere mecanismos sólidos de programación multianual, capacidades técnicas estables en el nivel local, y criterios homogéneos para la priorización de proyectos de inversión pública.

Análisis crítico de riesgos de corrupción

Al ser una herramienta esencial para el desarrollo nacional y para la concreción de políticas públicas en un país, su formulación y gestión están persistentemente expuestas a riesgos de corrupción que menoscaban su impacto y pueden propiciar ineficiencias. Aunque existen marcos y mecanismos de control formales, la práctica revela la existencia de riesgos y vulnerabilidades sistémicas que impiden una gobernanza fiscal y presupuestaria plena y transparente. El periodo 2020-2025, marcado por incrementos presupuestarios significativos, amplifica las oportunidades para actos corruptos en ausencia de controles robustos y una fiscalización efectiva. A continuación, se detallan los principales riesgos y vulnerabilidades de corrupción.

Opacidad y posibles influencias

Riesgo: la fase de formulación del presupuesto, así como sus posteriores modificaciones a lo largo del año fiscal, son susceptibles a la inclusión de partidas que favorecen intereses particulares, la asignación de fondos a proyectos con sobrecostos, o una justificación técnica escasa. Esto puede derivar de negociaciones opacas y la presión indebida de grupos de interés sobre el Organismo Ejecutivo y el Congreso de la República.

[135] Prensa Comunitaria. (2025). *Comunicaciones y Cultura, las carteras que registraron la menor ejecución presupuestaria en 2024*. https://prensacomunitaria.org/2025/01/comunicaciones-y-cultura-las-carteras-que-registraron-la-menor-ejecucion-presupuestaria-en-2024/

Ejemplos concretos (2020-2025): las protestas ciudadanas en noviembre de 2020, en rechazo a un presupuesto que, según la percepción pública, recortaba fondos vitales para educación y salud mientras incrementaba gastos discrecionales del Congreso, ilustran la profunda desconfianza en la transparencia de la formulación (Scribd, 2020, aunque como fuente directa es limitada, la coyuntura de las protestas es ampliamente documentada por otros medios). Aunque el presupuesto para 2025 muestra un crecimiento sustancial, persisten preocupaciones sobre la asignación de recursos a grandes obras de infraestructura sin una transparencia total en los procesos de licitación previos (No Ficción, 2025). La ausencia de informes de revisión a mitad de año limita la capacidad de entender y fiscalizar los cambios y las readecuaciones presupuestarias, un problema señalado desde años anteriores que persiste (Plaza Pública, 2012).

El papel y la vulnerabilidad de los Consejos de Desarrollo (CODEDE)

Riesgo: los Consejos Departamentales de Desarrollo Urbano y Rural (CODEDE), así como los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODE), son fundamentales para la descentralización de la inversión pública. No obstante, su cercanía con las bases y la discrecionalidad en la priorización de proyectos los exponen a una alta vulnerabilidad a la captura y manipulación local. Esto puede traducirse en la asignación de fondos a obras que beneficien a grupos específicos a cambio de retornos ilícitos o favores políticos, un riesgo que se exacerba con el aumento de los fondos asignados.

Ejemplos concretos (2024-2025): se han emitido advertencias "a la saciedad" sobre los "riesgos y vulnerabilidades enormes" de los CODEDE frente a la corrupción, especialmente tras **la octuplicación de los aportes extraordinarios en 2024 y un aumento de 23 veces en 2025 en comparación con 2021** (Plaza Pública, 2025). El Ministro de Finanzas ha enfatizado que el presupuesto manejado por los CODEDE representa el **40 % de la inversión pública para 2025**, consolidándolos como un foco primordial de atención para la corrupción (Swissinfo.ch, 2025). La ley del presupuesto para 2025 establece la obligación del Ejecutivo de transferir aproximadamente **Q12,000 millones** a estas instancias, lo que genera una "advertencia muy seria y grave" sobre el potencial desvío de estos fondos (Plaza Pública, 2025).

Riesgo específico en emergencias: en situaciones de emergencia, como la pandemia de covid-19, la habilitación de mecanismos de contratación directa para los líderes locales sin controles previos o supervisión adecuada facilitó sobrecostos y favoritismo hacia contratistas específicos, lo que aumentó significativamente los riesgos de corrupción (Vance Center, 2020).

Debilidades en el proceso de contratación pública y compras del Estado

Riesgo: la ejecución del presupuesto, particularmente por medio de la Ley de Contrataciones del Estado, es un área de alto riesgo para la corrupción. Las vulnerabilidades incluyen licitaciones amañadas, sobrevaloración de bienes y servicios, adjudicación de contratos a empresas vinculadas con funcionarios públicos y el uso indebido de mecanismos de excepción para eludir los controles establecidos.

Ejemplos concretos (2020-2025): investigaciones de No Ficción (2024) han revelado que empresas constructoras y farmacéuticas con historiales de acusaciones de corrupción en casos notorios como "Corrupción y Construcción" o "Asalto al Ministerio de Salud" continúan obteniendo millonarios contratos del Estado guatemalteco. Esto demuestra cómo las redes de corrupción persisten y logran cooptar los procesos de adquisición, incluso después de haber sido señaladas públicamente. La colusión entre proveedores y funcionarios sigue siendo un riesgo constante (No Ficción, 2024).

Ineficiencia y subejecución del gasto público

Riesgo: la corrupción no solo se manifiesta por medio del desvío directo de fondos, sino también mediante la ineficiencia o la subejecución del presupuesto. Cuando los fondos asignados a proyectos esenciales (como salud, educación o infraestructura) no se gastan o se gastan de manera ineficaz, se traduce en servicios públicos deficientes y el desvío de recursos que pueden generar retornos ilícitos o utilizarse para propósitos no autorizados. La falta de capacidad técnica y los procesos burocráticos engorrosos pueden servir como pretextos para encubrir estos desvíos.

Ejemplos concretos (2020-2025): Canal Antigua (2025) ha destacado que "subejecutar el presupuesto es más que una falla técnica: es una pérdida de oportunidad para transformar la vida de millones". Este fenómeno, si bien no siempre está directamente ligado al fraude, puede ocultar desvíos o ineficiencias que benefician a redes corruptas al liberar recursos para otros fines. La persistente escasez de medicamentos y las deficiencias en los servicios de salud, a pesar de los incrementos presupuestarios (No Ficción, 2025), sugieren problemas estructurales en la ejecución que pueden ser indicativos de ineficiencia sistémica o corrupción encubierta.

Debilidad de la fiscalización y control externo

Riesgo: la Contraloría General de Cuentas (CGC) y otras entidades fiscalizadoras enfrentan desafíos significativos que limitan su capacidad para auditar y sancionar eficazmente el mal uso de los fondos públicos. Estos desafíos incluyen la limitación de recursos, la politización de la institución y la resistencia de las entidades fiscalizadas a cooperar.

Ejemplos concretos (2020-2025): aunque la Comisión Nacional Contra la Corrupción (CNC) reporta denuncias ante la Contraloría (CNC, 2023), la percepción generalizada de impunidad (Fundesa, 2025) sugiere que los procesos de sanción y recuperación de fondos son ineficaces. La politización en la elección de magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones (Justicia Ya, 2023; Fundación Myrna Mack, 2023), así como el debilitamiento de la fiscalización por parte de la Contraloría General de Cuentas (ICEFI, 2022), erosionan la capacidad de las instituciones de control para operar con independencia y eficacia. La falta de exhaustividad en los informes de auditoría o la no publicación de informes intermedios obstaculizan una fiscalización efectiva (Plaza Pública, 2012, un estudio anterior, pero que señala una debilidad persistente).

Debilidad de los mecanismos de rendición de cuentas

Riesgo: la rendición de cuentas es un pilar fundamental de la buena gobernanza, pero en Guatemala, su eficacia se ve mermada por la debilidad en la cadena de responsabilidad, en la que la impunidad es prevalente. Si no existen consecuencias tangibles para los abusos demostrados de autoridad, la rendición de cuentas se convierte en una formalidad sin impacto real.

Ejemplos concretos (2020-2025): las instituciones del Organismo Ejecutivo están formalmente obligadas a rendir cuentas a la población sobre la utilización del

presupuesto y el avance de los programas (CNC, 2023). El Congreso de la República, por medio de la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda, realiza audiencias públicas para discutir el proyecto de presupuesto (ParlAmericas, s.f.). Sin embargo, la rendición de cuentas a menudo se orienta más a satisfacer requisitos formales que a una explicación y justificación efectiva del uso de los recursos a la ciudadanía en general. La ausencia de un "castigo para abusos demostrados de autoridad" reduce la rendición de cuentas a una mera formalidad (Wikipedia, s.f.). La efectividad de estos mecanismos se ve comprometida por la injerencia política en las instituciones clave, lo que desincentiva la transparencia y la denuncia.

Balance sobre el grado de transparencia del proceso presupuestario

De manera sintética, se puede afirmar que el proceso presupuestario en Guatemala, en el periodo de análisis 2020-2025, exhibe un grado de transparencia mayor en cuanto a la disponibilidad de datos brutos que en relación con la rendición de cuentas efectiva y la capacidad real de fiscalización ciudadana.

Se pueden identificar algunos avances relevantes en materia de transparencia activa, entre los que destaca la disposición creciente de portales de transparencia y de distintas formas de monitoreo al desempeño presupuestario y de gestión de la inversión pública en el territorio.

En cuanto a los portales de transparencia se identifica un esfuerzo consistente del Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), que ha implementado el Portal de Transparencia Presupuestaria, con herramientas interactivas, tablas y gráficas para consultas. La implementación de múltiples portales que recibieron más de 125 millones de visitas en 2023 indica un esfuerzo y un interés en el acceso a la información (AGN, 2023; MINFIN, s.f.). En cuanto al monitoreo de los CODEDE, se constata el desarrollo de tableros interactivos que sirven para monitorear los recursos asignados a los CODEDE, con datos desde 2015 hasta 2025, lo que constituye un avance importante en el seguimiento de estos fondos (Sala de Prensa MINFIN, 2025) y establece herramientas para que se puedan ejercer formas de control político, fiscalización presupuestaria, y auditoría social concurrente y *ex post* de la ejecución del presupuesto.

Sin embargo, se identifican también persistentes brechas en la transparencia efectiva y prevención y control de la corrupción. Las más relevantes son las siguientes:

- **Calidad y comprensibilidad de la información:** a pesar de la mejora en cuanto a disponibilidad, la información no siempre es lo suficientemente granular, oportuna o fácil de interpretar para el ciudadano común, lo que limita la capacidad de una auditoría social efectiva.
- **Fragmentación y complejidad:** la multiplicidad de actores involucrados (ministerios, secretarías, instituciones autónomas, CODEDE, COCODE), la diversidad de plataformas y

la complejidad de los flujos de fondos dificultan un monitoreo integral y efectivo por parte de la ciudadanía y los organismos de control.

- **Brecha entre información y rendición de cuentas:** si bien hay más información disponible, la verdadera rendición de cuentas, que implica la justificación de las decisiones y la imposición de consecuencias por el mal uso de fondos, sigue siendo un desafío fundamental. La ciudadanía a menudo carece de los medios y la capacidad para traducir los datos brutos en acciones concretas que exijan responsabilidades.

En conclusión, el proceso presupuestario en Guatemala, durante el periodo 2020-2025, se caracteriza por una tensión entre un marco legal y esfuerzos institucionales que buscan la transparencia, y una realidad marcada por significativos riesgos de corrupción. Estos riesgos se ven exacerbados por la debilidad institucional, la injerencia política y la impunidad. La transparencia formal no se traduce plenamente en una rendición de cuentas efectiva ni en una reducción sustancial de la corrupción en la gestión de los recursos públicos. Los incrementos presupuestarios, particularmente en áreas como los CODEDE, han magnificado estos riesgos dado que los mecanismos de control y fiscalización no se han fortalecido en concordancia con ello.

El sistema de compras y adquisiciones del Estado

Caracterización del sistema de compras y contrataciones del Estado

El sistema de compras y contrataciones del Estado en Guatemala representa uno de los mecanismos más relevantes para la asignación y ejecución del gasto público. Su adecuada regulación y funcionamiento son esenciales para garantizar la eficiencia del gasto, la equidad en el acceso a oportunidades económicas y la prevención de la corrupción. En este apartado se realiza un análisis crítico sobre el funcionamiento institucional del sistema y los principales riesgos estructurales de corrupción asociados a su operación.

Toda adquisición o contratación pública debe seguir un ciclo definido para cumplir con sus objetivos. Sin embargo, la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto 57-92) se centra principalmente en regular los procedimientos competitivos de mayor cuantía –como licitación, cotización y contrato abierto– dejando otros mecanismos con regulación ambigua o insuficiente (ICEFI, 2025).

Esta situación genera espacios de discrecionalidad en los procesos de adquisición, particularmente en aquellas modalidades que permiten contrataciones directas bajo supuestos poco fiscalizados.[136] Las adquisiciones públicas en Guatemala son un componente central de la gestión estatal, ya que por medio de estos procesos se ejecutan los recursos del erario, principalmente mediante el uso de fondos públicos. Contar con un marco normativo adecuado, y aplicarlo

[136] Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI). (2025). *Estudio y propuesta sobre las oportunidades para contemplar y facilitar la participación ciudadana en el ciclo de adquisiciones públicas (Vol. 10)* [PDF]. https://www.icefi.org/sites/default/files/digital_-_volumen_10_-_ciclo_de_adquisiciones_publicas.pdf

correctamente, es fundamental para garantizar adquisiciones eficientes, transparentes y orientadas al desarrollo.

El régimen legal que regula las contrataciones públicas tiene como objetivos principales asegurar la transparencia en la ejecución del gasto, garantizar la competencia leal entre oferentes y alinear las adquisiciones con las necesidades reales de las instituciones públicas. Asimismo, establece mecanismos de fiscalización a los que deben someterse las entidades contratantes.

Este marco legal está conformado por un conjunto de normas jerarquizadas, que se pueden ver de manera sistematizada en el anexo 3.[137]

En cuanto a las modalidades de adquisición, el artículo 43 de la ley establece mecanismos diferenciados según el monto de la contratación. Para montos hasta Q25,000.00, se permite la adquisición directa bajo la figura de baja cuantía, sin necesidad de proceso competitivo. A partir de ese monto y hasta Q90,000.00, las adquisiciones se realizan mediante compra directa, la cual exige una oferta electrónica que garantiza cierto grado de competencia entre oferentes.

Los procedimientos para montos superiores se regulan por otras disposiciones. El artículo 38 de la ley establece el procedimiento de cotización, aplicable a contrataciones de hasta Q900,000.00, mientras que el artículo 17 regula la licitación pública para adquisiciones que excedan dicho umbral. Ambos procedimientos requieren la elaboración de bases que definen las condiciones técnicas, legales y financieras que deben cumplir los oferentes, conforme al artículo 19. En el caso de contrataciones de obras públicas, el artículo 18 establece la inclusión obligatoria de planos, especificaciones generales, técnicas y disposiciones especiales.

[137] Este anexo puede consultarse en el portal combatealacorrupcion.mx

Tabla 7. Guatemala: modalidades de adquisiciones públicas

Principales modalidades de adquisición	
Baja cuantía	Hasta Q.25,000
Compra directa	Q25,000.01 a Q.90,000.00
Cotización	Hasta Q.900,000 (artículo 38)
Licitación	Más de Q900,000.01 (artículo 17)

Fuente: Con datos del ICEFI (2024).

Por su parte, el artículo 2º del reglamento de la ley introduce el concepto de términos de referencia, los cuales se aplican principalmente en contrataciones por excepción y detallan los requerimientos específicos de la entidad contratante. En ese mismo artículo se define al contratista como la persona individual o jurídica, nacional o extranjera, que formaliza un contrato con alguna entidad del Estado.

Para participar en los procesos de adquisición, los proveedores deben estar inscritos y/o precalificados en el Registro General de Adquisiciones del Estado (RGAE), el cual evalúa aspectos como capacidad técnica, experiencia, situación financiera y especialización. La trazabilidad y transparencia del sistema se apoyan en identificadores digitales como el Número de Operación de Guatecompras (NOG) y el Número de Publicación en Guatecompras (NPG), que centralizan la información sobre los procesos en curso y concluidos.

El marco normativo contempla, además, mecanismos de prevención de irregularidades. El artículo 81 prohíbe expresamente el fraccionamiento de adquisiciones, definido como la segmentación deliberada de compras para evitar la aplicación de modalidades más exigentes. El artículo 33 sanciona la sobrevaloración, entendida como la oferta de bienes o servicios a precios superiores a los del mercado. Asimismo, el artículo 25 bis tipifica el delito de pacto colusorio, aplicable a acuerdos entre oferentes que tengan como fin restringir la competencia en un procedimiento de contratación pública. Por otra parte, el artículo 37 otorga a las autoridades la facultad de anular un proceso previo a la suscripción del contrato en casos de fuerza mayor o circunstancias imprevisibles, lo que garantiza una respuesta flexible en situaciones extraordinarias (ICEFI, 2024).

El Estado de Guatemala ha adquirido compromisos relevantes en materia de adquisiciones públicas al adherirse a iniciativas internacionales, como la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal, la Iniciativa de Transparencia en Infraestructura (CoST), y convenciones como la Convención Interamericana contra la Corrupción y la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción. Estos compromisos impulsan reformas orientadas a la transparencia, la integridad institucional y la prevención de la corrupción en la gestión pública. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción establece en sus artícu-

los 1º, 5º, 8º y 9º obligaciones concretas para los Estados parte en materia de integridad, rendición de cuentas, participación ciudadana y establecimiento de sistemas de contratación pública transparentes, competitivos y fiscalizables.

En línea con estos compromisos, el Quinto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto (2021-2023) identificó áreas prioritarias para mejorar la transparencia, fortalecer marcos normativos y técnicos en contrataciones, y fomentar la participación ciudadana. Este enfoque se profundizó en el Sexto Plan de Acción (2023-2025), que integró compromisos relevantes para el fortalecimiento de las adquisiciones públicas.

Guatecompras

Guatecompras es el sistema electrónico oficial para las adquisiciones públicas en Guatemala. Fue implementado en 2003 y está bajo la administración del Ministerio de Finanzas Públicas. Desde su creación, ha sido una herramienta central para transparentar el uso de recursos públicos, mejorar la eficiencia en los procesos de contratación y facilitar tanto la participación de proveedores como el acceso ciudadano a la información.[138]

Este sistema permite a las instituciones del Estado publicar convocatorias, recibir ofertas de forma electrónica, adjudicar contratos y dar seguimiento a cada etapa del proceso de adquisición. Al mismo tiempo, cualquier ciudadano puede consultar información actualizada sobre los concursos vigentes, los proveedores participantes, las adjudicaciones realizadas y los contratos firmados. Todo el expediente electrónico asociado a un proceso de compra está disponible en línea, con acceso gratuito y no es necesario tener conocimientos técnicos avanzados para su uso y consulta.

En términos funcionales, Guatecompras ofrece múltiples módulos orientados a distintos usuarios. Incluye herramientas como el registro de contratos abiertos, la planificación anual de compras por ejercicio fiscal, los listados de proveedores y entidades compradoras, y motores de búsqueda avanzada que permiten filtrar información por tipo de entidad, categoría del producto o estado del proceso. Además, contempla un apartado específico para la visualización de concursos dirigidos a MIPYMES, y cuenta con integración con el Registro General de Adquisiciones del Estado (RGAE), lo que permite verificar el estatus de inscripción de los proveedores (ICEFI, 2024).

En los últimos años, el sistema ha incorporado innovaciones tecnológicas que buscan estandarizar procesos y facilitar la trazabilidad del gasto público. Entre estas se encuentran la implementación de la subasta electrónica inversa, el uso obligatorio de formularios electrónicos para la presentación de ofertas, el desarrollo de un catálogo en línea de contratos abiertos, y la introducción de Ch@tio, un asistente virtual basado en inteligencia artificial diseñado para apoyar tanto a compradores como a ciudadanos interesados en fiscalizar. A nivel internacional, Guatecompras ha avanzado hacia el cumplimiento de estándares de apertura en contrataciones públicas como los promovidos por CoST (Iniciativa de Transparencia en el Sector de Infraestructura) y Open Contracting Partnership, especialmente en cuanto a trazabilidad, datos abiertos y accesibilidad.

No obstante, el sistema aún enfrenta desafíos pendientes. Entre ellos destaca la ausencia de un módulo específico para la gestión de denuncias o impugnaciones dentro del mismo portal, así como la falta de una política pública integral en materia de contrataciones que consolide su rol dentro de una estrategia nacional de integridad. Estos elementos son clave

[138] Dirección General de Adquisiciones del Estado-MINFIN. (s. f.). Guatecompras: sistema electrónico de compras públicas de Guatemala. https://www.guatecompras.gt/

para avanzar hacia un sistema de compras públicas no solo transparente, sino también eficiente, inclusivo y plenamente alineado con estándares de control y rendición de cuentas.

Sistema de Información de Gestión (SIGES)

El Sistema de Información de Gestión (SIGES) es una plataforma electrónica desarrollada por el Ministerio de Finanzas Públicas mediante el Acuerdo Ministerial 40-2005. Esta herramienta administra los procesos relacionados con la gestión de compras y pagos dentro del sector público, y es utilizada por las entidades estatales para gestionar solicitudes de compra, órdenes de adquisición, pagos y abastecimiento de bienes y servicios.[139]

Una de las funciones clave del SIGES es la generación del Comprobante Único de Registro (CUR), documento electrónico indispensable para registrar órdenes de pago y transferencias. El sistema está interconectado con otras plataformas como Guatecompras y SICOIN, lo que permite establecer controles cruzados que fortalecen la confiabilidad de la información financiera y administrativa. El SIGES permite registrar y dar seguimiento a anticipos, programación presupuestaria, avances de ejecución, liquidaciones y cancelaciones de contratos. Al abarcar todo el ciclo administrativo del gasto, se convierte en una herramienta esencial para la trazabilidad y el control de la ejecución financiera (ICEFI, 2024).

Entre sus principales ventajas, destaca la precisión y nivel de detalle que ofrece en los reportes de ejecución presupuestaria, así como la posibilidad de acceder a registros de compras de bienes y contratación de servicios. Además, facilita el monitoreo de tiempos de ejecución, el control de cuotas de compromiso y la supervisión de compras directas, lo que mejora la calidad del control financiero institucional.

Sin embargo, el sistema presenta desafíos importantes. Uno de ellos es su complejidad de uso, ya que se requiere experiencia técnica para aprovechar plenamente su funcionalidad, lo que dificulta su comprensión y manejo por parte de usuarios no especializados. Asimismo, la utilidad del sistema depende del tipo de programa que se gestione: existen casos en los que no se definen metas físicas en el sistema, lo que limita la capacidad de evaluar y dar seguimiento adecuado a la ejecución presupuestaria.

En conjunto, el SIGES representa un instrumento valioso para el control y la transparencia del gasto público, pero su efectividad depende tanto del diseño institucional como de las capacidades técnicas de los usuarios y la calidad de los datos registrados por las entidades.

SICOIN-Web: integración contable y financiera

El Sistema de Contabilidad Integrada Gubernamental (SICOIN-Web), desarrollado por el Ministerio de Finanzas Públicas, es la herramienta central para la consolidación de la información presupuestaria, contable, patrimonial y económica del sector público no financiero. Su diseño permite el registro único de información, eliminando duplicidades y alimentando automáticamente los subsistemas vinculados a presupuesto, tesorería, contabilidad, deuda e inversión pública (ICEFI, 2024).

SICOIN-Web está orientado a la eficiencia operativa y la rendición de cuentas. Integra en tiempo real la información contable, registra las órdenes de pago mediante el Comprobante Único de Registro (CUR), y facilita la supervisión de los flujos financieros en todas las entidades del gobierno central, descentralizadas y gobiernos locales. El uso de un plan de cuentas unificado contribuye a la estandarización contable y mejora

[139] Ministerio de Finanzas Públicas (s. f.). SICOIN WEB- Sistema de Contabilidad Integrada del Gobierno de Guatemala. https://sicoin.minfin.gob.gt/SICOINWEB/login/frmLogin.aspx

el control fiscal ejercido por la Contraloría General de Cuentas. En adquisiciones públicas, SICOIN-Web permite llevar un registro detallado de todo el proceso: desde la orden de compra hasta la recepción del bien o servicio y el pago al proveedor. Además, fortalece la toma de decisiones al ofrecer información consolidada y en tiempo real sobre la ejecución del gasto público (ICEFI, 2024).

SIGES: soporte operativo para la gestión de compras y pagos

El Sistema de Información de Gestión (SIGES) es otra herramienta clave administrada por el Ministerio de Finanzas Públicas. Su función principal es administrar los procesos administrativos de gestión de compras, órdenes de compra y pagos, incluyendo el seguimiento al abastecimiento de bienes y servicios. Fue establecido mediante el Acuerdo Ministerial 40-2005 y se encuentra interconectado con SICOIN-Web y Guatecompras.[140] SIGES permite registrar anticipos, programación financiera, ejecución física, liquidaciones y cancelaciones contractuales, y funciona como plataforma de control operativo de la ejecución del gasto. Su capacidad de generar controles cruzados refuerza la confiabilidad de la información que se transfiere a SICOIN-Web, lo que permite mayor eficiencia y control de los recursos públicos.

Sistema del Registro General de Adquisiciones del Estado (RGAE)

El Registro General de Adquisiciones del Estado (RGAE) es una plataforma digital que forma parte del esfuerzo por modernizar y transparentar el sistema de contrataciones públicas en Guatemala. Este sistema permite la inscripción, validación y precalificación de proveedores, así como la gestión de procesos de adquisición en línea, lo cual facilita su uso incluso para quienes no tienen formación técnica avanzada. Una de sus principales fortalezas es la interconexión con otras plataformas gubernamentales como Guatecompras y la SAT, lo que permite verificar automáticamente la información fiscal, legal y técnica de los proveedores. Esta interoperabilidad no solo agiliza los procesos, sino que también reduce significativamente los riesgos de fraude y corrupción (ICEFI, 2024).

El RGAE automatiza diversas etapas del proceso, incluyendo la firma electrónica de documentos, y realiza cruces de información con registros fiscales y bases de datos estatales para validar la identidad legal, la situación tributaria y el historial de contrataciones de cada proveedor. También se han implementado medidas de seguridad como la encriptación de datos, autenticación en dos pasos, controles de acceso y auditorías periódicas, que garantizan la integridad y confidencialidad de la información. En conjunto, el RGAE contribuye a una toma de decisiones más informada, fortalece la rendición de cuentas y permite un seguimiento más riguroso de los procesos de contratación, consolidándose como una herramienta clave en la lucha contra la opacidad en las adquisiciones públicas.

Riesgos de corrupción identificados

Base de contratistas

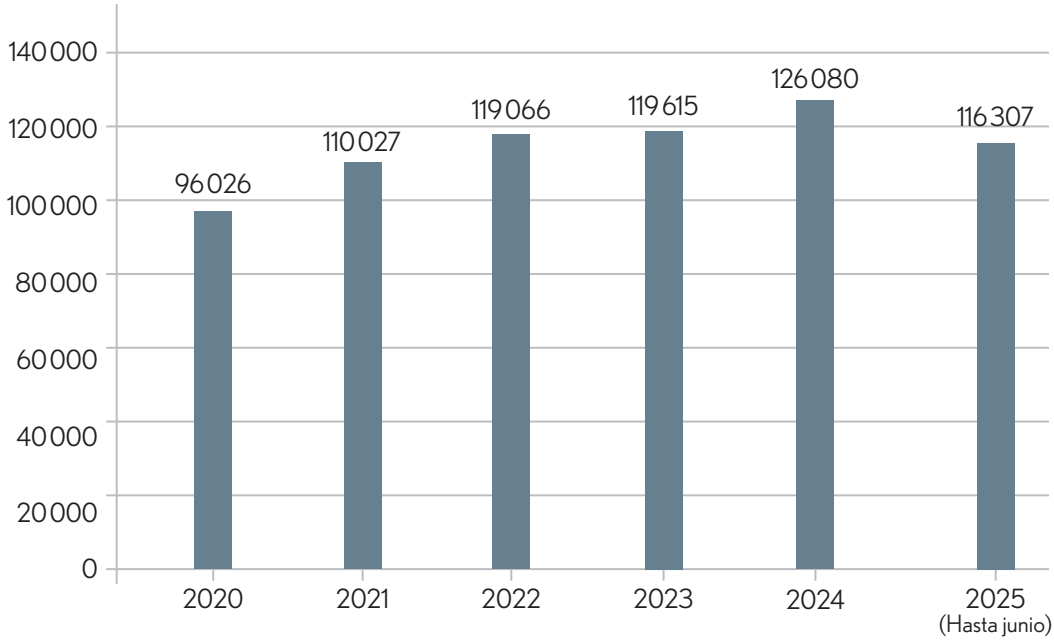
Resulta altamente complejo poder realizar un análisis comprensivo sobre todo el sistema de adquisiciones del Estado, razón por la cual, en términos de identificar riesgos de corrupción, se ha optado por priorizar áreas de política pública que por su volumen de compras y su relevancia para la ciudadanía pueden ayudarnos a identificar ciertos patrones y riesgos de corrupción.

Entre 2020 y 2025, el número de personas individuales y jurídicas registradas como proveedores del

[140] Ministerio de Finanzas Públicas (s. f.). SIGES-Sistema Informático de Gestión de Compras y Preórdenes de Compra. https://siges.minfin.gob.gt/SIGESWeb/login/frmLogin.aspx

Estado en Guatemala superó consistentemente las 100 000, alcanzando un pico de más de 126 000 en 2024. Esta cifra sugiere una base amplia de potenciales oferentes para participar en los procesos de contratación pública. Sin embargo, al contrastar este dato con las adjudicaciones realizadas por ministerios específicos, como Salud Pública y el MICIVI, se hace evidente una dinámica restrictiva en cuanto a la participación efectiva, así como una alta concentración de adjudicaciones en un número reducido de actores.

Gráfica 11. Guatemala: personas individuales y jurídicas, nacionales o extranjeras, inscritas y/o precalificadas para ser proveedores del Estado



Fuente: Con datos del Registro General de Adquisiciones del Estado.

En el caso del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, si bien se observa un volumen considerable de procesos adjudicados cada año –con más de 30 000 adjudicaciones bajo la modalidad NOG en 2022 y cifras similares en 2024–, estas se diluyen cuando se relacionan con el universo total de proveedores inscritos. A pesar del elevado número de adjudicaciones, muchas de ellas corresponden a procedimientos de baja cuantía o a compras fraccionadas, lo que reduce la competencia efectiva y dificulta el control público. Esta fragmentación no necesariamente implica mayor inclusión de proveedores, sino una estrategia que puede emplearse para eludir procesos de licitación más rigurosos.

Tabla 8. Guatemala: concursos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social

	Concursos NOG		Concursos NPG	
Año	Adjudicado	Monto (Q)	Adjudicado	Monto (Q)
2020	19,507	2,440,489,117.96	142,952	3,251,913,724.80
2021	21,959	2,835,805,978.57	139,536	3,029,025,037.81
2022	31,563	3,819,184,019.78	146,760	3,365,476,376.09
2023	28,304	2,598,211,027.03	135,062	3,057,498,761.91
2024	30,816	2,960,830,798.60	129,161	2,650,063,371.69
2025	19,597	1,531,339,843.38	83,888	2,467,440,943.80

Fuente: Con datos de Guatecompras.

El panorama en el sector salud se vuelve aún más preocupante si se consideran las prácticas documentadas durante la pandemia de covid-19. En ese periodo, se adjudicaron contratos millonarios a empresas sin experiencia previa ni capacidad técnica demostrable. La urgencia del contexto sanitario fue utilizada como justificación para reducir controles, utilizando mecanismos como las compras por baja cuantía y el fraccionamiento deliberado de adquisiciones, particularmente en la compra de insumos médicos, medicamentos y servicios hospitalarios.[141] Investigaciones como la de La Hora (2025), que revisó las adjudicaciones más onerosas del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), señalan irregularidades en los montos, los criterios de adjudicación y la ejecución de contratos, lo que refuerza la necesidad de una fiscalización más estricta sobre el sector salud.

[141] La Hora. (2025). LH Investigación: un repaso de las adjudicaciones más onerosas del IGSS y las inconsistencias que causan dudas. https://lahora.gt/investigacion/smorales/2025/04/29/lh-investigacion-un-repaso-de-las-adjudicaciones-mas-onerosas-del-igss-y-las-inconsistencias-que-causan-dudas/

Tabla 9. Guatemala: concursos del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda

	Concursos NOG		Concursos NPG	
Año	Adjudicado	Monto (Q)	Adjudicado	Monto (Q)
2020	1,076	5,226,883,938.08	142,952	394,879,420.25
2021	697	3,717,384,123.47	139,536	576,681,724.02
2022	1,760	18,315,103,717.50	146,760	512,356,695.78
2023	1,053	6,184,887,162.89	135,062	399,973,955.73
2024	975	326,590,114.87	129,161	622,927,565.84
2025	826	1,925,092,568.98	83,888	413,843,922.67

Fuente: Con datos de Guatecompras.

En el caso del MICIVI, el patrón es distinto, pero no menos relevante. A pesar de que el número de adjudicaciones es significativamente menor –en algunos años no supera los mil procesos bajo modalidad NOG– los montos adjudicados son considerablemente altos, como en 2022, cuando se asignaron más de Q18 mil millones. Esta concentración de recursos en pocas licitaciones indica que se trata de contratos de gran escala, generalmente entregados a un grupo reducido de empresas. En este sector se ha documentado un patrón de recurrencia en las adjudicaciones: las mismas empresas –muchas con vínculos a autoridades locales o redes político-económicas– obtienen contratos sistemáticamente tanto a nivel nacional como municipal.[142]

Esta situación no es nueva. Diversos reportajes de investigación, como el publicado por No Ficción en 2024,[143] han mostrado cómo empresas constructoras y farmacéuticas previamente señaladas por corrupción continúan recibiendo contratos millonarios del Estado, sin consecuencias jurídicas ni restricciones efectivas. Además, en varios municipios se han adjudicado obras que presentan deficiencias técnicas, sobrecostos o que ni siquiera se ejecutan, sin que exista un mecanismo eficaz de sanción administrativa o penal (No Ficción, 2024).

[142] Prensa Comunitaria. (2025). *Detectan red de corrupción en el Hospital General al auditar pago de obras y servicios de 2022 y 2023*. https://prensacomunitaria.org/2025/05/detectan-red-de-corrupcion-en-el-hospital-general-al-auditar-pago-de-obras-y-servicios-de-2022-y-2023/

[143] No Ficción. (2024). *Constructoras y farmacéuticas acusadas de corrupción siguen recibiendo millonarios contratos del Estado guatemalteco*. https://no-ficcion.com/constructoras-farmaceuticas-acusadas-de-corrupcion-millonarios-contratos-guatemala/

En conjunto, la comparación entre la magnitud del universo de proveedores registrados y la cantidad (no diversidad) de adjudicaciones permite inferir una competencia restringida, en la que un pequeño grupo de empresas logra captar una proporción significativa del gasto público. La ausencia de datos públicos desagregados por proveedor adjudicado limita el análisis técnico de concentración de mercado, pero los patrones de recurrencia, la documentación de prácticas irregulares y la opacidad en los procesos son indicios suficientes para señalar un alto riesgo de corrupción sistémica. La situación exige reformas urgentes tanto en la transparencia de datos como en los mecanismos de control institucional y ciudadano.

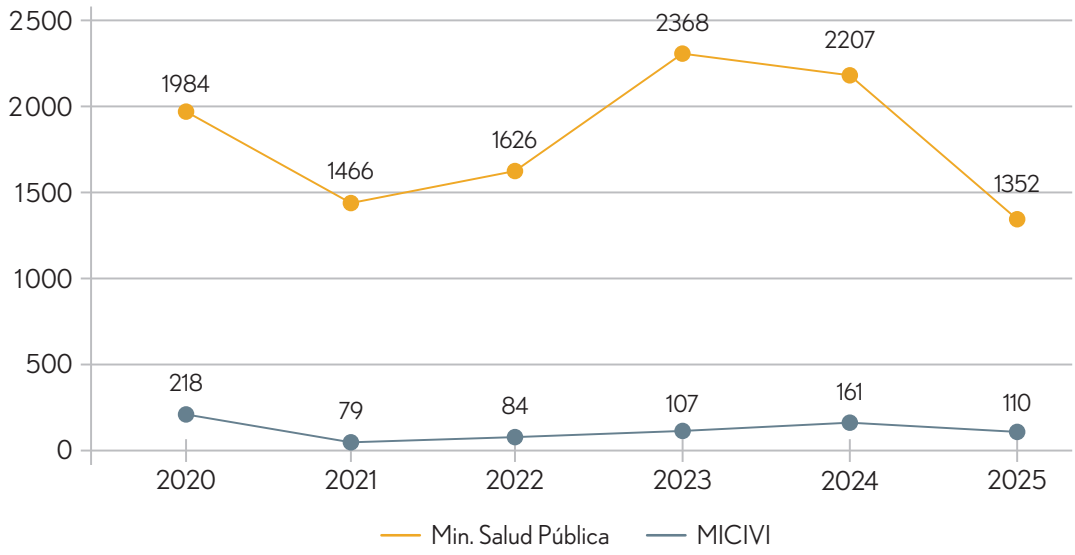
Cantidad de inconformidades presentadas por empresas según sector clave 2020-2025

Una de las formas indirectas de identificar riesgos de corrupción en las contrataciones públicas es observar el volumen de inconformidades presentadas por los oferentes. Dichas inconformidades reflejan disputas o desacuerdos que surgen en el marco de los procesos de compra y pueden estar asociadas a percepciones de falta de transparencia, favoritismo o deficiencias técnicas en las adjudicaciones. En el caso de Guatemala, los datos de Guatecompras permiten analizar el comportamiento de estos reclamos en dos ministerios clave, el Ministerio de Salud Pública y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, entre 2020 y 2025.

Durante este periodo, el Ministerio de Salud Pública acumuló una cantidad considerablemente mayor de inconformidades en comparación con el MICIVI. En 2020 se registraron 1 984 inconformidades, cifra que disminuyó en los dos años siguientes, con 1 466 en 2021 y 1 626 en 2022. Sin embargo, en 2023 se observó un repunte significativo, alcanzando 2 368 inconformidades, seguido por un leve descenso en 2024 (2 207) y una caída más marcada en 2025, cuando se reportaron 1 352 casos. Dicha tendencia sugiere que, a pesar de ciertos esfuerzos por estabilizar los procesos, existen factores estructurales persistentes que continúan generando tensiones entre los oferentes y la administración pública, especialmente en momentos donde la demanda por bienes y servicios de salud podría haber aumentado, como en contextos postpandemia o de reactivación institucional.

En contraste, el MICIVI presentó cifras mucho más bajas de inconformidades. En 2020 se registraron 218, bajando a 79 en 2021, con un ligero aumento a lo largo de los años siguientes: 84 en 2022, 107 en 2023, 161 en 2024 y finalmente 110 en 2025. Aunque tales cifras podrían interpretarse como un indicador de mayor orden administrativo o menor conflictividad, también pueden esconder dinámicas preocupantes. En contextos donde las reglas del juego no están claras o las oportunidades de impugnación son limitadas, los proveedores tienden a desistir de presentar reclamos, especialmente si perciben que estos no tendrán efecto o que el sistema favorece a ciertos actores recurrentes. En tal sentido, una baja cantidad de inconformidades no necesariamente refleja transparencia o eficiencia, sino que también podría ser síntoma de desconfianza en los mecanismos de resolución o de concentración de adjudicaciones en un grupo reducido de proveedores.

Gráfica 12. Guatemala: inconformidades presentadas ante el Ministerio de Salud y Asistencia Social y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda



Fuente: Con datos de Guatecompras.

Cuando este comportamiento se analiza en conjunto con otros indicadores, como la relación entre empresas registradas y empresas adjudicadas, se fortalece la hipótesis de que ciertos ministerios podrían estar operando con altos niveles de discrecionalidad o prácticas restrictivas de competencia. La presencia de un número elevado de empresas inscritas en el sistema pero con muy pocas que efectivamente reciben adjudicaciones, combinada con un volumen bajo de inconformidades, podría indicar que los procesos están cerrados a nuevos oferentes. Por el contrario, un volumen elevado de inconformidades, como ocurre en el Ministerio de Salud, puede indicar que hay una participación más activa de proveedores, pero también mayores riesgos de irregularidades en la evaluación y selección de ofertas.

Cantidad de compras bajo cuantía por año de análisis, 2020-2025

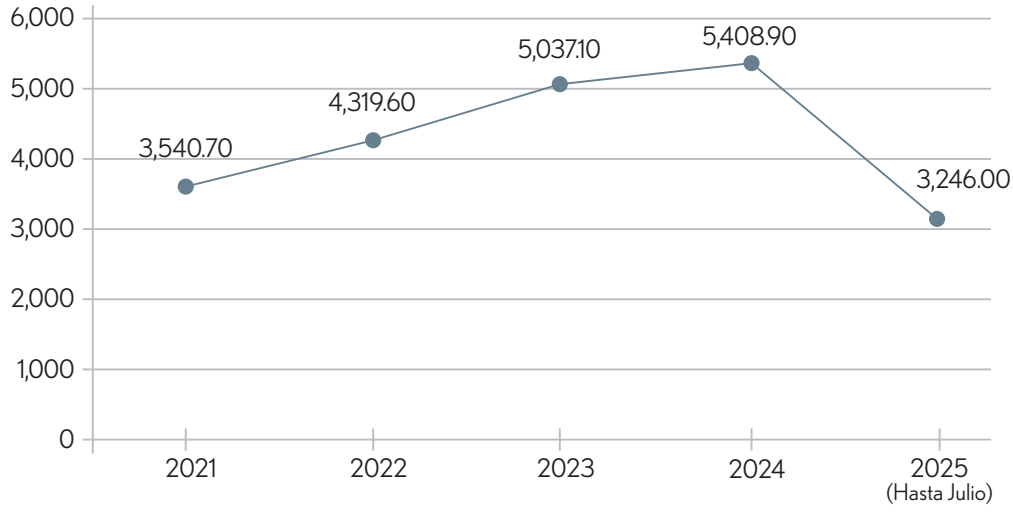
Durante 2025, las entidades estatales de Guatemala han realizado más de 629 000 procesos de adquisición bajo la figura de baja cuantía, prevista en el artículo 43 de la Ley de Contrataciones del Estado (LCE). Dicha modalidad permite efectuar compras directas por montos inferiores a Q25,000 sin necesidad de llevar a cabo procedimientos competitivos.

De acuerdo con los registros disponibles en el portal Guatecompras, estas adquisiciones han representado un gasto acumulado que supera los Q3,246 millones, distribuido entre 496 entidades del sector público, entre las cuales se encuentran instituciones del gobierno central, municipalidades, entidades autónomas y empresas estatales. Las 20 entidades con mayor volu-

men de adjudicaciones bajo esta modalidad concentran más del 40 % del monto total. Entre ellas se incluyen seis dependencias del Organismo Ejecutivo, ocho instituciones descentralizadas o autónomas, cuatro gobiernos municipales y dos empresas públicas (La Hora, 2025).

El uso de este mecanismo ha mostrado una tendencia creciente en los últimos años. En 2021, el total adjudicado bajo esta figura ascendió a Q3,540 millones durante todo el año. En contraste, en 2025, hasta el 22 de julio ya se habían ejecutado montos mensuales promedio de Q484.4 millones, superando en Q33.8 millones el promedio mensual de 2024, lo que sugiere una aceleración sostenida en su utilización.

Gráfica 13. Guatemala: inconformidades presentadas ante el Ministerio de Salud y Asistencia Social y el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda



Fuente: La Hora con datos de Guatecompras.

Los gobiernos locales encabezan el uso de esta modalidad, acumulando compras por Q1,664 millones en lo que va del año, lo que representa más de la mitad del total ejecutado bajo este mecanismo. Les siguen las instituciones del gobierno central (incluyendo organismos como el Ejecutivo, el Congreso de la República, el Organismo Judicial y el Ministerio Público) con Q904 millones. Las entidades descentralizadas han registrado adquisiciones por Q565 millones y las empresas públicas por Q112.4 millones (La Hora, 2025).

Entre las instituciones con mayores volúmenes de compras de baja cuantía destacan.[144]

[144] La Hora. (2025). Q3 mil 246 millones en compras de baja cuantía, más de 629 mil concursos y las tres instituciones que lideran el listado. https://lahora.gt/investigacion/smorales/2025/07/26/q3-mil-246-millones-en-compras-de-baja-cuantia-mas-de-629-mil-concursos-y-las-tres-instituciones-que-lideran-el-listado/

- Ministerio de Gobernación, con 25 235 procesos que totalizan Q315.6 millones, siendo sus principales unidades ejecutoras la Policía Nacional Civil, la Unidad de Análisis de Información Antinarcótica y el Departamento de Tránsito.

- Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), con 62 784 adquisiciones por un total de Q314.5 millones, ejecutadas principalmente por hospitales en San Marcos, Petén, Escuintla y Chimaltenango.

- Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, con 36 874 compras por Q208.8 millones, destacando los hospitales de Escuintla y Totonicapán y algunas direcciones departamentales.

- Ministerio de la Defensa Nacional, con 12 919 procesos por un valor de Q81.6 millones, realizados por unidades como la Fuerza Aérea, la Marina y brigadas de infantería.

- Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC), con 14 949 registros que suman Q46.8 millones, principalmente desde la División de Servicios Generales, la Facultad de Economía y el EFPEM.

Tabla 10. Guatemala: principales instituciones del Estado que han usado el mecanismo de compra de baja cuantía[145]

Institución	Cantidad	Monto (millones)
Ministerio de Gobernación	25,235	Q.315.60
Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, IGSS	62,784	Q.314.52
Ministerio de Salud Pública	36,874	Q.208.86
Ministerio de La Defensa Nacional	12,919	Q.81.64
Universidad de San Carlos De Guatemala, USAC	14,949	Q.46.89
Ministerio de Educación	7,840	Q.40.16
Ministerio Público	20,486	Q.33.52
Instituto Técnico de Capacitación y Productividad, INTECAP	16,584	Q.33.12
Superintendencia de Administración Tributaria, SAT	13,024	Q.30.84

[145] Ministerio de Finanzas Públicas. (s. f.). Adquisiciones realizadas en la modalidad de compra de baja cuantía. Portal de Transparencia Presupuestaria. https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/adquisiciones-realizadas-en-la-modalidad-de-compra-de-baja-cuantia/

Institución	Cantidad	Monto (millones)
Municipalidad de San Juan Sacatepéquez, Guatemala	2,975	Q.27.23
Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	6,548	Q.24.73
Empresa Municipal de Agua, EMPAGUA	2,897	Q.24.07
Organismo Judicial	6,810	Q.23.88
Instituto Guatemalteco de Turismo, INGUAT	1,914	Q.21.53
Municipalidad de Guatemala, Guatemala	7,594	Q.20.71
Municipalidad de Sololá, Sololá	2,598	Q.19.83
Empresa Portuaria Quetzal, EPQ	1,426	Q.19.54
Banco de Guatemala	4,195	Q.17.82
Municipalidad de Puerto Barrios, Izabal	1,101	Q.17.29
Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República	7, 521	Q.16.60
Total	256,274	1,338.37

Fuente: La Hora con datos de Guatecompras.

El inciso a del artículo 43 de la LCE establece que este tipo de adquisiciones está exento de los procedimientos competitivos aplicables a otras modalidades, siempre que el monto no supere los Q25,000. Dicha herramienta fue concebida para permitir respuestas ágiles ante necesidades urgentes, como reparaciones inmediatas o la adquisición de suministros esenciales en contextos específicos.

No obstante, revisiones recientes evidencian un uso cuestionable de esta modalidad. Se han identificado procesos orientados a actividades festivas o celebraciones patronales, que si bien no contravienen la legalidad vigente, plantean dudas éticas sobre la pertinencia del gasto público. Adicionalmente, se ha observado la práctica del fraccionamiento de compras –es decir, dividir adquisiciones mayores en múltiples procesos menores– con el fin de evadir modalidades más reguladas, como la compra directa o la cotización (La Hora, 2025).

Es importante señalar que, aun cuando la ley permite compras directas por montos de hasta Q90,000, incluso cuando la adquisición no supera los Q25,000, muchas instituciones prefieren la baja cuantía, evitando así la publicidad y competencia del procedimiento electrónico. Esta preferencia incrementa el riesgo de adjudicaciones discrecionales, beneficiando en algunos casos a proveedores relacionados con personas funcionarias o autoridades.

Algunos analistas han advertido que el crecimiento sostenido de esta modalidad revela deficiencias estructurales en la planificación del gasto público. En lugar de responder a emergencias

puntuales, como lo prevé la norma, se ha convertido en un mecanismo habitual para todo tipo de compras, lo cual debilita la transparencia y limita la calidad del gasto. En palabras de personas expertas, resulta cuestionable que fondos públicos sean utilizados para contratar agrupaciones musicales para ferias locales, sin una clara vinculación con el bienestar colectivo o el desarrollo social.

Principales riesgos y vulnerabilidades en materia de corrupción

Como ya se ha indicado, el sistema de compras y contrataciones públicas en Guatemala se rige principalmente por la Ley de Contrataciones del Estado (Decreto núm. 57-92 del Congreso de la República). Si bien esta ley busca regular los procesos de adquisición para garantizar la transparencia y la libre competencia, su aplicación en la práctica revela serias deficiencias que facilitan la corrupción. Nuevamente, se presenta una brecha entre diseño normativo, la capacidad institucional de aplicación y la presencia de prácticas y estructuras que favorecen su evasión o debilitamiento. El periodo 2020-2025, caracterizado por significativos incrementos presupuestarios y la gestión de fondos para emergencias (como la pandemia de covid-19), ha magnificado las oportunidades para la comisión de actos corruptos.

Principales riesgos y vulnerabilidades de corrupción

i. Licitaciones y adjudicaciones amañadas (colusión y fraude)

- **Vulnerabilidad:** este riesgo se manifiesta cuando los procesos de licitación no son genuinamente competitivos. Puede involucrar la manipulación de requisitos, la difusión selectiva de información, la alteración de ofertas o la colusión entre empresas participantes para acordar precios y rotar las adjudicaciones. La captura del proceso licitatorio por redes de corrupción ha sido una constante.
- **Evidencias:** investigaciones periodísticas independientes, por ejemplo, de No Ficción (2024) han revelado que constructoras y farmacéuticas previamente acusadas de corrupción en casos notorios, como Corrupción y Construcción o Asalto al Ministerio de Salud, ya nombradas en acápites previos, continúan recibiendo contratos millonarios del Estado guatemalteco. Ello demuestra una persistencia de redes clientelares que cooptan los procesos de adquisición, incluso después de haber sido señaladas por prácticas ilícitas. La colusión entre proveedores y personas funcionarias sigue siendo un problema estructural donde se simula competencia para justificar adjudicaciones predeterminadas.

ii. Sobrevaloración de bienes y servicios (sobreprecios)

- **Vulnerabilidad:** los contratos se adjudican a precios significativamente más altos que los valores de mercado, lo que permite la obtención de ganancias ilícitas que se distribuyen entre personas funcionarias corruptas y proveedoras. Esto se facilita por la falta de estudios de mercado rigurosos, especificaciones técnicas ambiguas o la ausencia de controles efectivos de precios.
- **Evidencias:** durante la pandemia de covid-19 se observaron numerosos casos de sobreprecios en la adquisición de insumos médicos y equipos facilitados por mecanismos de contratación directa o de excepción (Vance Center, 2020). Aunque no se citan montos específicos para todo el periodo, la recurrencia de la falta de medicamentos y la deficiencia en los servicios de salud a pesar de los incrementos presupuestarios

(No Ficción, 2025) sugiere que los fondos no se traducen eficientemente en bienes y servicios, lo que puede ser indicativo de sobreprecios o desvío de recursos.

iii. Uso indebido de mecanismos de excepción y compras de emergencia

- **Vulnerabilidad:** la Ley de Contrataciones del Estado contempla excepciones para ciertas compras o situaciones de emergencia. Sin embargo, dichos mecanismos son frecuentemente utilizados de manera indebida para eludir los controles y la competencia pública, facilitando la contratación directa y el favoritismo.
- **Evidencias:** el periodo de la pandemia de covid-19 (2020-2021) vio una proliferación de contrataciones directas y simplificadas amparadas en el estado de calamidad, lo que si bien fue necesario para agilizar la atención de la emergencia, eliminó controles previos y supervisión, facilitando sobrecostos y el favoritismo de contratistas (Vance Center, 2020). A pesar de las advertencias, esta ventana para la corrupción en emergencias ha dejado lecciones sobre la necesidad de que haya mayor transparencia y fiscalización incluso en contextos excepcionales.

iii. Debilidad en la fiscalización y la aplicación de sanciones

- **Vulnerabilidad:** la eficacia del sistema se ve seriamente comprometida por la debilidad de las entidades encargadas de la fiscalización y la aplicación de sanciones. La CGC enfrenta desafíos como la limitación de recursos, la injerencia política y la resistencia de las entidades fiscalizadas. Además, la politización en la elección de magistrados de las cortes (Justicia Ya, 2023; Fundación Myrna Mack, 2023) debilita la capacidad del Organismo Judicial para perseguir y sancionar eficazmente los actos de corrupción en las contrataciones.
- **Evidencias:** la percepción generalizada de impunidad en Guatemala (Fundesa, 2025) sugiere que, a pesar de las denuncias (reportadas por entidades como la CNC), los procesos de sanción y recuperación de fondos malversados son ineficaces. Esto crea un entorno de bajo riesgo para los corruptos y desincentiva la transparencia y la denuncia por parte de quienes conocen las irregularidades.

iv. Fraccionamiento de compras para eludir controles y requerimientos de competencia (baja cuantía)

- Vulnerabilidad: una práctica común y altamente riesgosa es el fraccionamiento de una compra o contratación mayor en múltiples contratos de menor valor con el fin de utilizar modalidades de contratación de baja cuantía que tienen requisitos de publicidad y competencia menos estrictos o nulos. Esto permite la asignación directa o discrecional de contratos, evitando procesos de licitación pública que implican mayor escrutinio.
- **Evidencias:** si bien no se puede identificar un estudio reciente sobre el fraccionamiento de compras, esta es una práctica universalmente reconocida en el ámbito de las adquisiciones públicas como un indicador de corrupción. La existencia de contratos de baja cuantía por montos pequeños que suman grandes cantidades de dinero para un mismo tipo de bien o servicio en un periodo corto o con el mismo proveedor es un patrón de riesgo que se observa en muchos países con debilidades en sus sistemas de control interno y externo. En un contexto donde empresas acusadas de corrupción siguen obteniendo

contratos (No Ficción, 2024), el fraccionamiento es un mecanismo plausible para que dichas redes sigan operando por debajo del radar de las grandes licitaciones. El aumento de la cantidad de fondos y operaciones de baja cuantía nos da –al menos– una alerta temprana sobre este punto.

En síntesis, el sistema de compras y contrataciones del Estado en Guatemala se caracteriza por una marcada tensión entre un marco legal que busca la transparencia y la competencia, y una realidad dominada por significativos riesgos de corrupción. Las distorsiones evidenciadas en licitaciones amañadas, sobreprecios, fragmentación de compras y uso indebido de las excepciones, junto con la persistente debilidad en los marcos de fiscalización y un entorno de impunidad, socavan la efectividad del gasto público. Aunque existen herramientas de transparencia activa, su impacto se ve limitado por la falta de una cultura de rendición de cuentas robusta y la captura de procesos por redes de corrupción que operan con sofisticación y logran evadir la justicia. Un fortalecimiento urgente e independiente de los mecanismos de control, sumado a una mayor capacidad de investigación y sanción, es indispensable para mitigar dichos riesgos y mejorar la eficiencia y probidad en la gestión de los recursos públicos.

Selección y elección de personas funcionarias públicas

El sistema de comisiones de postulación

El sistema de justicia y los órganos de control son fundamentales para la integridad del Estado y la lucha contra la corrupción. En Guatemala, la forma en que se elige a los titulares de estas instituciones ha sido una fuente recurrente de controversia y preocupación a partir del establecimiento del sistema de comisiones de postulación como una forma de reducir la interferencia partidaria en la selección de cargos de segundo grado. Este sistema pone el peso de los procesos de selección sobre entidades académicas y colegios profesionales, aunque conserva a instancias de gobierno como sujetos electores.

Cargos que se eligen y riesgos del modelo de comisiones de postulación

Las comisiones de postulación son el mecanismo constitucional establecido en Guatemala para seleccionar ternas o nóminas de personas candidatas para que el Congreso de la República, el presidente o la Corte Suprema de Justicia realicen la elección o nombramiento final. Los cargos más importantes que se eligen a través de este sistema incluyen:

- Corte Suprema de Justicia (CSJ): se eligen 13 magistrados titulares y 13 suplentes. Son electos por el Congreso de la República de una nómina de 26 personas candidatas propuesta por la Comisión de Postulación (CPRG, artículo 215; LOJ, artículo 52).
- Salas de Apelaciones: se eligen magistrados tiulares y suplentes para un número variable de salas a nivel nacional (aproximadamente 40 a 50 salas, con tres magistrados titulares y suplentes por sala). Son electos por el Congreso de la República de una nómina propuesta por la Comisión de Postulación (CPRG, artículo 217).
- Corte de Constitucionalidad (CC): se eligen cinco magistrados tiulares y cinco suplentes. Cada uno es designado por una entidad diferente (Congreso, presidente, CSJ, Consejo Superior Universitario de la USAC y Colegio de Abogados y Notarios). Los nombrados por el Congreso, el presidente y la CSJ pasan por comisiones de postulación o procesos de selección que pueden asemejarse (CPRG, artículo 269; Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad, artículo 153).
- Fiscal General y jefe del Ministerio Público (MP): se elige a un titular. El presidente de la república lo nombra de una nómina de seis personas candidatas propuesta por una Comisión de Postula-

ción (CPRG, artículo 251; Ley Orgánica del MP, artículo 14).
- Contralor General de Cuentas (CGC): se elige a un titular. Lo designa el Congreso de la República de una terna propuesta por una Comisión de Postulación (CPRG, artículo 232; Ley Orgánica de la CGC, artículo 12).
- Procurador de los Derechos Humanos (PDH): se elige a un titular. Lo designa el Congreso de la República de una terna propuesta por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso, que aun cuando no es una comisión de postulación en el sentido estricto de la Ley de Comisiones de Postulación, cumple una función similar (CPRG, artículo 273; Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos, artículo 10).
- Magistrados del Tribunal Supremo Electoral (TSE): se eligen cinco magistrados tiulares y cinco suplentes. Son electos por el Congreso de la República por dos tercios del total de diputados, de una nómina de 20 personas candidatas propuesta por una Comisión de Postulación (LEPP, artículo 109).

Marco constitucional y legal

El origen de estas comisiones se encuentra en la Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG). Específicamente, su artículo 215 establece que los magistrados de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y salas de Apelaciones son electos por el Congreso de la República de una nómina propuesta por una Comisión de Postulación. De manera similar, el artículo 251 indica que el presidente de la república nombra al fiscal general y al jefe del MP de una nómina de seis personas candidatas propuesta por una Comisión de Postulación. El contralor general de Cuentas, según el artículo 232, es designado por el Congreso a partir de una terna de una Comisión de Postulación. Finalmente, el procurador de los Derechos Humanos, conforme al artículo 273, es designado por el Congreso de una terna propuesta por la Comisión de Derechos Humanos del propio Parlamento. La Ley de Comisiones de Postulación (Decreto núm. 19-2009 del Congreso de la República) busca unificar el procedimiento de estas comisiones. No obstante, debido a la diversidad de cargos, existen leyes específicas (como la Ley del Organismo Judicial para magistrados o la Ley Orgánica del MP para el Fiscal General) que detallan la conformación particular de cada comisión y los requisitos específicos para las y los candidatos.

Modelo institucional

Las comisiones de postulación son instancias ad hoc que se constituyen temporalmente para cada proceso electoral. Su integración varía según el cargo, buscando una representación plural:

- Para magistrados de CSJ y salas de Apelaciones (CPRG, artículo 215; LOJ, artículo 214): incluye al presidente de la CSJ (quien la preside), decanos de Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales, presidentes del Colegio de Abogados y Notarios de Guatemala y su Tribunal de Honor, y representantes electos por la Asamblea General del Colegio y por los decanos.
- Para fiscal general (Ley Orgánica del MP, artículo 14): integrada por el presidente de la CSJ (quien la preside), decanos de Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales, el presidente del Colegio de Abogados y Notarios, el presidente del Tribunal de Honor del Colegio y un representante del Consejo Superior Universitario de la USAC.
- Para contralor general de Cuentas (Ley Orgánica de la CGC, artículo 12): conformada por el presidente del Tribunal y Sala de Cuentas (quien la preside), decanos de Facultades de Ciencias Económicas, el presidente del Colegio de Economistas, Contadores Públicos y Auditores, y Administradores de Empresas, y representantes electos por la Asamblea General del Colegio y por los decanos.
- Para magistrados del TSE (LEPP, artículo 109): presidida por el presidente de la CSJ e integrada por decanos de Facultades de Ciencias Jurídicas y

Sociales, el presidente del Colegio de Abogados y Notarios, y el presidente del Tribunal de Honor del Colegio de Abogados y Notarios.

Funciones de las comisiones de postulación

Las comisiones tienen un rol definido en el proceso de selección, abarcando desde la convocatoria hasta la elaboración de la nómina final:

- Convocatoria: publicar el llamado a las personas interesadas en postularse.
- Recepción de expedientes: recibir la documentación de las y los aspirantes que cumplen los requisitos legales y constitucionales.
- Evaluación de perfiles: valorar la idoneidad, capacidad y honradez de las personas aspirantes, incluyendo antecedentes académicos, profesionales y éticos.
- Entrevistas públicas: realizar entrevistas a las personas postulantes, idealmente de forma pública y televisada para fomentar la transparencia.
- Ponderación y calificación: aplicar una tabla de gradación para asignar puntajes a méritos como la experiencia profesional, publicaciones, docencia y otros aspectos relevantes.
- Depuración y listado final: elaborar una lista de personas candidatas con los puntajes más altos y, a partir de ella, conformar la nómina final (terna o número requerido por ley) que será enviada al órgano elector (Congreso o presidente).

Riesgos de corrupción en el proceso de comisiones de postulación

El proceso de las comisiones de postulación, desde su convocatoria hasta la entrega de la nómina, presenta varios puntos críticos de vulnerabilidad a la corrupción y la cooptación por actores ilícitos o grupos de interés de distinto tipo. Un repaso de estos riesgos y vulnerabilidades arroja lo siguiente.

i. Convocatoria e instalación

La Ley de Comisiones de Postulación establece plazos generales. Por ejemplo, la convocatoria debe ser abierta y publicada por al menos 15 días hábiles. La Comisión debe instalarse dentro de los cinco días hábiles siguientes a la juramentación de sus miembros y entregar la nómina al Congreso en un plazo máximo de 90 días para CSJ y salas de Apelaciones (artículo 13 de la Ley de Comisiones de Postulación para CSJ y salas). Sin embargo, estos plazos no siempre se cumplen o son objeto de litigio, tanto por razones objetivas –impugnaciones legítimas de personas afectadas por decisiones de las y los comisionados– como por motivos derivados del interés de influir de manera directa sobre el proceso de selección.

Riesgo: la forma en que se define y divulga la convocatoria puede favorecer o desfavorecer a ciertos perfiles. La integración inicial de la Comisión puede ser objeto de presiones políticas o cabildeo para asegurar la presencia de operadores afines a intereses particulares. La selección de la Junta Directiva de la Comisión también puede ser un punto de influencia donde los votos iniciales para elegir al presidente de la Comisión pueden ya reflejar pactos internos.

Vulnerabilidad: la falta de independencia de las personas comisionadas, injerencia de partidos políticos y/o grupos de poder en la conformación de la Comisión. Organizaciones como Mirador Electoral han documentado cómo la elección de los decanos y representantes gremiales para integrar las comisiones puede ser objeto de intensas campañas y negociaciones que no siempre priorizan la idoneidad de las y los candidatos.

ii. Recepción y revisión de expedientes

Una vez prevista la llamada pública para que las personas interesadas apliquen y presenten la papelería requerida para ser consideradas aptas para participar del proceso y posteriormente evaluadas, existe un periodo de calificación de requisitos de orden formal

que –en ciertos contextos– ha servido para que se excluyan de manera poco clara a ciertos aplicantes.

Riesgo: posible manipulación de la información o exclusión injustificada de aspirantes idóneos que no son del agrado de ciertos grupos; y aceptación de expedientes con información incompleta o dudosa que luego es subsanada discreta y discrecionalmente.

Vulnerabilidad: carencia de criterios claros y objetivos para la revisión o aplicación discrecional de criterios para la revisión de expedientes; y ausencia de un sistema de auditoría externa o marcos de veeduría ciudadana técnicamente consistentes, pero insuficientes, que favorece posibles irregularidades.

iii. Evaluación de perfiles y tablas de gradación

Esta es quizás la fase y el punto más vulnerable donde se materializa la influencia indebida de ciertos actores de poder, lícitos e ilícitos. Las tablas de gradación a menudo son diseñadas con ponderaciones que pueden favorecer a ciertos perfiles o limitar la calificación de otros, desviándose de una evaluación meritocrática.

Riesgos:

- Discrecionalidad en el punteo o calificación: la asignación de puntos puede ser subjetiva, permitiendo que méritos como el criterio jurídico o la calidad de la tesis sean evaluados de manera arbitraria para subir o bajar el punteo de un candidato, beneficiando a quienes tienen menos méritos pero más conexiones.
- Ponderación de méritos cuestionables: se puede dar mayor peso a aspectos fácilmente manipulables, por ejemplo, la participación en talleres de dudosa calidad, publicaciones menores y menor peso a la experiencia judicial real, la probidad o la independencia. Informes de Guatemala Visible y Justicia Ya han criticado consistentemente cómo las tablas se alejan de los perfiles que el país necesita para la administración de justicia (Guatemala Visible, 2020; Justicia Ya, 2023).
- Filtros blandos en la evaluación de idoneidad y honradez: se refiere a la falta de mecanismos robustos y vinculantes para investigar los antecedentes éticos, disciplinarios y las denuncias de corrupción contra las personas aspirantes. Las tachas o impugnaciones ciudadanas, a menudo bien fundamentadas con datos de la Contraloría General de Cuentas, el Organismo Judicial o el Ministerio Público, son sistemáticamente desestimadas sin suficiente justificación o son ignoradas. La Fundación Myrna Mack, por ejemplo, ha documentado cómo personas con señalamientos o sentencias por casos de corrupción han logrado avanzar en las listas (Fundación Myrna Mack, 2023).
- Votaciones opacas: si los votos de los comisionados no son públicos y razonados se dificulta la rendición de cuentas y se favorecen acuerdos fuera del ámbito del escrutinio público. Esto ha derivado, en ciertos contextos, en el armado de planillas para agilizar los procesos de votación, las cuales responden a arreglos entre los comisionados y los llamados operadores de justicia que actúan en los márgenes de las comisiones.

Vulnerabilidad: sesgos, conflictos de interés de los comisionados, falta de mecanismos de due diligence efectivos y prevalencia de pactos entre comisionados para favorecer a ciertos candidatos o excluir a otros que podrían ser una amenaza para las redes de corrupción.

iv. Entrevistas públicas

La realización de entrevistas es una herramienta prevista en el proceso para que las y los comisionados puedan profundizar en los rasgos de cada uno de las y los candidatos. Este instrumento que puede coadyuvar a la toma de decisiones informada ha sido utilizado de manera discrecional y, en ocasiones, errática.

Riesgo: que puedan ser consideradas una mera formalidad, implementándolas sin profundidad en rela-

ción con preguntas clave sobre la probidad, independencia o trayectoria real de la o el aspirante. A menudo no se abordan las denuncias o señalamientos específicos contra las y los candidatos. Pueden ser usadas para validar candidatos preseleccionados en lugar de realizar una evaluación consistente y crítica.

Vulnerabilidad: falta de preparación de las personas entrevistadoras, preguntas superficiales y no utilizar información relevante, tales como denuncias ciudadanas o informes de auditorías públicas a la hora de interrogar a las y los candidatos.

v. Conformación de la nómina final

Riesgo: a pesar del punteo, la selección final de la nómina puede estar influenciada por presiones externas o intereses de grupos que buscan colocar a personas afines, en detrimento de las y los candidatos con mayores méritos. El cabildeo político y el tráfico de influencias se intensifican en esta fase, incluso con injerencia de actores que podrían estar involucrados en casos de corrupción o favorecer determinados intereses particulares.

Vulnerabilidad: falta de transparencia en el proceso de votación final si no se justifican los motivos de selección o exclusión de las personas seleccionadas o descartadas para integrar las nóminas

vi. Elección por parte del Congreso de la República o nombramiento presidencial

Aunque sale del proceso de comisiones de postulación propiamente dicho, esta fase representa un punto crítico por cuanto implica el establecimiento de cierto tipo de arreglos políticos, particularmente para los casos de la CSJ y salas de Apelaciones, TSE, CGC y PDH, que son electos por un órgano colegiado como es el Congreso de la República.

Riesgos: el Congreso puede no respetar el orden de los listados basados en los puntajes obtenidos por cada candidatura integrada en la nómica, eligiendo candidatos con baja calificación pero con vínculos políticos, ligados a intereses particulares o, incluso, con vínculos indirectos con grupos criminales o élites corruptas. Los acuerdos entre bloques legislativos para repartirse los cargos son una práctica recurrente y notoria. La negociación política prevalece sobre la idoneidad y la independencia, tal y como lo demostró la reciente elección de la CSJ y salas de Apelaciones en 2024. En el caso del fiscal general, la decisión presidencial, aunque parte de una nómina de seis candidaturas, también puede ser objeto de presiones y señalamientos de selección por afinidad.

Vulnerabilidad: alta politización, falta de criterios transparentes en la votación del Congreso, intercambio de favores políticos y una cultura de cuotas partidarias o sectoriales. Organizaciones internacionales como Human Rights Watch y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil) han señalado reiteradamente que la falta de independencia en estas elecciones es un factor clave en el deterioro del Estado de derecho en Guatemala (Human Rights Watch, 2023; Cejil, 2023).

Recuadro 1. Análisis de caso. Proceso de Comisión de Postulación y elección de la CSJ y salas de Apelaciones 2019-2024 (extendida)

El proceso de selección de la Corte Suprema de Justicia y salas de Apelaciones que debió finalizar en 2019 y se extendió hasta enero de 2024 es un caso emblemático y ampliamente documentado de los riesgos y vulnerabilidades del sistema, y de la cooptación de la justicia en Guatemala.

- Contexto:

  - Este proceso se llevó a cabo en un contexto de debilitamiento del Estado de derecho, el fin de la CICIG y una contraofensiva de sectores interesados en cooptar el sistema de justicia (Cejil, 2023; Human Rights Watch, 2023). Los magistrados del periodo 2014-2019 permanecieron prorrogados en sus cargos durante más de cuatro años, lo que generó inestabilidad y cuestionamientos sobre la legitimidad de sus decisiones (GMI, 2020).

- Puntos críticos evidenciados:

  - Ponderación de la tabla de gradación y manipulación de punteos: diversas organizaciones de sociedad civil y el Grupo de Monitoreo Independiente (GMI), una coalición de entidades de sociedad civil, señalaron que las tablas de gradación utilizadas por las comisiones de postulación de CSJ y salas de Apelaciones para el periodo 2019-2024 priorizaban aspectos fácilmente manipulables o de menor relevancia (como publicaciones menores, asistencia a talleres) por encima de la experiencia judicial real, la probidad o la independencia (Prensa Libre, 2019; Plana, 2019). Esto permitió que candidatos con vínculos cuestionables o menos méritos reales ascendieran en el listado de punteo. El GMI documentó, por ejemplo, saltos de punteo injustificados en las fases finales.
  - Carencia de investigación sobre idoneidad y probidad (filtros cuestionables): a pesar de que existían más de 100 denuncias penales o administrativas contra aspirantes a magistrados de la CSJ y salas de Apelaciones, las comisiones mostraron una falta de voluntad o capacidad para investigar a fondo los antecedentes éticos y disciplinarios. Organizaciones como Justicia Ya y Acción Ciudadana presentaron pruebas de vínculos con corrupción, clientelismo o participación en procesos dudosos, pero estas tachas fueron sistemáticamente desestimadas sin justificación adecuada o con criterios sumamente laxos (Justicia Ya, 2023; Acción Ciudadana, 2023). Por ejemplo, se permitió el avance de candidatos con denuncias por tráfico de influencias o incluso antejuicios.

- Injerencia política y judicialización extrema: el proceso estuvo fuertemente judicializado con la interposición de múltiples amparos y recursos, lo que llevó a la paralización de la elección en el Congreso por más de cuatro años. Esto fue percibido como una estrategia dilatoria orquestada por elites y redes de corrupción para mantener a los magistrados del periodo anterior prorrogados en sus funciones, quienes eran considerados afines a sus intereses (Cejil, 2023; Human Rights Watch, 2023). La Corte de Constitucionalidad (CC) jugó un papel central al emitir fallos que ordenaban o suspendían el proceso, pero que también fueron objeto de críticas por su inconsistencia o tardanza.
- El papel del Congreso (pactos de impunidad): una vez que las nóminas llegaron al Congreso, la elección se empantanó en negociaciones políticas opacas. Diversos informes de organizaciones de sociedad civil y de prensa investigadora señalaron la existencia de pactos entre bloques legislativos para repartirse los cargos, priorizando la lealtad política y la protección de intereses sobre la idoneidad. La presión de la sociedad civil y la comunidad internacional (por ejemplo, por parte de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos) para que se eligiera a magistrados idóneos no fue suficiente para destrabar el proceso por vías transparentes, hasta que una resolución judicial de la CC urgió la elección final (Cejil, 2023; Human Rights Watch, 2023).
- Resultados cuestionables: la elección final, que culminó a inicios de 2024, resultó en la selección de varios magistrados cuya idoneidad fue cuestionada por organizaciones de la sociedad civil y la comunidad internacional debido a supuestos vínculos con redes de corrupción, falta de independencia o antecedentes profesionales que generaban dudas. Esto incluyó a personas que habían sido señaladas en informes de la extinta CICIG o que tenían historial de sentencias disciplinarias (El Faro, 2023; Prensa Libre, 2024).

Este caso específico ilustra cómo el modelo de comisiones de postulación, a pesar de su diseño constitucional, puede ser instrumentalizado y corrompido cuando los actores políticos y judiciales carecen de la voluntad de actuar con transparencia e independencia, lo que perpetúa la impunidad y debilita el Estado de derecho. La falta de mecanismos de control efectivo y sanciones severas para las y los comisionados y diputados que actúan de manera antiética o ilegal también agrava la situación.

Recursos e impugnaciones en los procesos de selección y elección de órganos judiciales y de control en Guatemala

La siguiente tabla resume los tipos de recursos e impugnaciones más comunes y sus resultados en el contexto de las comisiones de postulación y las elecciones que finalmente realizan los órganos electivos correspondientes. Es importante señalar que obtener datos exactos y desagregados de todos los procesos ha sido un desafío, ya que la información no siempre es consolidada por una única fuente. Sin embargo, los informes de veeduría de organizaciones especializadas brindan una visión consistente de esta problemática.

Tabla 11. Recursos e impugnaciones en procesos de elecciones de segundo grado

Proceso de elección/ selección	Tipo de recursos/ impugnaciones comunes	Instancia donde se presentan	Resultado típico y observaciones	Fuentes (ejemplos de informes)
Integración de comisiones de postulación (elección de decanos, representantes de colegios)	Amparos, recusaciones, impugnaciones al padrón o electores.	Corte de Constitucionalidad (CC), CSJ, Tribunal de Honor del Colegio, juntas electorales.	Resultados variados: algunos amparos admitidos para subsanar irregularidades formales; otros, denegados. Las recusaciones rara vez proceden. Estas impugnaciones buscan influir en la composición de la comisión desde el inicio.	Mirador Electoral (2020), Guatemala Visible (2019).

Proceso de elección/ selección	Tipo de recursos/ impugnaciones comunes	Instancia donde se presentan	Resultado típico y observaciones	Fuentes (ejemplos de informes)
Proceso de comisiones de postulación (fase de nominación)	1. Tachas/ impugnaciones contra candidatos por falta de idoneidad, honradez, o probidad (antecedentes penales, disciplinarios, éticos, vínculos). 2. Amparos: contra decisiones de las comisiones (por ejemplo, exclusión indebida, aceptación de candidatos no idóneos, manipulación de tabla de gradación).	Comisión de Postulación (para tachas), CC, CSJ.	Resultados típicos: 1. Tachas: altísimo porcentaje de tachas desestimadas por las comisiones de postulación, a menudo sin investigación profunda o justificación adecuada, lo que permite el avance de candidatos con serios cuestionamientos. (Justicia Ya, 2023; Acción Ciudadana, 2023; FMM, 2023). 2. Amparos: frecuentes. Muchos son admitidos provisionalmente, generando suspensiones temporales del proceso. Pocos son amparos definitivos que invalidan fases completas. La CC ha jugado un rol crucial en ordenar o detener procesos (CEJIL, 2023).	Justicia Ya (2023), Acción Ciudadana (2023), FMM (2023), GMI (2020), CEJIL (2023).
Elección final por Congreso de la República (CSJ, salas, CGC, PDH, TSE)	1. Amparos: contra el proceso de elección en el Congreso (por dilación, por no seguir el listado de la nómina, por vicios en la votación). 2. Acciones de Inconstitucionalidad: contra leyes que regulan el proceso si se considera que violan la CPRG.	CC, principalmente.	Resultados típicos: 1. Amparos: muy frecuentes y a menudo admitidos provisionalmente, generando paralizaciones prolongadas. En el caso de la CSJ y salas 2019-2024, la CC fue clave para obligar al Congreso a elegir tras años de retraso. Sin embargo, los amparos también son usados como estrategia dilatoria por actores interesados (HRW, 2023; CEJIL, 2023). 2. Inconstitucionalidad: raras.	HRW (2023), CEJIL (2023), GMI (2020).

Proceso de elección/ selección	Tipo de recursos/ impugnaciones comunes	Instancia donde se presentan	Resultado típico y observaciones	Fuentes (ejemplos de informes)
Nombramiento presidencial (fiscal general)	Amparos, acciones de inconstitucionalidad.	CC, CSJ.	Resultados típicos: amparos pueden buscar detener o invalidar el nombramiento si se alega violación del procedimiento o falta de idoneidad del nombrado. Han existido recursos contra el proceso de la Comisión de Postulación que llevó a la nómina, así como contra la decisión final del presidente.	Plaza Pública (2022), OACNUDH (2022).

Fuente: Con base en múltiples fuentes de información.

Riesgos de corrupción en el servicio civil

El servicio civil en Guatemala presenta una configuración institucional compleja, marcada por la coexistencia de múltiples marcos normativos, modalidades de contratación y esquemas de gestión del personal. Aunque se han impulsado esfuerzos para fortalecer su institucionalidad, persisten desafíos estructurales relacionados con:

- La falta de información consolidada sobre el recurso humano estatal.
- La heterogeneidad en los tipos de vínculo laboral.
- La limitada estandarización de procesos de ingreso y permanencia.

Estas condiciones debilitan la capacidad del Estado para planificar, regular y supervisar adecuadamente su aparato administrativo.

Ausencia de registro consolidado

Uno de los vacíos más graves en la administración pública guatemalteca es la ausencia de un censo único, actualizado y confiable sobre su propio personal.[146] El último ejercicio de esta natu-

[146] Instituto Nacional de Estadística de Guatemala. (2020, marzo). Informe Final del Censo Nacional de Recurso Humano 2017-2018 (CNRH). https://www.ine.gob.gt/ine/wp-content/uploads/2021/06/informe-final-CNRH-2017-2018.pdf]

raleza fue realizado en 2019.[147] Desde entonces, las instituciones carecen de una herramienta que permita saber con certeza cuántas personas trabajan para el Estado.

Distintas fuentes oficiales -como la Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC), el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) y el Censo Nacional del Recurso Humano elaborado por el INE- ofrecen cifras que varían entre 211 000 y 432 000 personas. Esta dispersión y las variaciones de cifras no se explican únicamente por diferencias metodológicas, sino que revelan la inexistencia de un sistema integral de registro y seguimiento del personal estatal.

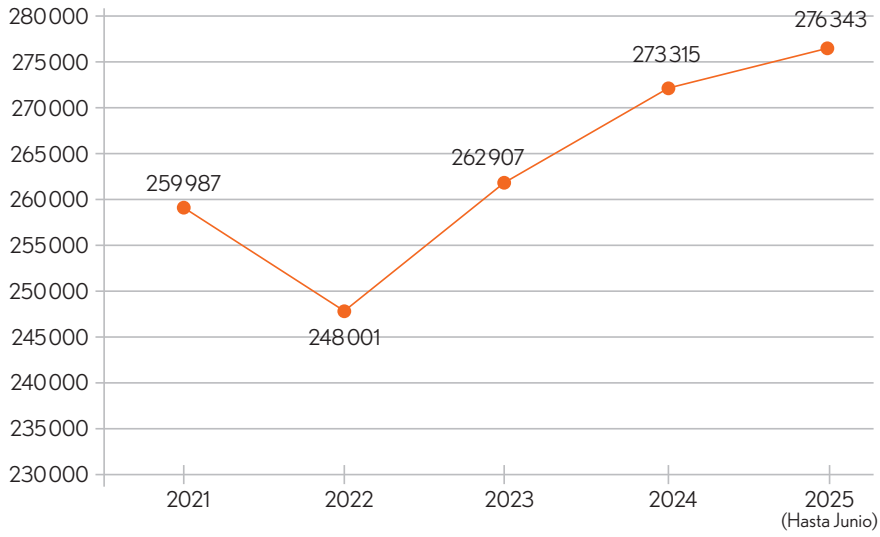
La falta de un dato consolidado limita la capacidad del Estado para:

- Planificar eficientemente sus recursos humanos.
- Dimensionar con precisión el peso de la burocracia en el presupuesto nacional.
- Evaluar la sostenibilidad del aparato estatal a mediano y largo plazo.

Estadísticas fragmentadas

De acuerdo con la ONSEC, el Organismo Ejecutivo contaba con 276 343 personas servidoras, empleadas y funcionarias públicas al mes de junio de 2025, marcando un crecimiento constante desde 2022, tras una caída en 2021.

Gráfica 14. Guatemala: estadísticas de personal en el Organismo Ejecutivo



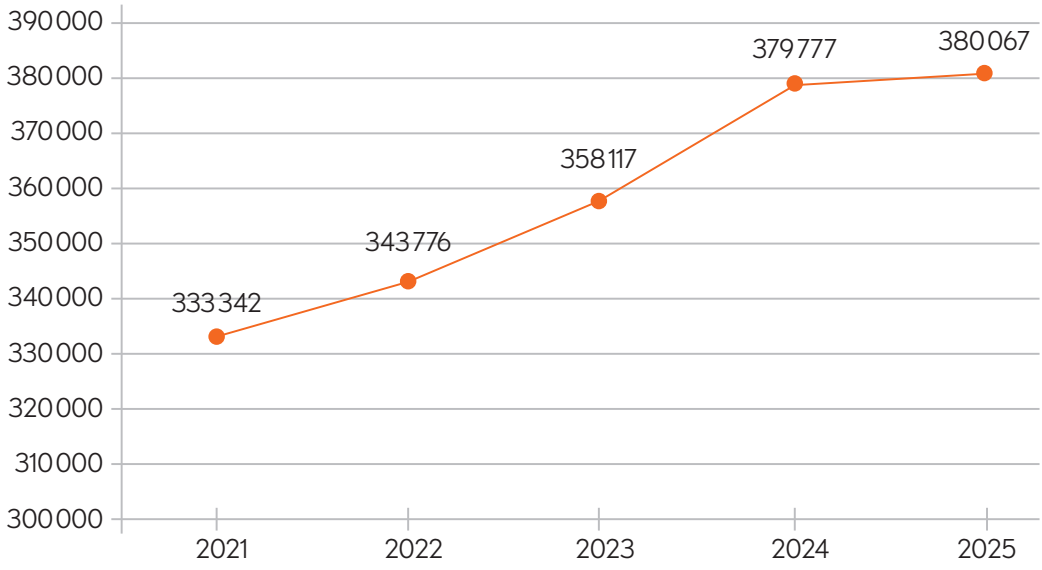
Fuente: Con base en múltiples fuentes de información.

[147] En donde se contabilizó un total de 292 753 personas funcionarias públicas, pero excluyó a las servidoras municipales.

Si bien los registros de la ONSEC permiten tener una idea general del empleo público, estos no abarcan a numerosas entidades, como el Organismo Legislativo y el Judicial, entre otras, que operan bajo esquemas administrativos independientes.

En paralelo, el Informe Económico Semanal,[148] elaborado por la Dirección de Política y Análisis del Ministerio de Economía, presenta datos del periodo de 2021 a mayo de 2025 sobre el personal registrado en el IGSS. Aunque esta fuente oficial es bastante confiable –al basarse en los cotizantes activos en el sistema de seguridad social–, deja fuera a un segmento relevante: las personas contratadas para brindar servicios técnicos o profesionales. Si bien no siempre se les clasifica como servidoras públicas, sus ingresos provienen del presupuesto estatal, lo que refleja una relación directa de dependencia con el aparato gubernamental.[149]

Gráfica 15. Guatemala: personas empleadas públicas afiliadas al IGSS



Fuente: Con datos del Informe Económico Semanal, elaborado por la Dirección de Política y Análisis de la cartera de Economía.

Esta dispersión de datos refleja un problema de fondo: el Estado guatemalteco no cuenta con una visión integral ni sistematizada de su propio recurso humano, lo que limita su capacidad

[148] Ministerio de Economía (Guatemala). (s. f.). Dirección de Políticas y Análisis Económico (DAE)-Viceministerio de Integración y Comercio Exterior. https://www.mineco.gob.gt/despacho-y-viceministerios/viceministerio-de-integracion-y-comercio-exterior/direccion-de-politicas-y-analisis-economico-dae

[149] Oficina Nacional de Servicio Civil (ONSEC). (s. f.). Estadísticas del recurso humano por género-ONSEC. http://www.onsec.gob.gt/w/index.php/estadisticas-de-genero/

de planificación, dificulta la fiscalización ciudadana y abre la puerta a prácticas opacas en la administración del empleo público.

Modalidades de contratación

Uno de los factores que más contribuye a la opacidad del servicio civil es la diversidad de renglones presupuestarios utilizados para la contratación de personal. Cada uno opera bajo reglas distintas y presenta diferentes niveles de formalidad, control y rendición de cuentas. A continuación se presenta una síntesis de los principales renglones utilizados:

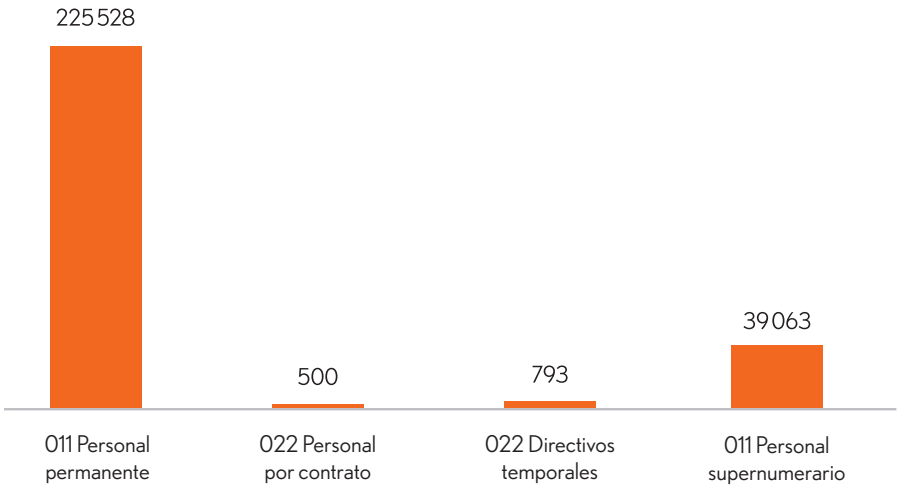
Tabla 12. Guatemala: principales modalidades de contratación de empleados públicos

Renglón	Características principales	Riesgos identificados
011	Régimen permanente, sujeto a la Ley de Servicio Civil.	Procesos de ingreso no siempre transparentes ni meritocráticos.
021	Personal supernumerario sin estabilidad ni carrera.	Alta rotación, condiciones precarias.
022/031	Contratos por jornada y trabajo temporal, comunes en municipalidades.	Alta discrecionalidad, escaso control de perfiles.
029	Contratación de servicios técnicos o profesionales, sin relación de dependencia.	Uso desvirtuado para funciones permanentes, precarización y clientelismo.

Fuente: Con datos de Plaza Pública.

Para ejemplificar esta segmentación, los datos de ONSEC a junio de 2025 muestran que el renglón 011 concentra 225 528 plazas, seguido por el renglón 021 con 39 063. Los renglones 022 (500) y 022-directivos (793) tienen una presencia marginal.

Gráfica 16. Guatemala: puestos públicos ocupados por renglón presupuestario-Organismo Ejecutivo



Fuente: Oficina Nacional de Servicio Civil-ONSEC.[150]

Cabe destacar que estos datos no incluyen a las personas contratadas bajo el renglón 029, ya que estas no forman parte de los registros de ONSEC al estar clasificadas como prestadoras de servicios sin relación laboral. Esto significa que la gráfica no refleja la totalidad del personal que efectivamente trabaja para el Estado, y nuevamente confirma la fragmentación del sistema y la dificultad para contar con un panorama completo y actualizado del recurso humano estatal.

El caso del renglón 029

El renglón 029 fue concebido para contratar personal técnico por tiempo limitado y sin establecer una relación laboral formal.[151] Sin embargo, en la práctica se ha convertido en la vía más utilizada para incorporar personal, incluso en puestos de responsabilidad permanente, sin pasar por concursos públicos ni evaluaciones de mérito.

Al no estar sujetos a las normas de la Ley de Servicio Civil, quienes trabajan bajo esta modalidad escapan a los mecanismos de regulación, supervisión y rendición de cuentas. Además, sus contratos suelen carecer de criterios uniformes, con términos poco claros, sin descripciones detalladas de productos esperados ni evaluación efectiva del desempeño. Esta figura contractual –que crece sin planificación y sin una base normativa sólida– ha contribuido a precarizar el empleo

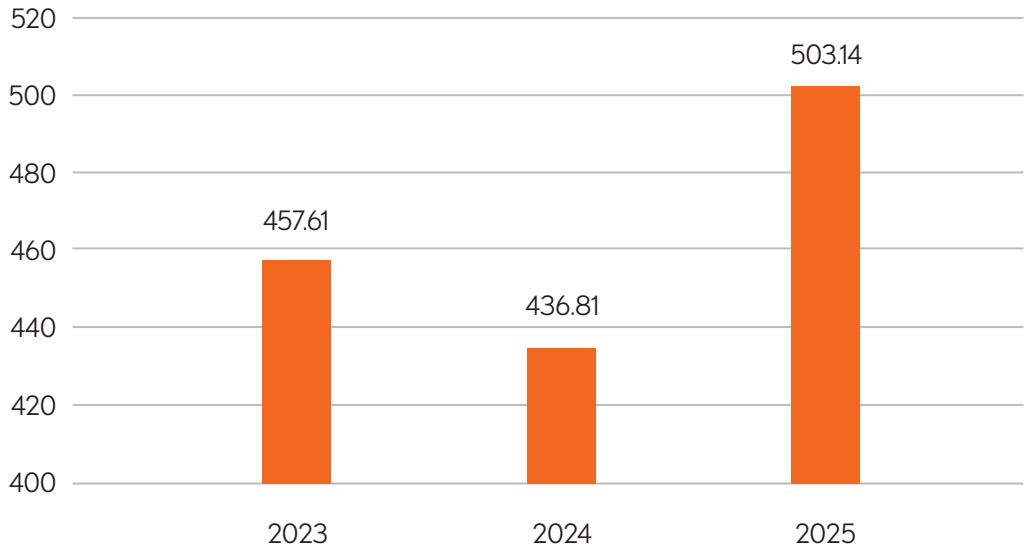
[150] Para más información, véase https://docs.google.com/spreadsheets/d/1Oc7DJwceQ69gmCARGrBzfnSrrHAaw0H6/edit?gid=1143395237#gid=1143395237

[151] La Hora. (2025). Eso ha incrementado Conamigua el gasto por contratos. LH Investigación. https://lahora.gt/investigacion/smorales/2025/02/23/239-eso-ha-incrementado-conamigua-el-gasto-por-contratos-029/

público, reducir los estándares de profesionalismo y ampliar los márgenes para el clientelismo, la discrecionalidad y, en muchos casos, la corrupción (La Hora, 2025).

De acuerdo con información del Sistema de Contabilidad Integrada (SICOIN), en lo que va de 2025, los 14 ministerios del Organismo Ejecutivo y la Presidencia de la República erogaron Q503.13 millones por el pago de contrataciones de personal temporal (029), marcando una aceleración de esta modalidad de contratación en cuanto volumen o cantidad.

Gráfica 17. Guatemala: gasto en contrataciones 029 del Organismo Ejecutivo



Fuente: Con datos de SICOIN. Cifras en milones de Q.

Según datos del SICOIN, durante el primer cuatrimestre de 2025 los 14 ministerios del Organismo Ejecutivo y la Presidencia de la República destinaron un total de Q503.13 millones al pago de personal bajo contratos temporales regulados por el renglón 029. Esta cifra representa un aumento de Q66.32 millones (15 %) en comparación con 2024, y de Q45.5 millones (10 %) respecto de 2023, último año de la administración de Alejandro Giammattei (La Hora).

El análisis se centra en el renglón presupuestario de otras remuneraciones de personal temporal que, según el Manual de Clasificaciones Presupuestarias del Ministerio de Finanzas Públicas, contempla honorarios por servicios técnicos y profesionales brindados sin relación de dependencia, dentro de un ejercicio fiscal. Este mecanismo es utilizado, principalmente, para la contratación de asesores.

Entre las instituciones que reportaron mayores incrementos en este tipo de contrataciones destacan el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (CIV), el Ministerio de Trabajo

(Mintrab) y el Ministerio de Gobernación (Mingob). En contraste, los ministerios de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y de Relaciones Exteriores (Minex) redujeron sus niveles de ejecución en este rubro.

El CIV lidera el listado con una ejecución de Q118.16 millones, superando en Q23.5 millones el monto registrado en el mismo periodo del año anterior. Le siguen el MAGA con Q32.68 millones (un incremento de Q12.8 millones), Salud con Q71.04 millones (Q5.35 millones más), el Mingob con Q56.2 millones (Q8.15 millones de aumento), y MIDES, que también alcanzó Q32.68 millones, con una variación positiva de Q12.8 millones respecto de 2024.[152] Otras carteras que superaron los Q20 millones en este tipo de gasto son Cultura y Deportes, Economía y Ambiente. Por otro lado, las entidades con menor ejecución en dicho renglón fueron el Minex, Educación y la Presidencia de la República.[153]

De acuerdo con La Hora, que solicitó explicaciones a los ministerios que más incrementaron sus gastos en el renglón 029 durante el primer cuatrimestre del año, algunos justificaron el aumento como parte de una estrategia deliberada para fortalecer la institucionalidad y mejorar la calidad de los servicios. Otros lo atribuyeron a la necesidad de asumir nuevas funciones asignadas a la cartera. En el caso del Ministerio de Comunicaciones (CIV), se mencionó que el incremento responde a la implementación del Plan de Conectividad Nacional, la Ley de Simplificación de Trámites y la creación de nuevas unidades, como Asuntos Portuarios y Probidad. Estas responsabilidades, según el CIV, requieren la contratación de más personal técnico y profesional (La Hora, 2025).

Análisis integrado de riesgos de corrupción

El sistema de servicio civil en Guatemala se caracteriza por su fragmentación y la coexistencia de múltiples regímenes de contratación que a menudo carecen de uniformidad en sus requisitos de ingreso, estabilidad laboral y mecanismos de evaluación. Esta complejidad, sumada a una institucionalidad débil y la persistente injerencia política, crea un caldo de cultivo para la corrupción en el proceso de contratación de empleados públicos. La ausencia de un sistema de mérito robusto y universalmente aplicado es una de las principales vulnerabilidades (Icefi, 2022; Transparencia Internacional, s. f.).

[152] La Hora. (2025). Ministerios y Presidencia gastan más de Q500 millones en contratos 029 en primer cuatrimestre de 2025. https://lahora.gt/investigacion/smorales/2025/05/11/ministerios-y-presidencia-gastan-mas-de-q500-millones-en-contratos-029-en-primer-cuatrimestre-de-2025/

[153] La Hora. (2025, 23 de febrero). 239 %: eso ha incrementado Conamigua el gasto por contratos 029. https://lahora.gt/investigacion/smorales/2025/02/23/239-eso-ha-incrementado-conamigua-el-gasto-por-contratos-029/

i.Riesgos de corrupción según régimen de contratación

Como ya hemos indicado, el marco legal guatemalteco contempla, principalmente, los siguientes regímenes de contratación de personal en el sector público, cada uno con sus propias susceptibilidades a la corrupción:

Régimen de carrera administrativa (Ley de Servicio Civil, Decreto núm. 1748)

Este régimen, idealmente, en teoría debe basarse en elementos tales como el mérito, la igualdad de oportunidades, la estabilidad y la profesionalización en la función pública. Se accede por concursos de oposición y las personas empleadas gozan de derechos laborales y estabilidad.

Riesgos

A pesar de su diseño formalmente basado en el mérito, este régimen es vulnerable a:

- Manipulación de concursos: alteración intencionada de los procesos de selección, donde las bases de concursos se diseñan para favorecer a ciertos candidatos o las evaluaciones son subjetivas y manipulables.
- Nepotismo y clientelismo: inclusión de allegados o afiliados políticos disfrazados de candidatos meritocráticos.
- Venta de plazas: práctica ilegal de cobrar por un puesto de trabajo, especialmente en posiciones con salarios atractivos o acceso a recursos.

Ejemplos

Si bien no siempre se detallan casos específicos de manipulación de concursos en la prensa, la persistencia de empresas acusadas de corrupción que continúan recibiendo contratos millonarios del Estado (No Ficción, 2024) sugiere la existencia de redes de influencia que también podrían impactar en los procesos de contratación de personal para facilitar sus operaciones. La politización en la designación de personas altas funcionarias, como se ha señalado en los procesos de comisiones de postulación (Justicia Ya, 2023; Fundación Myrna Mack, 2023), genera un entorno propicio para que el clientelismo y el nepotismo se extiendan a los niveles inferiores de la administración.

Régimen de contratación por contrato (artículos 171 y 172 de la Ley Orgánica del Presupuesto, y Acuerdo Gubernativo 125-2003)

Este régimen permite la contratación de personal bajo la modalidad de contrato temporal o por servicios técnicos y profesionales fuera del régimen de carrera.

Riesgos

Este es uno de los regímenes más susceptibles a la corrupción debido a su flexibilidad, menor grado de fiscalización y menor escrutinio público:

- Contratación discrecional y favoritismo: asignación de puestos sin procesos de selección transparentes, favoreciendo a personas con conexiones políticas o personales.
- Plazas fantasma o subempleo: contratación de personal que no desempeña funciones reales o cuyo trabajo es mínimo, pero que figura en la nómina para desviar fondos o pagar favores políticos.
- Salarios inflados: asignación de honorarios excesivos por servicios que no lo justifican para facilitar el desvío de recursos.
- Uso como caja chica: utilización de estos contratos para financiar campañas políticas o redes clientelares (Transparencia Internacional, s. f.).

Ejemplos

Los casos de plazas fantasma han continuado siendo un problema recurrente. Por ejemplo, en enero de 2024, la Primera Secretaría de la Junta Directiva del Congreso

de la República afirmó que se revisarían los contratos de personas trabajadoras para evitar plazas fantasma y abusos de salarios altísimos para perfiles que ni siquiera vienen a trabajar (Congreso de la República de Guatemala, 2024). Aunque el llamado caso Plazas Fantasma en el Congreso involucró investigaciones previas, las noticias de 2025 continúan mencionando audiencias relacionadas (Prensa Libre, 2025), lo que indica una problemática persistente. Además, se han reportado denuncias por nepotismo, como la acusación contra el exdirector de la PNC en mayo de 2020 por la inclusión de familiares con altas remuneraciones (Congreso de la República de Guatemala, 2020). Más recientemente, se ha señalado a clanes políticos, como el clan Hernández en Huehuetenango, por ubicar a familiares y amistades en diversas dependencias y poderes del Estado (Divergentes, 2024), ilustrando el riesgo de contratación discrecional.

Régimen de confianza y libre nombramiento

Corresponde a cargos directivos, de asesoría o de alto nivel donde la designación es discrecional por parte de la autoridad superior debido a la naturaleza de confianza del puesto.

Riesgos

Aunque la discrecionalidad es inherente a estos puestos, los riesgos más evidentes están asociados a:

- Nombramientos inadecuados: designación de personal sin la idoneidad técnica o ética necesaria, privilegiando la lealtad política sobre la capacidad.
- Facilitación de redes de corrupción: nombramiento de individuos que colaboran en esquemas de corrupción, ya sea para desviar fondos, manipular procesos o encubrir irregularidades.

Ejemplos

La politización en la designación de cargos clave ha sido una constante. La preocupación por la independencia judicial, por ejemplo, ha llevado a organizaciones como Justicia Ya (2023) a analizar los riesgos para la justicia en la elección de magistrados, sugiriendo que la politización afecta la idoneidad de los elegidos, lo que puede repercutir en la calidad y probidad del personal nombrado bajo su dirección.

ii.Riesgos generales del sistema de contratación de empleados públicos

- **Imposibilidad de conocer la real dimensión del personal estatal**

La fragmentación del sistema de servicio civil y la multiplicidad de regímenes de contratación dificultan enormemente la obtención de un registro unificado y veraz sobre cuántas personas trabajan realmente para el Estado, en qué instituciones específicas y bajo qué condiciones contractuales. La falta de una base de datos centralizada y actualizada impide una visión completa de la fuerza laboral pública. Esta opacidad es un facilitador clave de la corrupción, ya que impide el control efectivo sobre la masa salarial y la existencia de plazas fantasma, como se aborda a continuación.

- **Duplicidad de funciones o existencia de plazas fantasma**

La falta de planificación y control en la contratación, aunada a la opacidad, deriva en la duplicidad de funciones entre personas empleadas, generando ineficiencia. De manera más grave, permite la existencia de plazas fantasma donde personas figuran en la nómina y cobran un salario sin desempeñar ninguna función real.

- **Falta de trazabilidad entre el gasto en personal y sus resultados institucionales**

Debido a la opacidad en la contratación y la debilidad en la evaluación del desempeño, es extremadamente difícil vincular el gasto significativo en personal público con los resultados y la efectividad de las instituciones. El Estado gasta grandes sumas en salarios, pero no hay mecanismos claros para determinar si este gasto se traduce en servicios públicos de calidad o en el cumplimiento de objetivos institucionales. Esta desconexión fomenta la ineficiencia y puede ocultar la malversación de fondos, ya que no se exige una justificación clara del valor generado por la inversión en recursos humanos.

- **Desigualdad en las condiciones laborales**

La coexistencia de múltiples regímenes de contratación (carrera, contrato, confianza) genera una profunda desigualdad en las condiciones laborales. Personas funcionarias que realizan tareas similares pueden tener enormes diferencias en beneficios, estabilidad laboral, remuneración y acceso a la seguridad social, dependiendo de bajo qué régimen fueron contratados y, a menudo, de sus conexiones. Esta disparidad genera desmotivación, inequidad y es un caldo de cultivo para la corrupción, ya que –por un lado– los puestos con mejores beneficios pueden ser objeto de favoritismo y tráfico de influencias, y –por el otro– puede generar incentivos para recibir premios o estímulos económicos ilegales para compensar el bajo ingreso y condiciones laborales. El informe del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (Icefi) (2022) sobre la fragmentación del sistema de servicio civil de Centroamérica resalta cómo estas condiciones heterogéneas impactan negativamente en la profesionalización y la transparencia.

- **Debilidad de los órganos responsables y de control**

La ONSEC, la CGC y el MP enfrentan limitaciones de recursos, independencia y capacidad para investigar y sancionar eficazmente las irregularidades en la contratación pública (Icefi, 2022). La impunidad percibida (FUNDESA, 2025) desincentiva la denuncia.

En síntesis, el sistema de contratación de personas empleadas públicas en Guatemala es un eslabón crítico y altamente vulnerable a la corrupción, con riesgos que se manifiestan desde la manipulación de concursos y el nepotismo hasta la existencia de plazas fantasma en las nóminas estatales. La incapacidad de conocer la real dimensión del personal, la duplicidad de funciones, la falta de trazabilidad entre gasto y resultados, y la desigualdad en las condiciones laborales, sumado a la politización y la debilidad de los órganos de supervisión y control, configuran un escenario propicio para el desvío de fondos y la ineficiencia de la administración pública. Para el periodo 2020-2025, estos riesgos se han mantenido o incluso amplificado, con constantes denuncias y esfuerzos por parte de las nuevas autoridades para sanear las nóminas. Asimismo, no obstante la urgencia de una reforma integral del servicio civil que fortalezca la meritocracia, la transparencia y la rendición de cuentas en todos los niveles y regímenes de contratación, sigue siendo un asunto pendiente en el marco del debate sobre la reforma política e institucional del Estado guatemalteco.

Sistema de control y fiscalización de ingresos y gastos públicos

Marco normativo e institucional vigente

Marco normativo y funcionamiento del sistema de fiscalización

El sistema de fiscalización en Guatemala se asienta sobre un robusto marco normativo que busca regular la recaudación de ingresos y la ejecución del gasto público, promoviendo la legalidad, transparencia y eficiencia. Este marco incluye:

- Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG): establece la responsabilidad legal de las personas funcionarias públicas (artículo 154, 155) y el principio de publicidad de los actos administrativos (artículo 30), pilar de la transparencia. Asimismo, define las competencias de CGC como ente fiscalizador superior.
- Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto núm. 31-2002): regula específicamente el mandato, organización y funciones de la CGC, el órgano rector del control gubernamental.
- Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto núm. 101-97): establece las normas para la formulación, aprobación, ejecución, control y liquidación del presupuesto del Estado.
- Ley de Contrataciones del Estado (Decreto núm. 57-92): regula los procesos de adquisición de bienes, servicios y obras por parte del Estado, una de las áreas más vulnerables a la corrupción.
- Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto núm. 57-2008): garantiza el derecho de las y los ciudadanos a acceder a la información pública, fundamental para la fiscalización ciudadana y el periodismo de investigación.
- Ley de Probidad y de Responsabilidades (Decreto núm. 89-2002): establece las obligaciones de las personas funcionarias y empleadas públicas en cuanto a la declaración de sus bienes y la prohibición de conflictos de interés.
- Ley Contra la Corrupción (Decreto núm. 70-2006): tipifica delitos relacionados con la corrupción y establece mecanismos para su prevención y combate.

El sistema opera bajo un modelo de control previo –por ejemplo, opinión de la CGC sobre el presupuesto–, concurrente –como son las auditorías durante la ejecución– y posterior –que refiere por ejemplo a la liquidación presupuestaria y auditorías forenses–. Su objetivo es asegurar que los ingresos se recauden conforme a la ley y que el gasto se ejecute de manera correcta, evitando la corrupción y el despilfarro.

Institucionalidad responsable

La fiscalización del ingreso y gasto público recae en una serie de instituciones, cada una con un mandato particular y funciones claramente especificadas. No existe un sistema integrado propiamente dicho pero sí un conjunto de instituciones que requieren marcos de coordinación apropiados y una efectiva disposición a cumplir con sus responsabilidades. Los principales actores involucrados en este sistema son los siguientes:

- CGC: es el órgano rector del control gubernamental. Su mandato es examinar las operaciones financieras y administrativas de todas las entidades que manejan fondos públicos. Realiza auditorías de gestión, financieras y especiales, emitiendo reparos cuando se detectan irregularidades.
- Superintendencia de Administración Tributaria (SAT): encargada de la administración del sistema tributario, incluyendo la recaudación, fiscalización y control de impuestos y derechos aduaneros. Es clave en la fiscalización de ingresos y combate a la defraudación tributaria y el contrabando.
- MP: como ente encargado de la persecución penal, investiga y persigue los delitos que surgen de la fiscalización, incluyendo casos de corrupción, peculado, malversación, fraude y defraudación tributaria.
- Organismo Judicial: a través de sus tribunales es el encargado de juzgar los casos de corrupción y aplicar las sanciones correspondientes.
- Congreso de la República: a nivel de Pleno y de comisiones ejerce la función de control político y fiscalización presupuestaria.

Instrumentos de fiscalización

El sistema utiliza varios instrumentos para llevar a cabo la fiscalización:

i. Auditorías

Ya sean de carácter financiero, de gestión o especiales, son realizadas principalmente por la CGC y cons-

tituyen un elemento esencial para revisar la legalidad y razonabilidad del gasto. A pesar de su importancia y uso recurrente, tiene una efectividad limitada en razón de limitaciones presupuestarias y de personal especializado a nivel de la CGC, lo que restringe su alcance y profundidad (Icefi, 2022). La lentitud en la emisión y seguimiento de reparos, así como la baja tasa de recuperación de fondos, merman su impacto disuasorio y punitivo.

ii. Declaraciones de probidad

Establecidas en la Ley de Probidad y de Responsabilidades, constituyen un mecanismo para que las personas funcionarias declaren sus bienes al inicio y al final de su gestión, buscando detectar patrones de enriquecimiento ilícito. Tienen una baja efectividad debido a que la verificación de dichas declaraciones es compleja y la capacidad para investigar discrepancias significativas es limitada. A menudo carecen de un seguimiento riguroso que derive en sanciones efectivas.

iii. Sistemas de información pública

Los portales ya detallados en acápites anteriores, Guatecompras, Portal de Transparencia Presupuestaria, Portal de Transparencia del MINFIN, etc., que publican información sobre compras, contratos y ejecución presupuestaria constituyen otro instrumento importante. Cuentan con una efectividad parcial ya que, si bien hay un alto número de visitas (más de 125 millones entre enero y septiembre de 2023 en portales MINFIN, AGN, 2023), la información no siempre es suficiente, oportuna y/o fácil de interpretar para el ciudadano común (Plaza Pública, 2012). Esto limita la capacidad de un escrutinio profundo y una auditoría social efectiva.

iv. Investigación y persecución penal

El MP es el encargado de recibir denuncias y llevar a cabo las investigaciones penales por delitos de corrupción. Su efectividad se puede definir como variable debido a que no aporta información verificable sobre delitos vinculados a este ámbito de la gestión pública. Se conoce de un incremento de denuncias, pero no de la efectividad de los procesos de investigación y persecución penal. La politización en la elección de fiscales y la falta de independencia pueden socavar la voluntad de investigar casos sensibles (Justicia Ya, 2023). La resistencia judicial por parte de los implicados y el uso de recursos legales para dilatar los procesos también obstaculizan su efectividad.

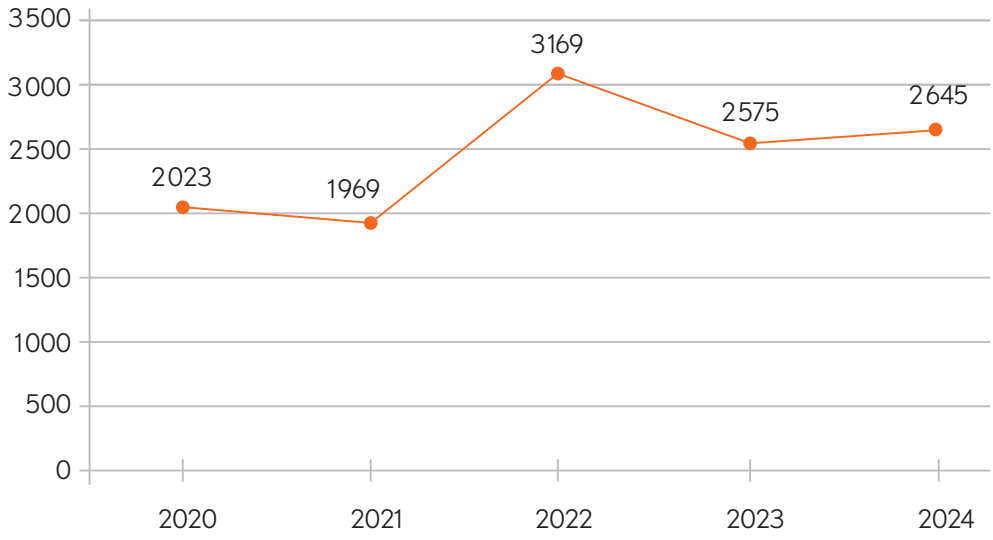
v. Control aduanero y tributario

La SAT fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones tributarias y aduaneras por medio de un sistema de control. Su efectividad puede definirse como mixta, ya que ha demostrado capacidad para investigar casos complejos de defraudación, como el Caso B410, pero dichas investigaciones a menudo enfrentan desafíos significativos, incluyendo resistencia judicial y tensiones políticas.

Desempeño del sistema de control y fiscalización

La revisión de los datos reportados por la CGC entre 2020 y 2024[154] permite identificar una serie de riesgos y vulnerabilidades que afectan la efectividad del sistema de control y fiscalización del gasto público en Guatemala. Durante estos años se observa un comportamiento relativamente estable en la cantidad de auditorías realizadas, con un aumento notable en 2022, en el que se registraron 3 169 procesos. Este pico podría asociarse con un esfuerzo institucional para ampliar la cobertura de fiscalización o responder a presiones derivadas del contexto político de ese año. Sin embargo, la cantidad de auditorías no es un indicador suficiente para evaluar la eficacia de la CGC. Es indispensable analizar qué tanto dichas auditorías derivan en acciones concretas de control, como sanciones administrativas o denuncias ante el Ministerio Público.

Gráfica 18. Guatemala: total de auditorías económicas realizadas 2020-2024[155]



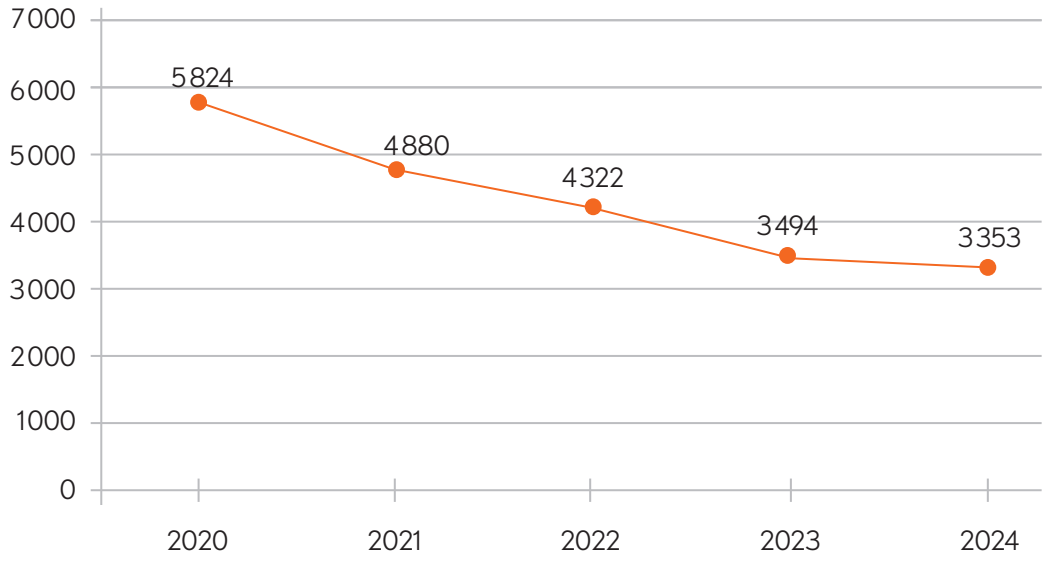
Fuente: Con datos del portal de información de la Contraloría General de Cuentas.

[154] Contraloría General de Cuentas (Guatemala). (s. f.). Portal de consulta de informes de auditoría. https://appweb.contraloria.gob.gt/bknCaPortal/informe.jsp#/principal

[155] Datos incluyen auditorías financieras de cumplimiento y exámenes especiales de auditoría.

En ese sentido, el número de sanciones económicas impuestas por la CGC muestra una tendencia a la baja. En 2020 se registraron 5 824 sanciones, cifra que disminuyó cada año hasta alcanzar 3 353 en 2024. Esta reducción representa más de un 40 % en el periodo analizado. Si bien no puede afirmarse automáticamente que esta caída refleja una disminución en las irregularidades detectadas –ya que no toda auditoría debe necesariamente concluir en sanción–, sí plantea interrogantes sobre la capacidad institucional para formular cargos, imponer sanciones y, sobre todo, garantizar su ejecución efectiva.

Gráfica 19. Guatemala: total de sanciones económicas (2020-2024)[156]



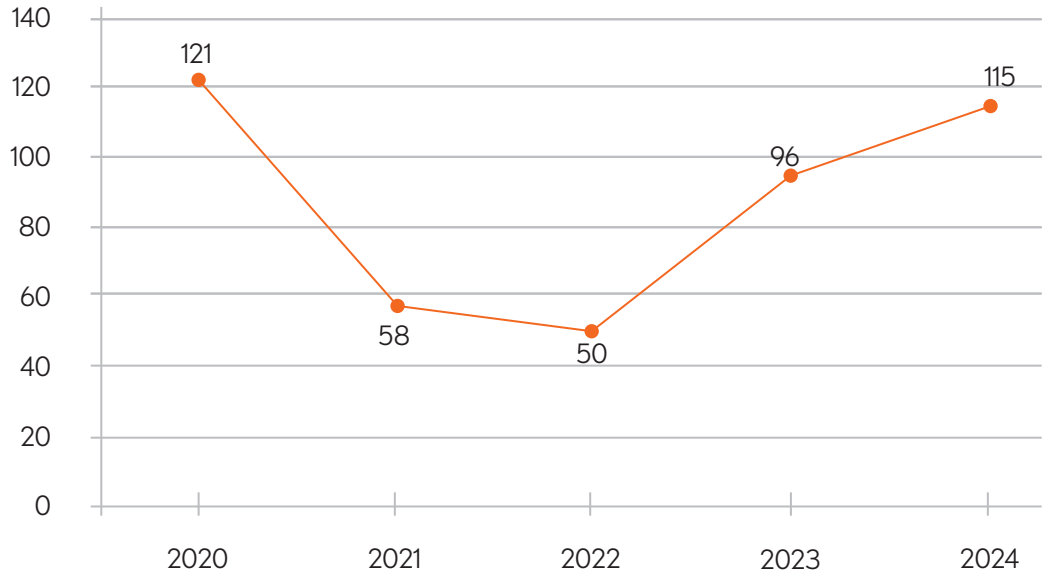
Fuente: Con datos del portal de información de la Contraloría General de Cuentas.

Cabe destacar que esta disminución ocurrió incluso en años con mayor cobertura de auditorías. Por ejemplo, en 2022, a pesar del récord en procesos de auditoría, las sanciones impuestas fueron significativamente menores que las registradas en 2020. Si bien más auditorías per se no tienen que significar más hallazgos y sanciones, frecuentemente a mayor grado de fiscalización se identifica un mayor grado de incumplimientos de las normas establecidas para la gestión de fondos públicos. Bajo esta lógica, la disparidad señalada evidencia una desconexión entre la capacidad de revisión documental y de campo, y la efectividad del proceso sancionador. Es decir, un mayor número de auditorías no se traduce automáticamente en más sanciones, lo cual puede deberse a múltiples factores: limitaciones técnicas para documentar hallazgos con suficiente solidez jurídica, criterios internos de clasificación y formulación de cargos más restrictivos o procesos institucionales más lentos o cautelosos.

[156] Datos incluyen auditorías financieras de cumplimiento y exámenes especiales de auditoría.

En paralelo, las denuncias penales formuladas por la CGC también presentan una evolución irregular. En 2020 se presentaron 121 denuncias, cifra que cayó a 58 en 2021 y a 50 en 2022. A partir de 2023 se observó un repunte: 96 denuncias ese año y 115 en 2024. Esta recuperación podría interpretarse como una mayor disposición institucional a escalar los hallazgos hacia el ámbito judicial, aunque los niveles actuales todavía no superan los de inicios del periodo.

Gráfica 20. Guatemala: total de denuncias penales presentadas por la CGC (2020-2024)[157]



Fuente: Con datos del portal de información de la Contraloría General de Cuentas.

Distintos medios de comunicación han documentado casos relevantes derivados de auditorías de la CGC. Por ejemplo, según Prensa Libre,[158] en el segundo semestre de 2024 se impusieron más de 900 sanciones económicas por Q67.5 millones y se presentaron 47 denuncias penales por posibles manejos irregulares de Q215 millones en distintas instituciones (Prensa Libre, 2024). Asimismo, Canal Antigua reportó que en 2024 se registraron 2 341 sanciones por Q68.4 millones y 68 denuncias penales que involucraban un monto global superior a Q7 mil millones (Canal Antigua, 2024).[159]

[157] Datos incluyen auditorías financieras de cumplimiento y exámenes especiales de auditoría.

[158] Prensa Libre. (2024). CGC presenta 47 denuncias por dudas en el manejo de Q215 millones. Prensa Libre. https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/cgc-presenta-47-denuncias-por-dudas-en-el-manejo-de-q215-millones

[159] Canal Antigua. (2024). Contraloría General de Cuentas emite sanciones millonarias por irregularidades detectadas en 2024. Canal Antigua. https://canalantigua.tv/2024/12/02/cgc-emite-sanciones-millonarias

Aunque estos casos muestran que la CGC continúa desempeñando un rol relevante en la detección de anomalías y formulación de denuncias, los datos agregados reflejan una institucionalidad que, si bien cuenta con capacidad operativa para auditar, enfrenta desafíos para lograr que sus hallazgos se traduzcan sistemáticamente en consecuencias concretas. La desconexión entre el volumen de auditorías y la cantidad de sanciones o denuncias penales podría reflejar limitaciones estructurales en el seguimiento de hallazgos, restricciones presupuestarias, debilidades en la articulación interinstitucional (particularmente con el Ministerio Público) o incluso márgenes de discrecionalidad en la formulación de cargos.

En resumen, el análisis muestra una institucionalidad que cumple con su mandato operativo de fiscalización, pero que requiere fortalecer sus mecanismos de respuesta para cerrar el ciclo de control público. Es decir, para que la auditoría no sea solo una práctica de revisión formal, sino un proceso con consecuencias administrativas o judiciales claras, oportunas y proporcionales a las irregularidades detectadas. Esta es una condición indispensable para que la CGC consolide su legitimidad ante la ciudadanía y fortalezca su rol como actor clave en la lucha contra la corrupción y la mala administración de los recursos públicos.

Auditorías y sanciones de la CGC: un análisis más detallado por sector o actor institucional

Uno de los patrones más relevantes que se observan al revisar los cuadros anuales de auditorías financieras, de cumplimiento y exámenes especiales es que los sectores con mayor cantidad de hallazgos son, de manera consistente, las municipalidades y consejos de desarrollo, así como los sectores salud y educación. En particular, el sector municipal concentra de forma sistemática la mayoría de los hallazgos: por ejemplo, en 2020 registró 2 303 hallazgos; en 2021, 2 098; en 2022, 2 014; en 2023, 1 651; y en 2024, 1 552. Esta concentración apunta a una alta vulnerabilidad estructural en los gobiernos locales y sus mecanismos de ejecución presupuestaria, probablemente asociada a la baja capacidad técnica, deficiente control interno y uso discrecional de los fondos del Consejo de Desarrollo.

No obstante, como hemos indicado, esta alta densidad de hallazgos no siempre se traduce en consecuencias efectivas. La cantidad de sanciones económicas impuestas a dicho sector, si bien es considerable en términos absolutos, es baja en proporción con los hallazgos detectados. Por ejemplo, en 2022, de 2 014 hallazgos solo se impusieron 1 999 sanciones económicas; y en 2023, de 1 651 hallazgos se registraron 1 634 sanciones. En algunos años, el número de sanciones incluso es inferior al total de hallazgos, lo que puede reflejar la imposibilidad de formalizar jurídicamente los cargos o, en el peor de los casos, márgenes de discrecionalidad que obstaculizan la respuesta sancionatoria.

Más preocupante aún es el comportamiento de las denuncias penales, que constituyen el eslabón más débil del ciclo de control. En 2020 se reportaron 40 denuncias penales derivadas de auditorías; esa cifra cayó a 18 en 2021, volvió a subir a 20 en 2022, aumentó a 68 en 2023 y cerró con 38 en 2024. Aunque se observa una recuperación a partir de 2023, la tendencia general sigue siendo errática y muy inferior al universo de hallazgos. De hecho, en la mayoría de los sectores auditados, el número de denuncias penales anuales no supera los dos dígitos. Este patrón refleja un cuello de botella crítico en el tránsito de hallazgos administrativos hacia acciones penales y evidencia una institucionalidad que, aun cuando detecta, no necesariamente sanciona con rigor.

Otro hallazgo importante se desprende de los exámenes especiales de auditoría, los cuales, a pesar de su volumen considerable -por ejemplo, 1 267 auditorías en 2023 y 771 en 2024-, arrojan resultados desiguales en cuanto a consecuencias. En 2024, por ejemplo, se formularon 796 sanciones económicas y apenas

77 denuncias penales. Estos exámenes, que en teoría deberían abordar temas críticos o de alta complejidad, presentan un bajo nivel de consecuencias penales, lo que debilita su capacidad disuasoria.

En lo que respecta a los sectores más sancionados, nuevamente destaca el ámbito municipal, seguido por los sectores de salud y educación. Sin embargo, existen diferencias notables en la relación entre hallazgos y consecuencias. En el caso del sector salud, por ejemplo, en 2023 se identificaron 319 hallazgos y se formularon solo 14 denuncias penales. En el sector educación, ese mismo año se detectaron 144 hallazgos y se presentaron ocho denuncias. Esto sugiere que incluso en sectores sensibles –donde el mal uso de fondos puede tener un impacto directo en los derechos fundamentales– la capacidad de traducir irregularidades en procesos penales sigue siendo limitada.

En síntesis, el análisis de los datos detallados de hallazgos, acciones administrativas y denuncias por año (véase Anexo 5)[160] pone en evidencia un sistema de control con una fuerte vocación operativa pero débil capacidad sancionatoria. La CGC mantiene un ritmo sostenido de auditorías y continúa identificando hallazgos de forma sistemática, pero carece de articulación interinstitucional y respaldo político para escalar esas irregularidades hacia consecuencias tangibles. Esta desconexión no es trivial: contribuye a un entorno de impunidad técnica en el que las fallas se documentan pero no se corrigen, debilitando la confianza pública en las instituciones de fiscalización y profundizando los incentivos para la corrupción administrativa.

Riesgos y vulnerabilidades de corrupción

El sistema de fiscalización, al ser parte del mismo ecosistema estatal, también es vulnerable a la corrupción y a distintas formas de cooptación e influencia por actores interesados lícitos e ilícitos, lo que mina su capacidad para prevenir y combatir el desvío de recursos y otras formas de corrupción. Los principales riesgos se pueden expresar en las siguientes líneas:

- Cooptación institucional: las entidades fiscalizadoras pueden ser cooptadas por redes de corrupción, lo que lleva a la omisión intencional de irregularidades, la dilación de investigaciones, o la elaboración de informes sesgados. El alineamiento institucional presentado entre 2018 y 2024 en torno a los presidentes en turno puede ser un factor que explique formas de influencia que limitan el poder sancionatorio.
- Tráfico de influencias y favores: personas funcionarias de control pueden ser presionadas o sobornadas para limpiar expedientes, ignorar indicios de corrupción o proteger a personas o empresas específicas. Esto no es una posibilidad menor en un contexto de extendidas y mutables redes político-económicas ilícitas.
- Fuga de información y filtraciones: la información sensible obtenida durante auditorías o investigaciones puede filtrarse a las personas implicadas en actos de corrupción, permitiéndoles alterar pruebas o evadir la justicia.
- Amenazas e intimidación: el personal que realiza las labores de fiscalización puede ser objeto de amenazas o intimidación, lo que los disuade de llevar a cabo su trabajo de manera rigurosa.
- Vulnerabilidad del proceso judicial: la dilatación de los procesos judiciales por parte de los implicados es un desafío significativo, sumado a las tensiones políticas que pueden surgir cuando se investiga a redes con posibles vínculos con administraciones pasadas, afectando la efectividad final de la persecución penal.

En resumen, el sistema de fiscalización de ingresos y gasto público en Guatemala, si bien cuenta con un sólido marco normativo e instrumental, enfrenta serias limitaciones en su capacidad efectiva debido a facto-

[160] Este anexo puede consultarse en el portal combatealacorrupcion.mx

res como la politización, la insuficiencia de recursos, la resistencia de los fiscalizados y la impunidad. La coexistencia de estas debilidades crea un entorno de alto riesgo para la corrupción, donde la cooptación de las instituciones de control y la dilatación de los procesos judiciales son amenazas constantes. Para el periodo 2020-2025 estos desafíos se mantienen, evidenciando la urgente necesidad de fortalecer la independencia, los recursos y la capacidad técnica de los entes fiscalizadores, asegurar la plena transparencia y garantizar la efectiva persecución y sanción de los delitos de corrupción para mejorar la rendición de cuentas y la probidad en la gestión de los recursos públicos.

Efectividad del régimen de sanciones

A lo largo de este documento se han ido presentado referencias sobre la efectividad normativa e institucional de las distintas dimensiones de análisis presentadas en él. A continuación se analiza, de manera suscita e integrada, qué fortalezas y debilidades tiene el marco normativo e institucional de sanción administrativa y penal sobre casos de corrupción y qué efectividad tiene el régimen sancionatorio en su conjunto.

El régimen sancionatorio de combate a la corrupción

Normas nacionales e internacionales

El régimen sancionatorio guatemalteco en materia anticorrupción se sustenta en un entramado internacional, penal, administrativo y patrimonial. Está integrado por un conjunto de normas que se pueden categorizar de la siguiente manera:

i. Convenciones internacionales

Convención Interamericana contra la Corrupción (Decreto núm. 57-1997) y Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Decreto núm. 3-2005) que obligan al Estado a tipificar y sancionar el cohecho, el enriquecimiento ilícito y el tráfico de influencias (Congreso de la República de Guatemala, 1997; Ministerio de Relaciones Exteriores de Guatemala, 2005).

ii. Norma penal general

Código Penal (Decreto núm. 17-73) que tipifica el cohecho (artículos 311 y 312), el abuso de autoridad (artículo 418), el incumplimiento de deberes (artículo 419) y el enriquecimiento ilícito (artículos 418 a 420). Decreto núm. 31-2012, conocido como Ley contra la Corrupción, que adiciona agravantes por el abuso de cargo (artículo 28) y aumenta penas en una cuarta parte.

iii. Legislación especial

Ley contra la Delincuencia Organizada (Decreto núm. 9-2010) y Ley contra el Lavado de Dinero y Otros Activos (Decreto núm. 10-2001) que endurecen sanciones y habilitan la investigación financiera preventiva. Asimismo, la Ley de Extinción de Dominio (Decreto núm. 15-2001) permite decomisar activos vinculados a hechos de corrupción.

iv. Régimen administrativo

Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto núm. 31-2002) que en su artículo 39 establece 16 tipos de infracciones –desde nepotismo hasta deficiencias de control interno– con multas entre el 5 % y el 200 % del salario mensual (Congreso de la República de Guatemala, 2002; Marroquín Pimentel, 2024).

v. Órganos de persecución penal

El Ministerio Público, incluyendo la Fiscalía contra la Corrupción, la Fiscalía de Delitos Administrativos y la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI), así como la Unidad de Métodos Especiales (UME) y la Dirección de Análisis Criminal (DAC).

vi. Órganos de coordinación

La Comisión Nacional contra la Corrupción (CNC), creada por Acuerdo Gubernativo 28-2020 y reforzada por los acuerdos 149-2024 y 210-2024, coordina políticas de prevención, capacitación y monitoreo de compromisos internacionales (República de Guatemala, 2020).

Tipos de sanciones existentes en la legislación guatemalteca

i. Sanciones penales

- Privación de libertad: penas de prisión variables según el tipo penal (Decreto núm. 17-73, artículos 311 y 312; 418 a 420) (Congreso de la República de Guatemala, 1973).
- Multa penal: fijada según la gravedad del delito y la capacidad económica del condenado (Decreto núm. 17-73, artículo 38) (Congreso de la República de Guatemala, 2012).
- Suspensión de derechos políticos: privación de derechos de sufragio y participación cívica (Decreto núm. 17-73, artículo 56) (Congreso de la República de Guatemala, 1973).
- Inhabilitación especial y absoluta: prohibición de ejercer cargos públicos o profesiones reguladas, de cuatro años en adelante en delitos contra la administración pública (Decreto núm. 17-73, artículos 57 y 58) (Congreso de la República de Guatemala, 1973).
- Agravantes y recargos: aumento de penas en una cuarta parte si el autor es persona funcionaria pública (Decreto núm. 31-2012, artículo 1º) (Congreso de la República de Guatemala, 2012).

ii. Sanciones administrativas y disciplinarias

- Multas administrativas: sanciones equivalentes al 5-200 % del salario mensual en casos de nepotismo, conflicto de interés o deficiencias de control interno (Decreto núm. 31-2002, artículo 39) (Congreso de la República de Guatemala, 2002).
- Apercibimientos y suspensión temporal del cargo: medidas correctivas sin llegar a la destitución (Decreto núm. 31-2002, artículo 39) (Congreso de la República de Guatemala, 2002).
- Destitución y separación definitiva del empleo público: aplicable en infracciones graves como malversación o abuso de funciones (Decreto núm. 31-2002, artículo 39) (Congreso de la República de Guatemala, 2002).

iii. Sanciones patrimoniales

- Decomiso de bienes: retirada de activos vinculados directamente con la comisión de delitos (Decreto núm. 10-2001, artículos 32 y 33) (Congreso de la República de Guatemala, 2001a).
- Extinción de dominio: pérdida definitiva de la propiedad sobre bienes adquiridos con recursos ilícitos (Decreto núm. 15-2001, artículo 1º) (Congreso de la República de Guatemala, 2001b).
- Medidas cautelares de aseguramiento: embargo preventivo de cuentas bancarias, inmuebles y vehículos durante la investigación (Decreto núm. 10-2001, artículo 35) (Congreso de la República de Guatemala, 2001a).

iv. Sanciones civiles y profesionales

- Responsabilidad civil: obligación de resarcir el daño patrimonial causado al Estado o a terceros (Código Civil, artículos 1644 a 1654).
- Inhabilitación profesional: prohibición de ejercer profesiones liberales o técnicas si el delito afecta la confianza pública (Decreto núm. 17-73, artículo 57) (Congreso de la República de Guatemala, 1973).

v. Sanciones a personas jurídicas

- Multa de USD10 000 a USD625 000 según capacidad económica (Decreto núm. 31-2012, artículo 38) (Congreso de la República de Guatemala, 2012).

- Cancelación definitiva de personalidad jurídica en caso de reincidencia o participación directa de sus representantes en hechos delictivos (Decreto núm. 31-2012, artículo 38) (Congreso de la República de Guatemala, 2012).

Fortalezas y debilidades del régimen de sanciones

Desde el punto de vista normativo, Guatemala cuenta con un marco legal que –en teoría– habilita la persecución penal y administrativa de actos de corrupción. Existen leyes –como las que fueron citadas anteriormente– relacionadas con delitos contra la administración pública. Sin embargo, dichas herramientas legales enfrentan severas limitaciones cuando se confrontan con la dinámica institucional actual por razones de debilidad o insuficiente capacidad administrativa o de cooptación por grupos de interés particular o estructuras criminales.

No obstante las dificultades inherentes a la lucha contra la corrupción ya documentas en acápites previos, se considera que el régimen de sanciones anticorrupción cuenta con algunas fortalezas:

- Tipificación amplia y especializada que cubre el cohecho, la concusión, la malversación y la extorsión en el Código Penal y leyes especiales, reforzada por estándares internacionales (WOLA, 2020).
- Régimen administrativo detallado en el artículo 39 del Decreto núm. 31-2002, con sanciones proporcionales y ratios de aceptación superiores al 73 % entre auditores gubernamentales, favoreciendo buenas prácticas de gestión pública (Marroquín Pimentel, 2024).
- Instrumentos patrimoniales robustos (extinción de dominio y decomiso anticipado) que afectan la estructura económica de los grupos corruptos (Congreso de la República de Guatemala, 2001; Congreso de la República de Guatemala, 2010).
- Coordinación interinstitucional impulsada por la CNC, con redes de integridad y sistemas de probidad en 67 entidades del Ejecutivo, fortaleciendo la prevención y detección temprana de riesgos (República de Guatemala, 2020).

Contrapuesto a estos elementos de fuerza, el régimen muestra debilidades consistentes con el análisis previo del estado de la lucha contra la corrupción en el país:

- Vacíos regulatorios en ámbitos clave como el nepotismo y el conflicto de interés que no cubren la totalidad de prácticas detectadas por auditores (WOLA, 2020).
- Protección insuficiente a denunciantes: la Iniciativa de Ley de Protección de Denunciantes aún no se ha aprobado y el índice de protección es apenas 1.44/10, lo que inhibe la colaboración ciudadana (Gobierno de Guatemala, 2024).
- Independencia limitada del Ministerio Público y el sistema judicial, con puntuaciones de 2.00/10 en independencia y 1.67/10 en coordinación interinstitucional (Carrillo y Asociados, 2025).
- Lentitud procesal y bajas tasas de convicción: en 2024, el 18.7 % de las denuncias presentadas por la CNC fueron desestimadas y las investigaciones avanzaron con rezago significativo (La Prensa de Occidente, 2024).
- Legislación fragmentada y en algunos casos desactualizada: multiplicidad de normas sin armonizar y sin incorporar tipologías delictivas emergentes, generando vacíos e inseguridad jurídica.

Una de las principales debilidades del marco institucional radica en la falta de independencia y la captura de las instituciones clave por intereses particulares, lícitos e ilícitos. El Ministerio Público, lejos de actuar como un ente autónomo orientado al interés público, ha sido instrumentalizado para perseguir selectivamente a quienes luchan contra la corrupción –incluyendo fiscales, jueces, periodistas y personas defensoras de derechos humanos– mientras otorga impunidad a quienes han sido señalados en casos de gran corrupción, en el marco de una dinámica pendular de alineamiento de intereses y temores en torno al enfoque de lucha contra la corrupción.

El sistema disciplinario interno del MP es otro punto crítico: su subordinación directa a la fiscal general compromete la imparcialidad de los procesos sancionatorios internos, que han sido usados como herramientas de castigo y control. La remoción arbitraria de al menos 85 fiscales entre 2021 y 2025, sin procesos administrativos adecuados y los traslados punitivos de personal, han debilitado severamente la institucionalidad del Ministerio Público y su capacidad investigativa.

El debate sobre su efectividad

El sistema sancionatorio en Guatemala presenta una efectividad extremadamente baja en el combate a la corrupción, particularmente en su dimensión penal. A pesar de que el MP formalmente declara la lucha contra la impunidad como una de sus prioridades institucionales, en la práctica no ha logrado avances sustantivos y sostenidos. La información recogida revela que durante la administración de la actual fiscal general se produjo un grave retroceso en la persecución penal de casos de corrupción, especialmente en aquellos de alto impacto vinculados con actores políticos y económicos de alto perfil.

La tasa de eficacia en delitos complejos es alarmantemente baja. En casos de crimen organizado, por ejemplo, el MP alcanza apenas un 5 % de eficacia; en extorsión, un 7 %; y en homicidios y violencia contra la mujer, apenas un 6 %. Estas cifras reflejan no solo la limitada capacidad de respuesta del sistema penal, sino también su parcialidad selectiva, al priorizar el cierre de casos o el uso de desestimaciones por encima de la obtención de sentencias o reparaciones para las víctimas.

No obstante no contar con estadísticas diferenciadas para casos de corrupción, se evidencia un patrón de desmantelamiento institucional: casos emblemáticos investigados por la extinta CICIG y la FECI han sido cerrados, frenados o debilitados mediante mecanismos que favorecen la impunidad, como la anulación de convenios de colaboración eficaz, la aceptación de cargos negociados o el sobreseimiento sin motivación técnica sólida. Está documentado que más de 273 denuncias de corrupción presentadas por la CNC durante los gobiernos de Jimmy Morales y Alejandro Giammattei están estancados, el 20 % ha sido desestimado y el resto permanece sin avances significativos.

Además, el sistema de extinción de dominio también muestra signos de debilitamiento: se reporta una reducción significativa en las incautaciones de dinero y la extinción de bienes inmuebles, mientras que se documentan traslados de personal clave y solicitudes de devolución de bienes a personas vinculadas con actos de corrupción.

Rango de duración de casos judicializados

El tiempo que tarda el sistema penal en resolver un caso es un factor crucial para evaluar su desempeño. No se trata únicamente de eficiencia administrativa; los plazos prolongados pueden vulnerar los derechos fundamentales de las personas involucradas. Las víctimas necesitan una resolución pronta para acceder a la justicia, mientras que las personas acusadas deben ser juzgadas sin demoras indebidas. Asimismo, el Estado tiene la responsabilidad de garantizar un sistema penal ágil y funcional.

Esta obligación no es opcional; está respaldada por normas internacionales de derechos humanos que exigen que los procesos penales se desarrollen en plazos razonables. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha advertido que los retrasos excesivos afectan la legitimidad del sistema y perjudican tanto a víctimas como a personas procesadas.

Por ello, conocer cuánto tiempo tarda un caso en resolverse es esencial para valorar la capacidad institucional del sistema penal. En el marco de un estudio realizado por el Instituto de Estudios Comparados

en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) y el INECIP, se presentó una solicitud de información al MP para conocer los tiempos promedio de resolución. La respuesta fue reveladora: el MP indicó que no cuenta con registros al respecto y que dicha variable "no corresponde al Sistema Informático Fiscal y Técnico (SIFT)". Esta ausencia de datos evidencia una falla estructural en sus mecanismos de seguimiento y control (INECIP y ICCPG, 2025).

No contar con datos sobre tiempos de tramitación impide evaluar si los procesos son razonablemente ágiles y limita la posibilidad de implementar mejoras. Cuando una institución no mide cuánto se tarda en cumplir sus funciones le resulta imposible identificar obstáculos, diseñar políticas correctivas o rendir cuentas con base en evidencia. El tiempo de resolución no es un detalle menor: se trata de una variable central en la calidad del servicio de justicia.

Según un estudio del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), en 2021 el promedio entre el inicio de un caso penal y la emisión de la sentencia fue de 490 días –más de un año y tres meses– sin contar las apelaciones. A pesar de lo revelador de ese dato, no existe información pública actualizada que permita saber si la situación ha cambiado (INECIP y ICCPG, 2025).

En definitiva, la ausencia de registros sobre la duración de los procesos penales evidencia una debilidad estructural. Sin datos, no hay evaluación ni mejora posible. Urge que el Ministerio Público implemente sistemas que le permitan monitorear estos plazos, como paso inicial hacia una gestión más eficiente, transparente y orientada a resultados.

Índices internacionales sobre impunidad

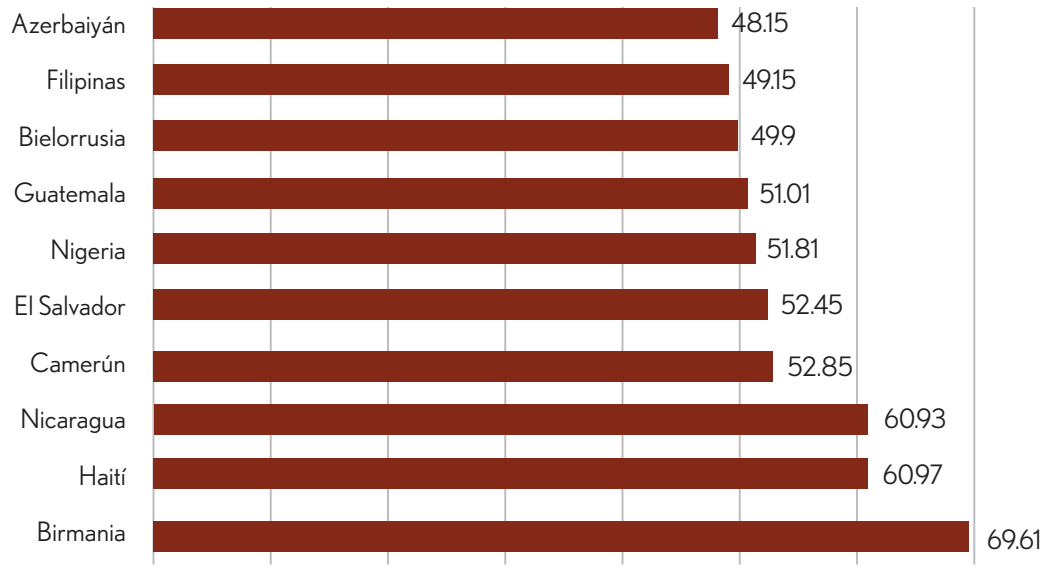
Los indicadores de desempeño valorados desde la perspectiva de estudios independientes y, particularmente, desde la mirada de actores internacionales muestran un claro patrón de merma en la efectividad global:

- En el Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción de la Asociación de Secretarios de Estado de Estados Unidos y Consejo de las Américas (AS/COA), Guatemala cayó de 4.04 en 2020 a 2.86 en 2023, con declinaciones del 20 % en capacidad jurídica e institucional (Loarca, 2024).
- La Evaluación Anticorrupción de América Latina 2023-2024 ubicó a Guatemala en el tercer peor lugar regional, con 3.46/10 en implementación de marcos y apenas 2.00/10 en independencia del Ministerio Público (Carrillo y Asociados, 2025).
- Menos del 30 % de la población considera que los casos de corrupción llegan a sentencias firmes y la desconfianza en el sistema judicial se mantiene en niveles superiores al 70 % (Carrillo y Asociados, 2025).

El Índice Global de impunidad (IGI) 2024 merece un análisis más detallado. En la edición 2024 de este índice elaborado por la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP) Guatemala fue clasificada entre los 10 países con mayores niveles de impunidad en el mundo. Con una calificación de 51.08 puntos, el país se posiciona muy por encima del promedio global del índice, que se situó en 31.6 puntos; y del promedio regional de América Latina, estimado en 36.89 puntos. Este resultado refleja la persistencia de deficiencias estructurales en el sistema de justicia penal guatemalteco, así como en los mecanismos institucionales de control, sanción y reparación.

Guatemala ocupa el cuarto lugar en el ranking global de impunidad, solo superada por Azerbaiyán (48.15), Filipinas (49.15) y Bielorrusia (49.90), y seguida por Nigeria (51.81) y El Salvador. Esta ubicación confirma una situación preocupante en cuanto a la capacidad del Estado guatemalteco para garantizar justicia, procesar delitos de forma efectiva y ofrecer reparaciones adecuadas a las víctimas.

Gráfica 21. IGI: clasificación 10 países con mayor nivel de impunidad en el mundo



Fuente: Con información del Índice Global de Impunidad 2024.

El IGI 2024 concibe la impunidad como un fenómeno multidimensional que combina factores estructurales, funcionales y de resultados. En el caso de Guatemala, los altos niveles de impunidad no son producto de anomalías puntuales, sino de un patrón persistente de debilitamiento institucional. Según el informe, el país enfrenta limitaciones severas para asegurar el acceso a la justicia, investigar delitos complejos –particularmente corrupción y crimen organizado– y garantizar derechos fundamentales. Tales debilidades están estrechamente vinculadas con la falta de recursos, la politización de las instituciones clave, la ausencia de controles internos eficaces y la manipulación del sistema penal con fines políticos o personales (UDLAP, 2024).

En el ámbito regional, Guatemala se encuentra en una situación crítica junto a otros países como México, El Salvador, Nicaragua y Haití, los cuales comparten condiciones similares de cooptación institucional, retrocesos democráticos y fragilidad del Estado de derecho. En dichos contextos, el sistema judicial no solo es ineficaz, sino que además frecuentemente se convierte en un instrumento de protección para redes de corrupción y de persecución contra actores independientes, como operadores de justicia, periodistas y personas defensoras de derechos humanos.

El índice también advierte sobre las implicaciones que la impunidad tiene en el ejercicio de los derechos humanos. En países como Guatemala, la falta de sanción efectiva y la ausencia de mecanismos de reparación contribuyen a erosionar la legitimidad de las instituciones públicas, perpetuar ciclos de violencia y alimentar la desconfianza ciudadana. A ello se suma el uso de indi-

cadores manipulados en los informes oficiales –como las tasas de resolución basadas en archivos y desestimaciones– que distorsionan la percepción del desempeño institucional y dificultan la evaluación real de los resultados.

En resumen, los hallazgos del IGI 2024 reafirman que Guatemala enfrenta una impunidad estructural profunda. El puntaje obtenido refleja tanto la ineficacia operativa de sus instituciones como la existencia de un entorno institucional que desalienta la rendición de cuentas y favorece la opacidad. Frente a este panorama, resulta imprescindible fortalecer la independencia judicial, proteger a las y los operadores de justicia comprometidos con la legalidad y emprender reformas estructurales urgentes que permitan revertir el deterioro institucional que actualmente compromete la democracia y la justicia en el país.

A modo de balance: los dilemas presentes y futuros del combate a la corrupción en Guatemala

Principales avances y retrocesos en el periodo 2020-2025

En el periodo 2020-2025, Guatemala ha sido testigo de una dinámica compleja en la lucha contra la corrupción, marcada por esfuerzos institucionales y, al mismo tiempo, por retrocesos significativos que han mermado la confianza pública y la eficacia de las acciones. El periodo de análisis marca un cambio en la dinámica pendular en materia del alineamiento de poderes en torno a la lucha contra la corrupción: la primera parte del periodo, 2020-2023, está inserto en la fase de restauración del estado de situación previo a la instalación de la CICIG, en abierta tensión con el enfoque de lucha contra la corrupción implementada durante el ciclo 2007-2016. La segunda parte, correspondiente a 2024 y lo que va del 2025, representa un intento de relanzamiento de la lucha contra la corrupción, pero con una estructura de relaciones de poder que hace incierta la evolución de este esfuerzo en el futuro próximo.

Avances institucionales y normativos

Durante este quinquenio, se han observado esfuerzos por parte de los gobiernos para fortalecer los mecanismos de prevención y denuncia de la corrupción. La CNC, creada en enero de 2020, ha sido un actor central en estas iniciativas, aunque su desempeño deja ver un contraste importante entre los gobiernos de Alejandro Giammattei y Bernardo Arévalo, mostrando mayor impulso durante este segundo periodo. A la fecha de julio de 2025, la CNC reporta 283 denuncias registradas en su Tablero de Expedientes de Corrupción, de las cuales más de 200 fueron presentadas solo en lo que va de 2025. Estas acciones son parte del compromiso del Poder Ejecutivo de detectar y denunciar posibles actos de corrupción.

La implementación de la Red de Integridad por parte de la CNC puede considerarse otro avance relevante. Esta red busca asegurar que los proveedores del Estado cumplan con sus obligaciones y, en caso de incumplimiento, sean inhabilitados en el portal de Guatecompras. Además, se

han establecido más de 65 oficinas de asuntos de probidad en instituciones públicas y se ha capacitado a más de 1 300 personas funcionarias en temas de ética y transparencia, lo que indica un esfuerzo por fortalecer la integridad en el sector público.

En cuanto a la normativa, se ha avanzado en la preparación de un Seminario 2025 sobre integridad y prevención de la corrupción. El Gobierno también ha anunciado la impulsión de una nueva Ley Antilavado para combatir el crimen organizado y la corrupción, cuya redacción fue coordinada por la CNC y finalizada en julio de 2025. Asimismo, el Código de Ética del Organismo Ejecutivo fue aprobado mediante el Acuerdo Gubernativo núm. 62-2024. Se han habilitado nuevas líneas de denuncia en diversas instituciones gubernamentales, como el centro anticorrupción policial (1531), la Dirección General de Transportes (1532), y el Ministerio de Trabajo (1511), con planes de crear una línea específica para proyectos de los consejos de desarrollo en 2025.

Retrocesos y desafíos persistentes

A pesar de los avances mencionados, el periodo también ha estado marcado por importantes retrocesos y la persistencia de desafíos estructurales. La percepción de la corrupción sigue siendo un problema grave. Guatemala obtuvo una puntuación de 25 sobre 100 en el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional en 2024 (publicado en enero de 2025), posicionándose en la casilla 146 de 180 países. Aunque esto representa una mejora de dos puntos respecto de la puntuación de 23 en 2023, el país sigue siendo percibido como altamente corrupto. Un informe de Americas Society y Council of the Americas de 2024 ubicó a Guatemala como el decimotercer país, entre 15 latinoamericanos, en capacidad para detectar, sancionar y evitar actos de corrupción, experimentando la caída más importante en esa clasificación desde 2021.

La eficacia del MP en la lucha contra la corrupción ha disminuido drásticamente. Un informe de junio de 2025 reveló que la eficacia general del MP pasó del 14.03 % en 2018-2019 a 6.44 % en 2024-2025, una reducción relativa del 54.08 %. La tasa promedio de eficacia en delitos de alto impacto social, incluyendo la corrupción, es de apenas el 6.31 %. Además, el 18.7 % de las denuncias presentadas por la CNC ha sido desestimado o archivado por el MP.

Casos emblemáticos de corrupción han sido cerrados o sus cargos reducidos, lo que contribuye a la impunidad. Ejemplos de esto incluyen el cierre de procesos contra exministros como Alejandro Sinibaldi y José Luis Benito en casos como Odebrecht y Q122 Millones, así como el cierre de los casos de Plazas Fantasma en el Congreso y de financiamiento irregular del partido FCN-Nación. La persistencia de empresas acusadas de corrupción que siguen recibiendo contratos millonarios del Estado es otra señal de retroceso. En enero de 2024, Estados Unidos acusó de corrupción al expresidente Alejandro Giammattei (2020-2024) y le prohibió la entrada al país, señalando que recibió sobornos y tomó medidas contra empresas que se negaban a pagarle. Además, durante su administración se presentaron denuncias públicas por la opacidad en la compra de vacunas rusas para la covid-19.

Tabla 13. Guatemala: avances y retrocesos en la lucha anticorrupción (2020-2025)

Categoría	Avances (2020-2025)	Retrocesos (2020-2025)
Institucionalidad	Creación y operación de la CNC. Establecimiento de 65 oficinas de probidad. Capacitación a 1 300 personas funcionarias en ética y transparencia. Lanzamiento de la Red de Integridad para inhabilitar proveedores incumplidores en Guatecompras. Habilitación de nuevas líneas de denuncia (1531, 1532, 1511).	Resistencia interna en algunas instituciones y débil coordinación entre entidades. Ausencia de estrategia anticorrupción con enfoque sistémico y claramente estructurado.
Denuncias y casos	Registro de 283 denuncias en el Tablero de Expedientes de Corrupción por la CNC. Más de 200 denuncias presentadas por la CNC en 2025.	El 18.7 % de denuncias de la CNC desestimadas o archivadas por el MP. Cierre o reducción de cargos en casos de alto impacto (Odebrecht, Plazas Fantasma, Q122 Millones, Financiamiento FCN-Nación). Acusación de Estados Unidos contra el expresidente Giammattei por corrupción.
Marco normativo	Propuesta de nueva Ley Antilavado en 2025. Aprobación del Código de Ética del Organismo Ejecutivo (Acuerdo Gubernativo 62-2024).	Percepción de impunidad a pesar de Ley Contra la Corrupción (Decreto núm. 31-2012) y reformas al Código Penal.
Percepción y capacidad	Ligera mejora de dos puntos en el IPC (25/100 en 2024 vs 23/100 en 2023).	Posición 146 de 180 países en el IPC (2024). Caída en la clasificación regional de capacidad anticorrupción (13º de 15 países).
Sistema de Justicia	Ningún avance claro en la independencia judicial, más bien retrocesos.	Disminución drástica de la eficacia del MP (el 6.44% en 2024-2025 vs el 14.03% en 2018-2019). Criminalización sistemática de actores anticorrupción (exfiscales, jueces, periodistas, personas defensoras de derechos humanos). Protección a actores económicos y políticos ligados a casos de corrupción por parte del MP.
Contrataciones públicas	Red de integridad para inhabilitar proveedores.	Empresas acusadas de corrupción siguen recibiendo contratos millonarios (Q8,004 mil millones a constructoras, Q4,859 mil millones a J.I. Cohen, Q719 millones a Bodega Farmacéutica). Fallas en Guatecompras que generan desconfianza y falta de transparencia.

Fuente: Elaboración propia.

Desafíos críticos por ámbito de gestión valorado

La lucha contra la corrupción en Guatemala se enfrenta a desafíos sistémicos que se manifiestan en diversos ámbitos de la gestión pública, socavando la eficacia de las instituciones y la confianza ciudadana.

Presupuesto público

El presupuesto público en Guatemala es una fuente recurrente de vulnerabilidades para la corrupción. Una proporción significativa es susceptible a prácticas corruptas. Esta vulnerabilidad se atribuye a una combinación de factores, incluyendo la deficiente calidad institucional, una legislación desactualizada, el acceso restringido a la información pública, una participación ciudadana limitada y la presencia de conflictos de interés.

Se han identificado asignaciones presupuestarias cuestionables, como las ampliaciones para los Consejos Departamentales de Desarrollo (CODEDE) aprobadas en el Congreso de la República. Dichas ampliaciones, que carecen de justificación técnica, han demostrado ser particularmente vulnerables a la corrupción. Por ejemplo, al MAGA se le autorizó la adquisición de fertilizantes, semillas y aperos de labranza por un monto de Q500 millones, eximiéndolo de la obligación de utilizar las modalidades de adquisición pública más transparentes y competitivas. Esta práctica de exención de controles transparentes para grandes adquisiciones crea un terreno fértil para el enriquecimiento ilícito.

Otro desafío persistente es la baja ejecución presupuestaria. Se ha fiscalizado una ejecución tan baja como el 32.8 %. Esta ineficiencia a menudo conduce a fondos no gastados al final del año fiscal o a gastos apresurados y opacos para cumplir con las metas, lo que aumenta considerablemente los riesgos de corrupción. El gobierno ha anunciado mecanismos de transparencia para la ejecución presupuestaria de 2025, incluyendo el acompañamiento de la CNC y nuevas líneas de denuncia para los consejos de desarrollo. Sin embargo, la persistencia de la baja ejecución sugiere que el presupuesto, en lugar de ser una herramienta para el servicio público y el desarrollo, se convierte en un mecanismo de discrecionalidad y búsqueda de rentas. Esta situación revela una debilidad fundamental en los controles fiscales y la supervisión, donde las decisiones presupuestarias pueden facilitar, activa o pasivamente, la corrupción en lugar de prevenirla.

Sistema de adquisiciones del Estado

El sistema de contrataciones públicas en Guatemala ha sido descrito como una *bacteria* de corrupción debido a su capacidad de persistir y adaptarse a pesar de los esfuerzos anticorrupción. Un problema central es la continuidad de empresas acusadas de corrupción que siguen recibiendo contratos millonarios del Estado. Al menos seis constructoras implicadas en casos como *Corrupción y Construcción y Asalto al Ministerio* de Salud durante la era de la CICIG han obtenido más de Q8,004 mil millones en contratos después de tales investigaciones.

De manera similar, grandes farmacéuticas como J. I. Cohen, Bodega Farmacéutica y Droguería Colón, vinculadas a casos de corrupción como *Cooptación del Estado y Negociantes de la Salud*, han continuado asegurando contratos por Q4,859 millones, Q719 millones y Q104 millones, respectivamente, después de las revelaciones.

La resiliencia de estas redes corruptas se explica por varios mecanismos. Entre ellos se incluyen la capacidad de las empresas para remplazar a sus representantes legales mientras la entidad continúa operando, el uso de múltiples empresas por parte de un mismo propietario para crear una apariencia de transparencia y la falta de filtros robustos en el sistema Guatecompras para señalar negocios cuestionables. Otros mecanismos de corrupción identificados son la lógica de adquisición de bienes y servicios de proveedores privados, las compras descentralizadas y fragmentadas, y la cooptación del poder político por parte de grupos de poder. La colusión entre oferentes es también un elemento clave.

El portal Guatecompras, diseñado para la transparencia, ha presentado tanto mejoras como fallas que generan desconfianza y opacidad. Se han detectado irregularidades específicas como la compra de terrenos con defectos, una red de corrupción en el Hospital General San Juan de Dios en 2022 y 2023, y la adquisición de más de 11 000 pelotas deportivas a un único proveedor. La preocupación de los personas funcionarias del nuevo gobierno sobre *onerosos procesos judiciales y empantanamiento de obra* al intentar denunciar o revocar contratos cuestionables subraya que desafiar estas redes no solo es legalmente complejo, sino también políticamente arriesgado. Esto refuerza la resiliencia de la corrupción y demuestra que la lucha anticorrupción no se trata solo de perseguir individuos, sino también de desmantelar estructuras económicas profundamente arraigadas que se benefician de la captura del Estado. El sistema de adquisiciones, en lugar de servir al interés público, ha sido cooptado en ciertas áreas funcionales para generar ganancias ilícitas para unos pocos.

Sistema de Comisiones de Postulación para las elecciones de segundo grado

La independencia del sistema judicial en Guatemala se encuentra bajo una amenaza permanente debido a ataques sistemáticos, cooptación judicial y persecución política, lo que debilita el Estado de derecho y la democracia. Las comisiones de postulación, que teóricamente deberían ser un mecanismo de control para la selección de personas que puedan asumir como altas personas funcionarias del Estado, han sido infiltradas por influencias indebidas.

Una experta de la ONU ha señalado información *creíble y profundamente preocupante* sobre influencias indebidas en los nombramientos judiciales, incluyendo alegaciones de "tráfico de votos, coerción de miembros de las comisiones de postulación y procesos de evaluación viciados" que priorizan la lealtad política sobre el mérito profesional. La misión de la OEA también ha reportado conflictos de interés, la nominación de candidatos implicados en corrupción o violaciones a derechos humanos y procedimientos de evaluación inadecuados en dichas comisiones. Estas son percibidas como un factor que continúa *politizando la justicia* y se han encontrado pruebas de negociaciones, incluyendo listas de postulaciones y de personas legisladoras que votarían por ellas.

El ciclo de nombramientos de 2026 para magistrados del Tribunal Supremo Electoral, la Corte de Constitucionalidad, la CGC y un nuevo fiscal general es crucial, ya que existe el riesgo de consolidar un sistema de justicia donde la ley es meramente un arma de conveniencia. La cooptación o el condicionamiento de estas comisiones afecta no solo a las entidades dentro del sistema de justicia, sino también a aquellas que funcionan como contralores o fiscalizadores, exponiéndolas al control de intereses ilícitos, incluyendo el crimen organizado. Dicha situación no es solo un desafío, sino además una falla fundamental que compromete la integridad de todo el sistema de justicia. Si el propio proceso de selección de jueces y fiscales está

corrompido, la capacidad para investigar, procesar y sancionar eficazmente la corrupción se ve gravemente comprometida, perpetuando un ciclo de impunidad. La criminalización de los actores anticorrupción es una consecuencia directa de este sistema capturado donde la justicia se convierte en una herramienta de persecución política.

Sistema de servicio civil y contratación de empleados públicos

La debilidad institucional del Estado guatemalteco es, en gran medida, resultado de la construcción de entidades a través de prácticas de corrupción y clientelismo. La burocracia pública es percibida como una suerte de botín de guerra, una oportunidad para el enriquecimiento personal de quienes buscan empleo en el Estado.

Las dinámicas clientelares son la norma en el sistema de servicio civil, lo que lleva a la contratación de personal que carece de la capacidad necesaria para desempeñar la función pública. Esta falta de criterios meritocráticos y la ausencia de reglas explícitas y claras para la actuación de los personas funcionarias, sumadas a una supervisión insuficiente, fomentan una mayor discrecionalidad y, por ende, la corrupción. Tanto el Plan Nacional de Desarrollo Katu'n Nuestra Guatemala 2032 como la Política General de Gobierno 2024-2028 reconocen explícitamente la necesidad de abolir prácticas como el clientelismo, el nepotismo y la captura del poder político y económico por parte de elites.

La consecuencia inmediata de esta debilidad institucional y el clientelismo es una prestación deficiente de los servicios públicos. La corrupción afecta directamente la calidad del gasto gubernamental, impidiendo que los recursos se canalicen adecuadamente hacia necesidades fundamentales en educación, salud y nutrición. Esta situación genera un drenaje de capital humano y una erosión del ethos del servicio público. Cuando los puestos públicos se llenan por lealtad en lugar de competencia, el Estado no solo pierde dinero por la corrupción, sino que también pierde la capacidad de gobernar eficazmente y de proporcionar servicios básicos a su población. Ello perpetúa un círculo vicioso de ineficiencia y desconfianza pública, transformando el servicio público de un deber cívico en un vehículo para el beneficio personal.

Régimen de control y fiscalización

Los órganos de control y fiscalización en Guatemala enfrentan limitaciones significativas que obstaculizan su capacidad para combatir la corrupción de manera efectiva. La CGC, el principal órgano fiscalizador, ha presentado informes anuales sobre el mal uso de fondos, como los casi Q8 mil millones denunciados en mayo de 2024. Sin embargo, la judicialización de estos casos sigue siendo un desafío considerable.

Un ejemplo preocupante de las vulnerabilidades internas de la CGC es la denuncia de una compra de Q549,500 que benefició a una empresa vinculada con el primo del excontralor, lo que subraya la presencia de conflictos de interés y la necesidad de abordar la corrupción dentro del propio órgano de control. En los primeros 10 meses de 2024, la Fiscalía contra la Corrupción y la FECI recibieron 730 denuncias, pero solo el 48 % (349) se encontraba en investigación o fase intermedia, lo que genera dudas sobre el destino del resto. La CNC, por su parte, reportó haber presentado solo dos denuncias a la CGC hasta diciembre de 2020.

Las limitaciones generales del régimen de control incluyen la restricción de la libertad de expresión; una ciudadanía que a menudo es permisiva con los actos de corrupción; un sistema legal y judicial ineficiente; la falta de mecanismos efectivos de detección, persecución y sanción; y regulaciones omisas, imprecisas o complejas. Además, las represalias contra las personas denunciantes se han convertido en un obstáculo importante para el combate a la corrupción.

Aunque el gobierno ha manifestado su intención de fortalecer los mecanismos de fiscalización, la realidad es que los órganos competentes del Estado a menudo están amordazados o cooptados. Ello crea un grave déficit de rendición de cuentas, permitiendo que la corrupción florezca cuando las instituciones encargadas de supervisar el gasto público y la conducta oficial son vulnerables o deliberadamente debilitadas. La baja tasa de denuncias que llegan a la CGC desde la CNC podría indicar una falta de coordinación o una percepción de futilidad en el seguimiento de casos a través de los canales tradicionales.

Régimen de sanciones

El régimen de sanciones y la actuación del MP son pilares fundamentales en la lucha anticorrupción, pero en Guatemala, ambos presentan serias deficiencias que contribuyen a la impunidad. La eficacia del MP en la investigación y persecución de delitos de alto impacto social, incluyendo la corrupción, ha experimentado una disminución drástica.

Existe una preocupante instrumentalización del derecho penal por parte, que se manifiesta en un patrón sistemático de criminalización contra actores que luchan contra la corrupción, incluyendo exfiscales, jueces, abogados, periodistas y personas defensoras de derechos humanos. Dicha persecución ha llevado a más de 100 personas al exilio y a más de 60 procesadas en el país, con seis en prisión. Además, la fiscal general ha sido señalada de proteger a actores económicos y políticos implicados en casos de corrupción.

Muchos casos de alto impacto investigados previamente han sido cerrados o han visto sus cargos reducidos mediante prácticas que favorecen a sindicados de alto perfil político y económico. Esto incluye el cierre de casos como Odebrecht, Plazas Fantasma en el Congreso, Manipulación de Justicia y del financiamiento irregular de partidos políticos.

A pesar de la existencia de Ley Contra la Corrupción (Decreto núm. 31-2012) y de reformas al Código Penal que han buscado endurecer penas y tipificar nuevos delitos como el enriquecimiento ilícito, el cohecho transnacional y la obstrucción a la justicia, la percepción de impunidad sigue siendo alta. La ley contempla el aumento de penas para personas funcionarias públicas que cometan delitos y la responsabilidad penal para personas jurídicas. Sin embargo, la efectividad de estas disposiciones se ve socavada por decisiones judiciales cuestionables y las acciones del propio MP. Las demoras irrazonables en los procesos penales contra actores poderosos debido al uso excesivo de recursos legales y la falta de observancia de los plazos establecidos agravan la impunidad.

Esta situación sugiere un escenario de *dominio por la ley* en lugar de un *Estado de derecho*, donde los instrumentos legales se aplican selectivamente o se utilizan como armas para proteger redes corruptas y perseguir a quienes las desafían. Las preocupaciones expresadas por la comunidad internacional, como las acusaciones de Estados Unidos contra el expresidente Giammattei y las advertencias de expertos de la ONU resaltan la gravedad de esta erosión interna de la justicia.

La siguiente tabla resume los desafíos críticos identificados en cada ámbito de la gestión pública:

Tabla 14. Guatemala: desafíos críticos por ámbito de gestión pública

Ámbito de gestión pública	Desafíos críticos identificados
Presupuesto público	Vulnerabilidad a la corrupción por mala calidad institucional, legislación desactualizada, acceso restringido a la información y conflictos de interés. Asignaciones opacas y exenciones de transparencia para grandes compras. Baja ejecución presupuestaria que fomenta gastos apresurados y opacos al final del año. Uso del presupuesto como herramienta de discrecionalidad y búsqueda de rentas, no de servicio público.
Sistema de Adquisiciones del Estado	Persistencia de empresas acusadas de corrupción que siguen recibiendo contratos millonarios. Mecanismos de corrupción arraigados: lógica de adquisición privada, compras descentralizadas, cooptación por grupos de poder, colusión. Fallas recurrentes en Guatecompras que generan desconfianza y falta de transparencia. Temor de personas funcionarias a procesos judiciales onerosos al intentar revocar contratos corruptos.
Sistema de Comisiones de Postulación para las Elecciones de Segundo Grado	Politización e injerencia indebida en los nombramientos judiciales. Tráfico de votos, coerción de miembros y procesos de evaluación viciados que priorizan la lealtad política sobre el mérito. Conflictos de interés y nominación de candidatos implicados en corrupción o violaciones a derechos humanos. Riesgo de consolidar un sistema de justicia donde la ley es un arma de conveniencia.
Sistema de Servicio Civil y Contratación de Empleados Públicos	Clientelismo, nepotismo y falta de meritocracia en la contratación de personal. Percepción de la burocracia pública como un botín de guerra. Falta de reglas claras de conducta y supervisión, fomentando discrecionalidad. Impacto directo en la calidad deficiente de los servicios públicos.
Régimen de Control y Fiscalización	Limitaciones de la CGC y otros órganos, incluyendo vulnerabilidades internas y conflictos de interés. Baja tasa de judicialización de las denuncias y hallazgos de la CGC. Ausencia de mecanismos de detección y sanción eficaces. Represalias contra personas denunciantes como obstáculo.

Ámbito de gestión pública	Desafíos críticos identificados
Régimen de Sanciones y Ministerio Público	Baja eficacia del MP en la investigación y persecución de delitos de corrupción. Criminalización sistemática de operadores de justicia y actores anticorrupción. Cierre o reducción de cargos en casos de alto impacto para favorecer a sindicados de alto perfil. Impunidad generalizada a pesar de la existencia de leyes anticorrupción y reformas al Código Penal.

Fuente: elaboración propia.

Áreas susceptibles de mejora y recomendaciones estratégicas

Para enfrentar los desafíos identificados, se requiere un enfoque estratégico multidimensional que aborde tanto las deficiencias normativas como las fallas en la implementación y la cultura institucional. Asimismo, se necesita superar la debilidad institucional general que caracteriza a los actores públicos involucrados, apostando por la creación de un sistema nacional anticorrupción con mandatos más robustos y estructurados.

Fortalecimiento del marco normativo y su aplicación

Es fundamental realizar una revisión y actualización exhaustiva de la Ley de Contrataciones del Estado para cerrar las lagunas legales que permiten a empresas acusadas de corrupción seguir obteniendo contratos. La propuesta de una nueva Ley de Adquisiciones del Estado debe priorizar la modernización de los mecanismos de transparencia y agilidad, garantizando que no se sacrifiquen los controles en aras de la eficiencia.

Más allá de la creación de nuevas leyes, el verdadero desafío reside en la implementación efectiva de la normativa existente. Es crucial asegurar que la Ley Contra la Corrupción y las reformas al Código Penal se apliquen de manera consistente, estandarizada e imparcial, especialmente en lo que respecta al aumento de penas para personas funcionarias públicas que cometan delitos. La mera existencia de leyes no garantiza la justicia si no hay voluntad política y capacidad institucional para hacerlas cumplir. Esto implica que las reformas legales por sí solas son insuficientes sin un compromiso paralelo con la independencia judicial y la voluntad política para hacer cumplir la ley para todos por igual. La atención debe pasar de simplemente aprobar leyes a garantizar su implementación efectiva y eliminar las barreras a la justicia.

Asimismo, es imperativo fortalecer los mecanismos de protección al denunciante, ya que las represalias son un obstáculo significativo para la revelación de actos corruptos. Sin una protección robusta, las y los ciudadanos y personas funcionarias que deseen actuar contra la corrupción seguirán siendo disuadidos por el miedo a las consecuencias.

Mejora de la transparencia y eficiencia en la gestión pública

Una reforma integral del sistema de adquisiciones es indispensable. Esto incluye la implementación de filtros y mecanismos robustos dentro de Guatecompras para identificar y prevenir la adjudicación de contratos a empresas implicadas en corrupción. Es necesario mejorar la transparencia en las compras descentralizadas, controlar el fraccionamiento, reducir el uso de mecanismos de excepción y baja cuantía, y abordar activamente la colusión entre oferentes.

En el ámbito presupuestario, se deben establecer justificaciones técnicas más estrictas para las ampliaciones y asegurar que todas las modalidades de adquisición sean transparentes y competitivas, eliminando exenciones discrecionales. Para combatir la baja ejecución presupuestaria, se requiere una mejora sustancial en la planificación y la implementación de sistemas de monitoreo en tiempo real. Los mecanismos de transparencia anunciados por el gobierno para la ejecución presupuestaria de 2025 y las nuevas líneas de denuncia son pasos en la dirección correcta, pero su éxito dependerá de una supervisión rigurosa y de la voluntad de actuar sobre las denuncias.

La adopción de un gobierno electrónico y la digitalización son herramientas poderosas para la transparencia. Se debe implementar un Sistema de Gestión Documental Electrónico (SGDE) para reducir el uso de papel, digitalizar los registros patrimoniales del Estado y crear expedientes electrónicos para adquisiciones, contratos y fideicomisos. Además, es crucial desarrollar interfaces de programación de aplicaciones (API) para permitir el intercambio de datos en tiempo real entre los sistemas financieros (SICOIN, SIAF, SIGADE, SIARH) y otras entidades clave como la SAT y SEGEPLAN.

Si bien la tecnología es vital para la transparencia, las fallas existentes en Guatecompras y la persistencia de empresas corruptas a pesar del sistema demuestran que la tecnología por sí sola no es una solución mágica. La efectividad de las herramientas digitales depende de la integridad de los actores humanos que las operan y de la voluntad política para hacer cumplir las reglas. Sin abordar la lógica de adquisición de bienes y servicios de proveedores privados y los grupos de poder que logran cooptar el poder político, la tecnología podría simplemente hacer que la corrupción sea más sofisticada, no eliminarla. Por lo tanto, el desarrollo de capacidades y la capacitación ética para las personas servidoras públicas son igualmente vitales.

Garantía de independencia judicial y meritocracia

La reforma de las comisiones de postulación es un pilar fundamental para restaurar la confianza en el sistema judicial. Es esencial implementar cambios que aseguren que los procesos de selección judicial estén libres de influencias indebidas, tráfico de votos y coerción. La prioridad debe ser el mérito profesional sobre la lealtad política. El ciclo de nombramientos de 2026 para posiciones judiciales y de organismos de control clave representa una oportunidad crítica para una reforma genuina que despolitice el sistema y proteja a quienes defienden la ley.

Paralelamente, es crucial fortalecer el servicio civil mediante la implementación de criterios meritocráticos para el empleo y la promoción pública, erradicando el clientelismo y el nepotismo. Se deben desarrollar reglas de conducta claras y mecanismos de supervisión robustos para las personas funcionarias públicas.

La cooptación de las comisiones de postulación y la consecuente falta de independencia judicial socavan directamente el Estado de derecho. Sin jueces y fiscales imparciales, ningún esfuerzo anticorrupción puede tener éxito. La reforma de estas comisiones y la garantía de la meritocracia en el servicio civil no son

meros cambios administrativos; son fundamentales para restaurar la confianza pública en las instituciones estatales. Esto exige un firme compromiso político para despolitizar los nombramientos judiciales y proteger a quienes defienden la ley, incluso si esto significa enfrentarse a poderosos intereses creados.

Finalmente, es imperativo poner fin a la criminalización sistemática de los actores anticorrupción. Las y los jueces deben poder evaluar los casos de manera independiente e imparcial, sin temor a represalias, garantizando que la ley se aplique por igual para todos.

Reforzamiento de los órganos de control y persecución penal

Para abordar la drástica disminución de la eficacia del MP es necesario mejorar significativamente sus capacidades de investigación, enfocándose en casos de alto impacto y asegurando que las desestimaciones y archivos no se utilicen para ocultar resultados. Esto implica una reevaluación de las métricas de casos resueltos para reflejar la verdadera eficacia en la persecución penal.

La CGC debe ser fortalecida en su capacidad de fiscalización independiente y sus hallazgos deben conducir a una judicialización efectiva. Es crucial abordar las vulnerabilidades internas y los conflictos de interés dentro de la propia CGC para garantizar su integridad y credibilidad. Los datos revelan una significativa *tubería de impunidad* donde los casos no son investigados eficazmente, sino que son desestimados o cerrados.

La baja eficacia del MP y los problemas internos de la CGC indican que las instituciones encargadas de sancionar están fallando. Fortalecer estas instituciones requiere no solo más recursos (el presupuesto del MP aumentó un 162 % a pesar de la caída en la eficacia), sino reformas fundamentales en sus procesos internos, mecanismos de rendición de cuentas y un claro compromiso con la acción independiente. Esto también implica abordar la interferencia política que permite a individuos poderosos eludir la justicia.

Además, es vital mejorar la coordinación interinstitucional entre la CNC, el MP, la CGC y otras entidades relevantes para asegurar una estrategia anticorrupción cohesiva y efectiva. La fragmentación de esfuerzos y la falta de colaboración solo benefician a las redes de corrupción.

Fomento de la participación ciudadana y protección de denunciantes

La lucha contra la corrupción no puede ser solo un esfuerzo del Estado; también requiere la participación activa y comprometida de la ciudadanía. Es fundamental promover una cultura de legalidad y ética a través de campañas de sensibilización que fomenten la integridad y el cumplimiento entre las personas servidoras públicas y la población en general. Se deben expandir y promover canales de denuncia accesibles y seguros, garantizando la protección contra represalias para las y los denunciantes. La ciudadanía debe percibir que sus denuncias serán tomadas en serio y que no enfrentarán consecuencias negativas por actuar con probidad.

Finalmente, es crucial fomentar la participación ciudadana activa e informada en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas, así como en la fiscalización de la gestión de los recursos públicos. Si bien este informe señala una ciudadanía permisiva y una profunda desconfianza, las organizaciones de la sociedad civil han sido fundamentales para exponer la corrupción y defender la independencia judicial. La experta de la ONU también enfatiza la necesidad de que universidades y colegios de abogados refuercen los estándares éticos.

Una lucha anticorrupción sólida no puede depender únicamente de las instituciones estatales, especialmente cuando estas se encuentran comprometidas. Empoderar a la sociedad civil, proteger a las personas defensoras de derechos humanos y periodistas

(quienes enfrentan criminalización), y fomentar una cultura de supervisión ciudadana activa son esenciales para crear una presión externa y exigir rendición de cuentas cuando los mecanismos internos fallan. Esto representa un cambio cultural y político a largo plazo, no solo un ajuste de políticas.

Corolario de cierre: relevancia de relanzar la lucha contra la corrupción para la democracia y el desarrollo

La corrupción en Guatemala no es un problema aislado; es un flagelo endémico y sistémico con profundas implicaciones para la democracia y el desarrollo del país. Relanzar esta lucha es una necesidad imperativa para el futuro de la nación, por cuanto es ineludible actuar con sentido de urgencia para minimizar los impactos no deseados de la corrupción.

Impacto en la confianza ciudadana y la gobernabilidad

La corrupción socava severamente la credibilidad en las instituciones estatales y genera una profunda desconfianza pública. Cuando las y los ciudadanos perciben que sus líderes y personas funcionarias actúan deshonestamente sin enfrentar consecuencias, se produce apatía y desinterés en las instituciones, lo que debilita la participación democrática y la legitimidad del gobierno. La instrumentalización sistemática del derecho penal para criminalizar a los actores anticorrupción erosiona aún más el Estado de derecho y los principios democráticos fundamentales.

La corrupción, junto con la erosión de la independencia judicial y la criminalización de la disidencia, amenaza directamente el tejido democrático de Guatemala. Cuando las y los ciudadanos pierden la fe en sus instituciones y sienten que la justicia está cooptada, el contrato social se debilita y el Estado pierde su legitimidad para gobernar. Relanzar la lucha contra la corrupción no es solo una cuestión de eficiencia gubernamental; es fundamental para restaurar los principios básicos de un Estado democrático donde prevalezca el Estado de derecho y el poder se ejerza para el bien común, no para el beneficio privado.

Efectos en la inversión, el crecimiento económico y el bienestar social

La corrupción tiene un impacto relevante en la economía y el bienestar social. Reduce la capacidad de recaudación tributaria del gobierno, impidiendo la provisión adecuada de servicios públicos esenciales. Además, afecta negativamente la calidad del gasto público en sectores críticos como la educación, la salud y la nutrición, desviando recursos que deberían destinarse al desarrollo humano.

La presencia de corrupción también desalienta la inversión, tanto nacional como extranjera, al aumentar la incertidumbre y los costos de hacer negocios. A pesar de la estabilidad económica de Guatemala, esta no se ha traducido en un progreso significativo en el desarrollo humano ni en una reducción de la desigualdad, con un 59 % de la población viviendo en situación de pobreza. La corrupción exacerba estas disparidades, actuando como un *impuesto al desarrollo* que afecta desproporcionadamente a los más vulnerables y perpetúa los ciclos de pobreza y desigualdad. Relanzar la lucha anticorrupción es, por lo tanto, no solo un imperativo moral, sino también una necesidad económica y social para liberar el potencial de desarrollo de Guatemala y mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos.

En un contexto de rezago en el desarrollo y debilidad democrática, la corrupción concita una amenaza central y con efectos profundos, pero a la vez se vuelve un área de oportunidad para, entendiendo su alcance y efectos negativos, convertir su combate en un factor de unidad de intereses legítimos en los ámbitos político, económico y social. Guatemala debe pasar de la

polarización en torno al enfoque de lucha contra la corrupción a un escenario donde, construido un espacio seguro de confluencia, se pueda estructurar una agenda robusta y efectiva de combate a la corrupción y de reforma política e institucional.

Referencias

ACNUR. (s. f.). Decreto núm. 12-2014. Ley de control de las telecomunicaciones móviles en centros de privación de libertad y fortalecimiento de la infraestructura para transmisión de datos. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10464.pdf

Agencia Ocote. (2022). *Al menos 86 jueces, fiscales, periodistas y ciudadanos perseguidos en Guatemala*. https://www.agenciaocote.com/blog/2022/10/06/jueces-fiscales-periodistas-ciudadanos-perseguidos-guatemala/

Agencia Ocote. (2023). *De la entrevista al banquillo o al exilio: criminalización a periodistas*. https://www.agenciaocote.com/blog/2023/12/15/de-la-entrevista-al-banquillo-o-al-exilio-criminalizacion-a-periodistas/

Agencia Ocote. (2024). *2024, el año con más periodistas judicializados por la FECI*. https://www.agenciaocote.com/blog/2024/12/11/2024-el-ano-que-mas-periodistas-ha-criminalizado-la-feci/

Amnistía Internacional. (2024). *Todo el sistema en contra: Criminalización de mujeres operadoras de justicia y defensoras de derechos humanos en Guatemala*. https://www.amnesty.org/es/documents/amr34/7912/2024/es/

Asamblea Nacional Constituyente. (1985). Constitución Política de la República de Guatemala.

BBC News Mundo. (2015). *Guatemala: Jimmy Morales, el cómico que prometió acabar con la corrupción, gana las presidenciales*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/10/151026_guatemala_elecciones_jimmy_morales_ganador_np

BBC News Mundo. (2015). *Renuncia Otto Pérez Molina, presidente de Guatemala, acusado de corrupción*. https://www.bbc.com/mundo/noticias/2015/09/150903_guatemala_presidente_renuncia_corrupcion_jgc

Cavarozzi, M., y Halperín, M. (2004). El presidencialismo y la cultura política en América Latina. *Nueva Sociedad, 192,* 106-121.

CDHAL (Comité pour les droits humains en Amérique latine). (2025). *Guatemala. La Corte de Constitucionalidad avala la criminalización de periodistas*. https://www.cdhal.org/es/guatemala-la-la-corte-de-constitucionalidad-avala-la-criminalizacion-de-periodistas/

CEH-Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999). *Guatemala, Memoria del silencio (Informe de la CEH). Volumen XII: Patrones y responsables*. UNOPS. https://www.archivo.org.gt/uploads/attachments/informe_ceh.pdf

Cejil. (s. f.). Guatemala: Organizaciones internacionales condenan la criminalización de Autoridades Indígenas de Guatemala. https://cejil.org/comunicado-de-prensa/guatemala-organizaciones-internacionales-condenan-la-criminalizacion-de-autoridades-indigenas-de-guatemala/

CICIG y MP. (2015). *MP y CICIG desarticulan red de defraudación aduanera*. https://www.cicig.org/noticias/mp-y-cicig-desarticulan-red-de-defraudacion-aduanera/

CICIG y MP. (2016a). *MP y CICIG entregan al Congreso iniciativa de reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala en el sector justicia*. https://www.cicig.org/reformas-sector-justicia/promocion-de-reformas-legales/.

CICIG y MP. (2016b). *Comunicado de prensa sobre aprobación en segunda lectura de las reformas constitucionales*. https://www.cicig.org/comunicados/.

CICIG. (2019). *La CICIG: Un Instrumento Innovador para la Lucha contra las Organizaciones Criminales y el Fortalecimiento del Estado de Derecho. Informe final*. Naciones Unidas. https://www.cicig.org/publicaciones/

CICIG y MP. (2016). *MP y CICIG entregan al Congreso iniciativa de reforma a la Constitución Política de la República de Guatemala en el sector justicia*. [Comunicado de prensa]. https://www.cicig.org/noticias/mp-y-cicig-entregabn-al-congreso-iniciativa-de-reforma-a-la-constitucion-politica-de-la-republica-de-guatemala-en-el-sector-justicia/

CICIG. (2016c). *Comunicado de prensa sobre enmiendas a la propuesta de reforma constitucional*. https://www.cicig.org/comunicados/.

CICIG. (2017a). *Reforma Constitucional en Materia de Justicia*. https://www.cicig.org/reformas-sector-justicia/promocion-de-reformas-legales/.

CICIG. (2017b). *Informe de Actividades 2016-2017*. [Informe anual de la CICIG que aborda la resistencia a las reformas]. https://www.cicig.org/cicig/informes_cicig/informe-de-labores/informe-final-de-labores/#informe.

CICIG. (2018a). *Caso Financiamiento electoral ilícito FCN-NACIÓN*. https://www.cicig.org/casos/caso-financiamiento-electoral-ilicito-fcn-c/

CICIG. (s. f. a). *Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso guatemalteco*. https://www.cicig.org/reformas-sector-justicia/promocion-de-reformas-legales/

CICIG. (s. f. b). *Informe del Financiamiento de la Política en Guatemala*. https://www.cicig.org/uploads/documents/2015/informe_financiamiento_politicagt.pdf

Ciclos CAP. (s. f.). *Las redes que capturan al Estado*. https://cicloscap.com/corrupcion-cooptacion-y-captura-del-estado/

CIDH. (2023). *CIDH condena judicialización del proceso electoral y reitera llamado a garantizar la transición democrática en Guatemala*. https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2023/305A.asp

CNN en Español. (2015). *Renuncia Roxana Baldetti, vicepresidenta de Guatemala*. https://cnnespanol.cnn.com/2015/05/08/renuncia-roxana-baldetti-vicepresidenta-de-guatemala/

Congreso de la República de Guatemala. (1985). Decreto núm. 1-85. Ley Electoral y de Partidos Políticos. https://tse.org.gt/wp-content/uploads/2023/10/Ley-Electoral-y-de-Partidos-Politicos-Ultima-Actualizacion-2023.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (1986). Decreto núm. 54-86. Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del Procurador de los Derechos Humanos.

Congreso de la República de Guatemala. (1986). Decreto núm. 9-86. Ley de Amparo, Exhibición Personal y de Constitucionalidad. https://www.cc.gob.gt/wp-content/uploads/2019/07/LEY-DE-AMPARO-EXHIBICION-PERSONAL-Y-DE-CONSTITUCIONALIDAD-1.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (1989). Decreto núm. 2-89. Ley del Organismo Judicial. https://www.oj.gob.gt/wp-content/uploads/2021/05/ley-del-organismo-judicial.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (1991). Decreto núm. 6-91. Código Tributario. https://portal.sat.gob.gt/portal/legislacion/codigo-tributario/

Congreso de la República de Guatemala. (1992). Decreto núm. 51-92. Código Procesal Penal. https://www.refworld.org/es/leg/legis/pleg/1992/es/125555

Congreso de la República de Guatemala. (1994). Decreto núm. 40-94. Ley Orgánica del Ministerio Público.

Congreso de la República de Guatemala. (1994). Decreto núm. 63-94. Ley Orgánica del Organismo Legislativo. https://www.congreso.gob.gt/uploads/LeyOrganicaDelOrganismoLegislativo.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (1997). Decreto núm. 11-97. Ley de la Policía Nacional Civil. https://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2019/07/Ley_Organica_PNC.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (1997). Decreto núm. 114-97. Ley del Organismo Ejecutivo. https://www.mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2019/07/Ley_Organismo_Ejecutivo.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (1997). Decreto núm. 25-97. Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Nación.

Congreso de la República de Guatemala. (1998). Decreto núm. 1-98. Ley Orgánica de la Superintendencia de Administración Tributaria. https://portal.sat.gob.gt/portal/legislacion/ley-organica-de-la-superintendencia-de-administracion-tributaria/

Congreso de la República de Guatemala. (2001). Decreto núm. 67-2001. Ley contra el Lavado de Dinero u Otros Activos. https://www.banguat.gob.gt/sites/default/files/banguat/ley_lavado.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto núm. 18-2002. Ley Contra el Financiamiento del Terrorismo. https://www.ive.gob.gt/wp-content/uploads/2019/07/Ley_Contra_el_Financiamiento_del_Terrorismo.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (2002). Decreto núm. 31-2002. Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas.

Congreso de la República de Guatemala. (2006). Decreto núm. 21-2006. Ley Contra el Crimen Organizado. https://www.oj.gob.gt/wp-content/uploads/2021/05/ley-contra-el-crimen-organizado.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (2008). Decreto núm. 57-2008. Ley de Acceso a la Información Pública. http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic2_gtm_ley_acceso.pdf

Congreso de la República de Guatemala. (2012). Decreto núm. 10-2012. Ley Contra la Corrupción. https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic2_gtm_ley_anticorrup_sp.pdf

Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala (citado en CSJN). (2017). Oficina de Referencia Extranjera. Corte Suprema de Justicia de la Nación (Argentina). https://www.csjn.gov.ar/dbre/verNoticia.do?idNoticia=1912

Cultural Survival. (s. f.). *Cultural Survival condena la reciente criminalización de las autoridades ancestrales K'iche' en Guatemala*. https://www.culturalsurvival.org/es/news/cultural-survival-condena-la-reciente-criminalizacion-de-las-autoridades-ancestrales-kiche-en

Del Río, J. F. (2021). El derecho fundamental a una sociedad libre de corrupción. Derecho y Libertad, 44, 237-275. https://doi.org/10.20318/dyl.2021.5855

Deutsche Welle. (2023). *Elecciones en Guatemala: la sombra de la exclusión y la judicialización*. https://www.dw.com/es/elecciones-en-guatemala-la-sombra-de-la-exclusi%C3%B3n-y-la-judicializaci%C3%B3n/a-66089338

Divergentes. (s. f.). *"Me van a sentenciar": inicia un juicio "lleno de irregularidades" contra José Rubén Zamora*. https://www.divergentes.com/me-van-a-sentenciar-inicia-un-juicio-lleno-de-irregularidades-contra-jose-ruben-zamora/

Diálogo Interamericano. (2024). *Bernardo Arévalo's Inauguration: What's Next for Guatemala?* https://www.thedialogue.org/blogs/2024/02/bernardo-arevalos-inauguration-whats-next-for-guatemala/

El Faro. (2023a). *La victoria de Arévalo y Semilla: una respuesta inesperada a la desesperación*. https://elfaro.net/es/202308/centroamerica/27184/La-victoria-de-Ar%C3%A9valo-y-Semilla-una-respuesta-inesperada-a-la-desesperaci%C3%B3n.htm

El Faro. (2023b). *El Ministerio Público de Guatemala ataca al partido Semilla tras su avance electoral*. https://elfaro.net/es/202307/centroamerica/27041/El-Ministerio-P%C3%BAblico-de-Guatemala-ataca-al-partido-Semilla-tras-su-avance-electoral.htm

El País. (2015). *Jimmy Morales, el cómico que va a gobernar Guatemala*. https://elpais.com/internacional/2015/10/26/actualidad/1445831671_684606.html

El País. (2019). *Alejandro Giammattei gana la presidencia de Guatemala*. https://elpais.com/internacional/2019/08/11/actualidad/1565576214_506722.html

El País. (2024). *Bernardo Arévalo toma posesión en Guatemala con el desafío de desmantelar la corrupción*. https://elpais.com/internacional/2024-02-26/bernardo-arevalo-toma-posesion-en-guatemala-con-el-desafio-de-desmantelar-la-corrupcion.html

El Periódico. (2024). *Primeros 100 días: el plan anticorrupción de Arévalo y su gabinete*. https://elperiodico.com.gt/nacionales/2024/02/26/primeros-100-dias-el-plan-anticorrupcion-de-arevalo-y-su-gabinete/

FIDH. (s. f.). *Guatemala: Justicia y Estado de derecho en la encrucijada*. [Informe]. https://www.fidh.org/IMG/pdf/424112108-guatemala-justicia-y-estado-de-derecho-en-la-encrucijada.pdf

Foreign Policy. (2024). *Guatemala's Political Transition Is Not Over*.

Fundación Carolina. (s. f.). *La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG): Una organización autodirigida*.

Fundación Myrna Mack. (s. f. a). *Redes ilícitas y crisis política: la realidad del Congreso guatemalteco.*

FUNDESA. (s. f.). *Percepción de Corrupción*. https://www.fundesa.org.gt/indices-y-evaluaciones-de-pais/indices-internacionales/percepcion-de-corrupcion

Gobierno de Guatemala. (2024). *Presidente Arévalo juramenta a Santiago Palomo como comisionado Nacional contra la Corrupción*. https://www.gob.gt/noticias/2024/01/16/presidente-arevalo-juramenta-a-santiago-palomo-como-comisionado-nacional-contra-la-corrupcion

Goldstone, R., y Conaway, T. (2009). *Rule of Law and Security in Guatemala: Findings and Recommendations of a High-Level Mission to Guatemala by the Vance Center. Lawyers Committee for Human Rights.*

Haering, D., y Gutiérrez Aiza, E. (2024). *Una aproximación a la corrupción sistémica en Guatemala*. Asociación Civil Diálogos. https://dialogos.org.gt/wp-content/uploads/2024/09/Documentos-de-corrupcion-sistemica-y-redes-patronales-Dialogos-Guatemala.pdf

Human Rights Watch. (2018). *Guatemala: La orden de Jimmy Morales de expulsar a la CICIG amenaza el Estado de derecho*. https://www.hrw.org/es/news/2018/09/21/guatemala-la-orden-de-jimmy-morales-de-expulsar-la-cicig-amenaza-el-estado-de-derecho

Human Rights Watch. (2022). *Guatemala: Se intensifica el desmantelamiento del Estado de derecho*. https://www.hrw.org/es/news/2022/01/13/guatemala-se-intensifica-el-desmantelamiento-del-estado-de-derecho

Human Rights Watch. (2023). *Guatemala: Persecución política contra el gobierno*. https://www.hrw.org/es/news/2023/12/18/guatemala-persecucion-politica-contra-el-gobierno

Human Rights Watch. (2023a). *Guatemala: La democracia en riesgo en las elecciones*. https://www.hrw.org/es/news/2023/07/01/guatemala-la-democracia-en-riesgo-en-las-elecciones

Human Rights Watch. (2024). Guatemala: *Persecución política contra el gobierno.* [Comunicado de prensa]. Recuperado de https://www.hrw.org/es/news/2024/12/18/guatemala-persecucion-politica-contra-el-gobierno

Icefi. (2025). Estudio y propuesta de agenda legislativa pendiente para avanzar en la lucha contra la corrupción y mejorar la calidad del gasto público. https://www.icefi.org/sites/default/files/digital_vol_9_-_agenda_legislativa_contra_la_corrupcion.pdf

ICJ. (2012). *Guatemala: criminalización de la protesta social.* https://www.icj.org/resource/guatemala-criminalizacion-de-la-protesta-social/

IDEA Internacional. (2023). *Global State of Democracy Report 2023: The Americas. IDEA International*. https://www.idea.int/gsod/2023/chapters/americas

INECEP. (2025). *¿Eficacia o impunidad? El desempeño del Ministerio Público durante la gestión de Consuelo Porras 2018-2025*. https://inecip.org/publicaciones/eficacia-o-impunidad-el-desempeno-del-ministerio-publico-durante-la-gestion-de-consuelo-porras-2018-2025/

Insight Crime. (2024). *Arévalo promete retomar la lucha anticorrupción, pero ¿podrá?*. https://es.insightcrime.org/noticias/arevalo-promete-retomar-la-lucha-anticorrupcion-pero-podra/

Kaufmann, D. (2004). *Corruption, Governance, and Security: Challenges for the Rich Countries and the World*. World Bank. (Busca en la biblioteca digital del Banco Mundial o en Google Scholar).

Klitgaard, R. (2009). Corrupción normal y corrupción sistémica. En *Corrupción: El desafío de la buena gobernanza*. Banco Interamericano de Desarrollo. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Corrupci%C3%B3n-normal-y-corrupci%C3%B3n-sist%C3%A9mica.pdf

Koonings, K., y Oelsner, A. (2018). Internationalized Justice and State-Society Relations in Guatemala: The CICIG Case. *Journal of Latin American Studies*, 50(2), 335-364. (Busca en bases de datos académicas como Cambridge Core o Jstor).

La Hora. (2016). *IVE indaga procedimiento que llevó a la aprobación de la Ley Tigo*. https://lahora.gt/nacionales/wpcomvip/2016/04/08/ive-indaga-procedimiento-llevo-la-aprobacion-la-ley-tigo/

La Hora. (2018). *CICIG: CIACS evolucionaron a Redes Político Económicas Ilícitas*.

La Hora. (2019). *En 2014, aplanadora PP-Lider y 19 diputados aprobaron "Ley Tigo"*. https://lahora.gt/nacionales/wpcomvip/2019/05/07/en-2014-aplanadora-pp-lider-y-19-diputados-aprobaron-ley-tigo/

La Hora. (2024). *Propuesta de reformas a la Ley Orgánica del MP busca remover a la Fiscal General*. https://lahora.gt/nacionales/la-hora/2024/04/24/propuesta-de-reformas-a-la-ley-organica-del-mp-busca-remover-a-la-fiscal-general/

La Hora. (2024a). *Caso B410: SAT mientras pide capturas y arraigos, acciona con inhabilitaciones y embargos.* https://lahora.gt/nacionales/hloarca/2024/10/08/caso-b410-sat-mientras-pide-capturas-y-arraigos-acciona-con-inhabilitaciones-y-embargos/

La Hora. (2024b). *Caso B410: MP habla de supuestas acciones en contra de Superintendente e investigación.* https://lahora.gt/nacionales/hloarca/2024/12/04/caso-b410-mp-habla-de-supuestas-acciones-en-contra-de-superintendente-e-investigacion/

McClintock, M. (2018). *State Terror and Counterinsurgency in Guatemala: The CIACS and the Transformation of State Power.* Lexington Books.

Ministerio de Gobernación. (n. d.). *Policía Nacional Civil.*

No Ficción. (2024). *Los primeros pasos de la Comisión Nacional Contra la Corrupción*. https://no-ficcion.com/los-primeros-pasos-de-la-comision-nacional-contra-la-corrupcion/

No Ficción. (2024). *Caso B410: Las facturas fantasma.* https://no-ficcion.com/caso-b410-las-facturas-fantasma/

Nómada. (2016). *Las 30 enmiendas que mutilaron la reforma judicial.* [Artículo periodístico]. https://nomada.gt/pais/las-30-enmiendas-que-mutilaron-la-reforma-judicial/

Nómada.gt. (2019). *Las champurradas de la red Tigo-Baldetti, y los obstáculos de CICIG-FECI para acusar a la telefónica.* https://nomada.gt/pais/la-corrupcion-no-es-normal/las-champurradas-de-la-red-tigo-baldetti-y-los-obstaculos-de-cicig-feci-para-acusar-a-la-telefonica/

OAS. (2023). *Declaración del Secretario General de la OEA sobre la situación en Guatemala.* https://www.oas.org/es/centro_noticias/comunicado.asp?sCodigo=C-084/23

ODGS-CiiDH. (2024b). *El Caso B410 y la SAT: Un Golpe a la Transparencia Judicial.* https://odgs.ciidhguatemala.org/el-caso-b410-y-la-sat-un-golpe-a-la-transparencia-judicial/

OMCT. (s. f.). *Organizaciones de la sociedad civil condenan la criminalización de los defensores de derechos humanos Claudia Samayoa y José Martínez.* https://www.omct.org/es/recursos/llamamientos-urgentes/civil-society-organizations-condemn-ongoing-criminalization-of-human-rights-defenders-claudia-samayoa-and-jose%CC%81-marti%CC%81nez

PBI Guatemala. (s. f.). *Paquete de Información Mensual.* [Reportes mensuales que documentan casos de criminalización]. https://pbi-guatemala.org/es/multimedia/paquete-de-informaci%C3%B3n-mensual

Plaza Pública. (2014). *Todos quieren estar con "Tigo"*. https://www.plazapublica.com.gt/content/todos-quieren-estar-con-tigo

Plaza Pública. (2016) *La reforma judicial queda desfigurada y desnaturalizada*. [Artículo periodístico]. https://www.plazapublica.com.gt/content/la-reforma-judicial-queda-desfigurada-y-desnaturalizada

Plaza Pública. (2016a). *Las 15 reformas que se proponen para la Constitución.* [Artículo periodístico con detalles de la propuesta].

Plaza Pública. (2016b). *La reforma judicial queda desfigurada y desnaturalizada*. [Artículo periodístico analizando las enmiendas].

Plaza Pública. (2023). *La campaña de Semilla: entre la desinformación y el entusiasmo.* https://www.plazapublica.com.gt/aclaracion/informacion/la-campana-de-semilla-entre-la-desinformacion-y-el-entusiasmo

Plaza Pública. (2023). *La SIT con Tigo: "rápida" y "transgresora"*. https://www.plazapublica.com.gt/content/la-sit-con-tigo-rapida-y-transgresora

Plaza Pública. (2023a). *El MP detiene a David Gaitán y Héctor Reyes, exfiscales de CICIG.* https://www.plazapublica.com.gt/content/el-mp-detiene-david-gaitan-y-hector-reyes-exfiscales-de-cicig

Plaza Pública. (2023b). *Criminalización en cascada: la detención de la abogada Claudia González.* https://www.plazapublica.com.gt/content/criminalizacion-en-cascada-la-detencion-de-la-abogada-claudia-gonzalez

Plaza Pública. (2023b). *El abstencionismo y la polarización: las claves de la victoria de Arévalo.* https://www.plazapublica.com.gt/content/el-abstencionismo-y-la-polarizacion-las-claves-de-la-victoria-de-arevalo

Plaza Pública. (2023c). *La campaña de Semilla: entre la desinformación y el entusiasmo.* https://www.plazapublica.com.gt/aclaracion/informacion/la-campana-de-semilla-entre-la-desinformacion-y-el-entusiasmo

Plaza Pública. (2024). *El legado del MP: castigo a la lucha contra la corrupción, la protesta social y a los adversarios políticos.* https://www.plazapublica.com.gt/analisis/articulo/el-legado-del-mp-castigo-la-lucha-contra-la-corrupcion-la-protesta-social-y-los

Plaza Pública. (2024a). *Caso B410: el método de la constructora que ganó contratos millonarios sin oponentes.* https://www.plazapublica.com.gt/justicia/reportaje/caso-b410-el-metodo-de-la-constructora-que-gano-contratos-millonarios-sin

Plaza Pública. (2024b). *B410: la historia de un fabricante de empresas fantasma y el maestro que prestó su protocolo.* https://www.plazapublica.com.gt/justicia/informacion/b410-la-historia-de-un-fabricante-de-empresas-fantasma-y-el-maestro-que-presto

PNUD. (2005). *La gobernabilidad democrática: un desafío para Guatemala*. PNUD Guatemala. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/gt/UNDP_gt_gobernabilidad_democratica_2005.pdf

Portal de Gobierno Abierto de Guatemala. (n. d.). *Acerca de Gobierno Abierto.*

Prensa Comunitaria. (2015). *De la indignación a la esperanza, la movilización ciudadana en Guatemala.* https://prensacomunitaria.org/2015/05/de-la-indignacion-a-la-esperanza-la-movilizacion-ciudadana-en-guatemala/

Prensa Comunitaria. (2022). *"Ley Tigo": un ejemplo de cómo funciona la cleptocracia guatemalteca.* https://prensacomunitaria.org/2022/07/ley-tigo-un-ejemplo-de-como-funciona-la-cleptocracia-guatemalteca/

Prensa Comunitaria. (2023). *Estructuras de corrupción y persecución política.* https://prensacomunitaria.org/2023/03/estructuras-de-corrupcion-y-persecucion-politica/

Prensa Comunitaria. (2025). *Caso B410: Sala concede libertad a un implicado en defraudación de Q300 millones.* https://prensacomunitaria.org/2025/06/caso-b410-sala-concede-libertad-a-un-implicado-en-defraudacion-de-q300-millones/

Prensa Libre. (2023). *Diputados de Semilla impulsan reformas para destituir a la fiscal general Consuelo Porras*. https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/diputados-de-semilla-impulsan-reformas-para-destituir-a-la-fiscal-general-consuelo-porras/

Prensa Libre. (2023a). *Elecciones 2023: La sorpresa de Bernardo Arévalo y el Movimiento Semilla en la primera vuelta.* https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/elecciones-2023-la-sorpresa-de-bernardo-arevalo-y-el-movimiento-semilla-en-la-primera-vuelta/

Prensa Libre. (2024). *Santiago Palomo, Comisionado Anticorrupción: "Lo que encontramos en el Estado son estructuras de crimen organizado".* https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/santiago-palomo-comisionado-anticorrupcion-lo-que-encontramos-en-el-estado-son-estructuras-de-crimen-organizado-breaking/

Prensa Libre. (2024). *MP reitera investigación contra el partido Semilla: las consecuencias políticas y legales.* https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/mp-reitera-investigacion-contra-el-partido-semilla-las-consecuencias-politicas-y-legales/

Prensa Libre. (2024b). *Resumen noticioso 2024: La SAT denuncia red de defraudación que denomina caso B410.* https://www.prensalibre.com/economia/resumen-noticioso-2024-la-sat-denuncia-red-de-defraudacion-que-denomina-caso-b410/

Prensa Libre. (2024c). *Caso B410: El modo en que operó el notario que según el MP organizó un esquema con amas de casa y compradores ficticios.* https://www.prensalibre.com/guatemala/caso-b410-el-modo-en-que-opero-el-notario-que-segun-el-mp-organizo-un-esquema-con-amas-de-casa-y-compradores-ficticios/

Real Instituto Elcano. (s. f.). *Seguridad, corrupción e impunidad en América Latina.* https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/01/seguridad-corrupcion-e-impunidad-en-america-latina.pdf

ReliefWeb. (2024). *"Todo el sistema en contra": criminalización de mujeres operadoras de justicia y defensoras de derechos humanos en Guatemala*. https://reliefweb.int/report/guatemala/todo-el-sistema-en-contra-criminalizacion-de-mujeres-operadoras-de-justicia-y-defensoras-de-derechos-humanos-en-guatemala

Reuters. (2023). *Guatemala: Arévalo, el académico que promete llevar la lucha anticorrupción a la presidencia.* https://www.reuters.com/world/americas/guatemala-arevalo-academico-que-promete-llevar-la-lucha-anticorrupcion-la-presidencia-2023-08-21/

Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform.* Cambridge University Press.

SAT. (2024). *Caso B410: acciones administrativas por revocatoria de amparos.* https://portal.sat.gob.gt/portal/noticias/caso-b410-acciones-administrativas-por-revocatoria-de-amparos/

Seguiremos Informando. (s. f.). *Los "malos periodistas": el nuevo enemigo interno.* https://seguiremosinformando.distintaslatitudes.net/hello-world-3/

Superintendencia de Bancos. (n. d.). *Intendencia de Verificación Especial (IVE).*

The New York Times. (2023). *Un giro inesperado en Guatemala: Por qué los pueblos indígenas se levantaron en defensa de la democracia.* https://www.nytimes.com/es/2023/10/16/espanol/guatemala-indigenas-protestas-democracia.html

TheGlobalEconomy.com. (n. d.). *Guatemala Corruption perceptions-Transparency International-data, chart.* https://www.theglobaleconomy.com/Guatemala/transparency_corruption/

Transparency International. (2024). *Corruption Perception Index 2023.* https://www.transparency.org/en/cpi/2023

Transparency International. (s. f.). *What is corruption?* https://www.transparency.org/en/what-is-corruption

Tribunal Supremo Electoral. (2017). Acuerdo núm. 165-2017. Reglamento de la Ley Electoral y de Partidos Políticos. https://tse.org.gt/wp-content/uploads/2023/10/REGLAMENTO-DE-LA-LEY-ELECTORAL-Y-DE-PARTIDOS-POLITICOS-2023.pdf

Tribunal Supremo Electoral. (2018). Acuerdo núm. 377-2018. Reglamento de la Unidad Especializada de Control y Fiscalización de las Finanzas de los Partidos Políticos. https://tse.org.gt/wp-content/uploads/2023/10/Reglamento-de-la-Unidad-de-Fiscalizacion.pdf

TSE. (2023). *Resultados Electorales Nacionales 2023*. https://resultados2023.tse.org.gt/

United Nations Office on Drugs and Crime. (s. f. a). *Transnational Organized Crime in Central America and the Caribbean: A Threat Assessment.*

United Nations Office on Drugs and Crime. (s. f. b). *The Globalization of Crime: A Transnational Organized Crime Threat Assessment.*

Universidad de San Carlos de Guatemala. (2016). *El crimen organizado en Guatemala y su influencia en los delitos de enriquecimiento ilícito.* [Tesis de grado]. Repositorio Institucional USAC. http://www.repositorio.usac.edu.gt/4110/1/%2817%29%20TD%20073.pdf

Vance Center. (2022, diciembre). *La criminalización de personas operadoras de justicia en Guatemala.* https://www.vancecenter.org/publication/criminalizacionguatemala/

Vance Center. (2024). *Nuevo informe sobre el Ministerio Público de Guatemala pide acciones para prevenir el abuso de poder y garantizar la rendición de cuentas.* [Comunicado de prensa]. https://www.vancecenter.org/comunicado-de-prensa-nuevo-informe-ministerio-publico-guatemala-pide-acciones/

Vance Center. (2022). *Criminalization of Justice Operators in Guatemala as a strategy to secure impunity.*

Voz de América. (2023). *Guatemala: Gremio de prensa denuncia criminalización de los periodistas.* [Artículo periodístico]. https://www.vozdeamerica.com/a/guatemala-gremio-de-prensa-denuncia-criminalizacion-a-los-periodistas/7363826.html

Washington Office on Latin America. (2015). *The International Commission against Impunity in Guatemala (CICIG): A Unique Experiment in Combating Organized Crime and Impunity.*

Washington Office on Latin America. (2016, mayo 16). *Constitutional Reform in Guatemala: A Golden Opportunity for Justice.*

Washington Office on Latin America. (2020). *El combate a la corrupción en Guatemala*. https://www.wola.org/wp-content/uploads/2020/04/Corrupci%C3%B3n-GT-ESP-3.6.pdf

Washington Office on Latin America. (2021). *25 Years After the Peace Accords, Ending Impunity and Advancing Justice in Guatemala is Imperative.*

WOLA. (2019). *WOLA Statement on the Expulsion of CICIG from Guatemala.*

WOLA. (2021). *The Firing of FECI's Chief is a Major Blow to the Rule of Law in Guatemala.*

WOLA. (2024) *Guatemala: The Path Ahead for President Arévalo and the Battle for Democracy.*

WOLA. (2015). *The International Commission against Impunity in Guatemala (CICIG): A Unique Experiment in Combating Organized Crime and Impunity.* WOLA.

World Bank. (n. d.). *Worldwide Governance Indicators.* https://www.worldbank.org/en/publication/worldwide-governance-indicators

World Justice Project. (2023). *Rule of Law Index 2023.*

World Justice Project. (2024). *Guatemala Ranks 107 out of 142 in the World Justice Project Rule of Law Index.*

World Justice Project. (2024). *Rule of Law Index 2024.*

World Justice Project. (2025). *WJP Rule of Law Index.* https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/

YouTube-Piden detener criminalización. (2025, mayo 5). *Piden detener criminalización: 70 periodistas bajo investigaciones "espurias" del MP.*

YouTube-Prensa Libre. (2024a). Caso B410: *Conozca cómo opera una estructura señalada de la mayor evasión de impuestos en Guatemala.* https://www.youtube.com/watch?v=7

YouTube-Prensa Libre. (2024b). *Caso B410: capturados son señalados de defraudación tributaria; uno creaba empresas falsas, según MP.* https://www.youtube.com/watch?v=8

ANEXO A. EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN EN GUATEMALA: UN BALANCE DE PROCESO

Toda la información que da sustento a este capítulo y a sus Anexos A y B puede ser consultada en la sección de Guatemala del sitio web del Informe: https://combatealacorrupcion.mx/informe-2025/indice-de-datos-2025/ .

El planteamiento del problema

Precisando ciertos conceptos

Guatemala enfrenta un problema de corrupción endémica y sistémica, como lo muestran los índices internacionales y los recurrentes casos y estructuras de corrupción que se han presentado a lo largo de los cuarenta años del proceso de democratización, que lejos de erradicar la corrupción, ha revelado su arraigo como un fenómeno endémico y sistémico. Aunque tienden a utilizarse de forma indistinta, estas acepciones describen niveles y características distintas de cómo la corrupción se manifiesta dentro de una sociedad y sus instituciones.

La corrupción endémica se refiere a un tipo de corrupción que está profundamente arraigada en la cultura y las costumbres de una sociedad. Es tan común que se ha vuelto una parte esperada o normal de las interacciones cotidianas, tanto en el sector público como en el privado. No implica per se una conspiración organizada, sino una aceptación social de pequeñas o medianas transacciones corruptas. Es lo que Robert Klitgaard (2009) describe como la "corrupción normal", en la cual la gente "paga pequeños sobornos y se salta algunas reglas porque todos los demás lo hacen" (p. 2). No es que el sistema esté diseñado para ser corrupto, sino que la corrupción se ha convertido en una práctica habitual y extendida, casi una norma cultural implícita.

La corrupción sistémica se entiende como una práctica integrada y estructurada en el propio funcionamiento del sistema (político, económico o institucional), de tal

manera que este no puede funcionar sin ella, o incluso está diseñado para facilitar y proteger actos corruptos. Es una corrupción que opera a gran escala, involucra a actores de alto nivel y requiere de redes y estructuras organizadas para operar y asegurar la impunidad (Klitgaard, 2009). Esta forma de corrupción busca capturar al Estado o a sus instituciones para beneficio privado, manipulando leyes, políticas y procesos para obtener ganancias ilícitas y asegurar su perpetuación.

Como señala Daniel Kaufmann (2004), la corrupción sistémica o "captura del Estado" es "la medida en que los intereses privados de élite influyen en la formulación de las leyes, reglamentos, decretos y políticas gubernamentales clave" (p. 6). Remite a características como la cooptación de instituciones, en la que elementos del Poder Judicial, Legislativo o entes de control son infiltrados o influenciados para proteger a personas corruptas; la impunidad estructurada, que se basa en la existencia de mecanismos para asegurar que los actos de corrupción de alto nivel no sean investigados, procesados o castigados; las grandes sumas de dinero resultado de desvíos significativos de fondos públicos o de beneficios económicos por medio de la manipulación de contratos, licitaciones o privatizaciones; las redes organizadas que expresan la coordinación de múltiples actores en diferentes niveles y sectores; y la erosión de la legitimidad institucional, por cuanto se socava la confianza pública en el Estado y en la democracia misma.

La principal distinción radica en la escala, la intencionalidad del diseño del sistema y el nivel de organización. En cuanto a escala y profundidad, la corrupción endémica es generalizada, pero puede ser de menor escala y menos organizada, mientras que la corrupción sistémica es de gran escala y está intrínsecamente ligada al funcionamiento de las instituciones a nivel estructural. Con respecto a su causa raíz, la corrupción endémica surge de costumbres y debilidades en los sistemas y mecanismos de control, mientras que la sistémica remite a un diseño o patrón de cooptación intencional del sistema para permitir y proteger la corrupción. Sobre su nivel de organización, la endémica puede ser más espontánea o informal, en comparación con la sistémica que es altamente organizada, con redes que operan para su propio beneficio y protección. En cuanto a impacto, ambas son igualmente dañinas, pero la corrupción sistémica tiene un impacto mucho más profundo en materia de gobernabilidad, acceso e impartición de justicia y generación de condiciones efectivas de desarrollo, ya que pervierte el propósito mismo del Estado.

En resumen, toda corrupción sistémica es endémica en el sentido de que está muy extendida, pero no toda corrupción endémica es sistémica. La corrupción endémica puede ser una fase previa o un síntoma de una corrupción que podría volverse sistémica si no se aborda. La sistémica es el nivel más avanzado y peligroso, en el que la corrupción ya no es una desviación, sino una característica central del sistema. Estas coordenadas nos permiten explicar, en buena medida, este fenómeno en Guatemala.

Entendiendo la corrupción en Guatemala: algunas coordenadas

Guatemala como escenario de corrupción sistémica y endémica

Siendo que la acepción de corrupción sistémica implica que el fenómeno va más allá de casos aislados para representar patrones que muestran su integración en el funcionamiento normal de las instituciones, los procedimientos y las relaciones políticas y económicas (Klitgaard, 2009), tiene el efecto –como indica el Informe del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de la ONU (Del Río, 2021)– de que "impide a los ciudadanos disfrutar de todos los derechos recogidos en los instrumentos internacionales", una realidad palpable en el contexto guatemalteco en el cual la malversación de fondos públicos afecta directamente la provisión de servicios públicos esenciales como salud, educación y seguridad.

Haering y Gutiérrez Aiza (2024), en su estudio sobre la corrupción sistémica en Guatemala, cuando argumentan que la democratización se adaptó a la corrupción, en lugar de erradicarla, explican que el país opera bajo una "política patronal", en la cual los intercambios políticos y económicos se basan en relaciones personalizadas y cadenas de conocimiento, lo que favorece redes clientelares preexistentes que se mantienen en el poder y propician prácticas corruptas para asegurar el "retorno de la inversión". Un ejemplo citado por ellos es el caso de la "Ley Tigo" en 2014, que ilustra cómo actores poderosos coordinan acciones de abuso de poder para beneficio particular, involucrando a diferentes poderes del Estado.

Recuadro 1. Guatemala: "Ley Tigo"

¿En qué consistió la "Ley Tigo" de 2014?

La "Ley Tigo" fue el nombre popularmente atribuido al Decreto 12-2014, Ley de Control de las Telecomunicaciones Móviles en Centros de Privación de Libertad y Fortalecimiento de la Infraestructura para la Transmisión de Datos, aprobado por el Congreso de la República de Guatemala el 8 de abril de 2014 (ACNUR, s.f.). Formalmente, su objetivo principal era controlar las comunicaciones móviles en las cárceles para combatir las extorsiones, un problema grave y recurrente en Guatemala. Una investigación posterior del Ministerio Público (MP) y de la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) reveló que su verdadero propósito era beneficiar a la empresa de telefonía Tigo (Comunicaciones Celulares, S.A.), mediante sobornos a diputados y funcionarios de alto nivel.

Aspectos clave

1. Objetivo encubierto

- La investigación del MP y la CICIG, en el marco del "Caso Subordinación del Poder Legislativo al Ejecutivo, una expresión de la captura del Estado", reveló

que la ley fue diseñada y coordinada por la entonces vicepresidenta Roxana Baldetti y otros funcionarios del Partido Patriota (PP), en contubernio con directivos de Tigo. El exministro de Economía y exdirectivo de Tigo, Acisclo Valladares Urruela, incluso aceptó en Estados Unidos haber lavado dinero para sobornar a diputados, por un total de 9.5 millones de dólares (Prensa Comunitaria, 2022). Estos pagos, de hasta Q50,000 bimensuales por diputado, aseguraron la aprobación de la ley (La Hora, 2019).

2. Beneficios específicos para Tigo

- Eliminación de obstáculos para la infraestructura: la ley otorgaba a la Superintendencia de Telecomunicaciones (SIT) la potestad de aprobar la instalación de torres de telefonía y fibra óptica con un simple trámite, eliminando el derecho de las municipalidades de aprobar o rechazar dichas instalaciones (Prensa Comunitaria, 2022; Plaza Pública, 2014). Esto era crucial para la expansión de la red de Tigo y el desarrollo de tecnologías como la 4G.

- Regulación favorable del espectro radioeléctrico: aunque no directamente en el decreto, el contexto de la "Ley Tigo" también se relaciona con intentos y acciones para favorecer a Tigo en la adquisición y el uso de bandas de frecuencia del espectro radioeléctrico, como la banda de 700 MHz, que es óptima para la tecnología 4G. Se denunció que la SIT transgredió la Ley General de Telecomunicaciones al no fomentar la competencia y al no administrar correctamente el espectro, favoreciendo a Tigo (Plaza Pública, 2023).

3. Vicios de procedimiento e inconstitucionalidad

- La ley fue aprobada por el Congreso con carácter de urgencia nacional, a pesar de contener deficiencias técnicas y atentar contra principios constitucionales como la libre competencia, la seguridad e igualdad jurídica y la propiedad privada (La Hora, 2016). Posteriormente, la Corte de Constitucionalidad (CC) la declaró inconstitucional, reconociendo los vicios en su procedimiento de formación y los efectos anulatorios de la normativa impugnada (CSJN, 2017).

4. Implicaciones en términos de captura del Estado

- El caso es un claro ejemplo de captura del Estado, donde intereses particulares cooptan el Poder Legislativo (y Ejecutivo) para aprobar leyes a la medida que beneficien a ciertas empresas o individuos, a expensas del

> interés público y la libre y justa competencia. Nómada (2019) destacó cómo los correos electrónicos encontrados mostraban que la iniciativa de ley fue enviada a los gerentes de Tigo para su aprobación antes de ser tramitada en el Congreso y se registraron testimonios sobre los cuantiosos pagos realizados. Este caso constituyó una de las evidencias más contundentes del "Caso Subordinación", que desnudó la alianza corrupta entre el gobierno de Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti con grupos empresariales y una "aplanadora" de diputados del Partido Patriota y LIDER (La Hora, 2019).
>
> En resumen, la "Ley Tigo" fue un intento corrupto de manipular el marco legal guatemalteco para otorgar ventajas indebidas a una empresa de telecomunicaciones, lo cual evidenció la profundidad de la corrupción sistémica y la captura del Estado en Guatemala durante ese periodo de gobierno.

Más allá de los casos mediáticos más recientes, la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) documentó extensamente la existencia de redes ilícitas y estructuras criminales paralelas al Estado. El informe de la CICIG (2019) sobre "Impunidad y redes ilícitas" describió la evolución de estas estructuras, su modus operandi para asegurar impunidad y su capacidad para infiltrar y cooptar instituciones, a pesar de los esfuerzos de reforma normativa e institucional desplegados en el país. Casos emblemáticos como "La Línea" (2015), que llevó a la renuncia y posterior enjuiciamiento de un presidente y una vicepresidenta, o la red de corrupción expuesta por "Construcción y Corrupción" (2017), evidenciaron cómo la corrupción había alcanzado los más altos niveles del Poder Ejecutivo y penetrado en sectores como las obras públicas (Plaza Pública, 2024).

Incluso después de la salida de la CICIG en 2019 y el debilitamiento de los esfuerzos del Ministerio Público y sus fiscalías especializadas, las denuncias y el análisis de organizaciones como WOLA (2020) y medios de comunicación como Prensa Comunitaria (2023) continúan señalando la persistencia de estas estructuras, a menudo reconfiguradas para asegurar la impunidad de ciertos actores con poder y la criminalización de quienes combaten la corrupción o ejercen el periodismo independiente.

El vínculo perverso entre corrupción, impunidad y crimen organizado

La corrupción, la impunidad y el crimen organizado en Guatemala no se presentan como fenómenos aislados, sino como factores interconectados de un sistema que socava el Estado de derecho y la gobernabilidad democrática. Esta relación simbiótica permite que las redes criminales prosperen, las élites corruptas se enriquezcan y la justicia sea eludida. Esta interacción tiene distintas expresiones. Por un lado, la corrupción como habilitadora del crimen organizado, actúa como lubricante que le permite a este infiltrar y operar dentro del Estado. En este ámbito,

las organizaciones criminales no solo buscan ganancias ilícitas mediante actividades como el narcotráfico, el tráfico de personas, el contrabando o la extorsión, sino que también buscan y necesitan cooptar funcionarios y procesos estatales para asegurar su impunidad y expandir sus operaciones. Como señala el Informe de WOLA sobre el combate a la corrupción en Guatemala (2020), las investigaciones de la CICIG y el Ministerio Público revelaron la existencia de "múltiples redes criminales ilícitas, que vinculaban a funcionarios públicos en todos los niveles de gobierno", incluyendo políticos, empresarios, banqueros y militares. Estas redes operan para "enriquecerse con actividades ilícitas, a veces relacionadas con los recursos estatales (corrupción de funcionarios de aduanas, corrupción en lucrativos contratos públicos y sobornos)".

El crimen organizado, especialmente el narcotráfico, dada la ubicación geoestratégica de Guatemala (UNODC, s.f.a, WOLA, 2015), utiliza la corrupción para garantizar el paso seguro de sus cargamentos, lavar dinero y obtener protección. Una tesis de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC, 2016) destaca que al crimen organizado le interesa "corromper el Estado democrático" y que los grupos delictivos se aprovechan de un "Estado débil en su democracia", donde "la corrupción impera en la administración pública" para lograr sus objetivos de enriquecimiento ilícito, lectura consistente con lo dicho por Chabat (Real Instituto Elcano, s.f.), quien afirma que "la corrupción es la principal arma del crimen organizado, ya que neutraliza la capacidad estatal para combatirlo".

Por otro lado, la impunidad actúa como garantía de permanencia, siendo resultado directo de la corrupción sistémica y, a la vez, catalizador principal que favorece la proliferación del crimen organizado. Si los actos de corrupción y los delitos cometidos por las estructuras criminales organizadas no son investigados, procesados y castigados, se crea un círculo vicioso que garantiza la continuidad y el fortalecimiento de estas estructuras. WOLA (2020) subraya que "altos niveles de violencia, corrupción e impunidad han erosionado la capacidad de los Estados para desarrollar instituciones accesibles y eficientes". La debilidad de las instituciones de justicia, la falta de capacidad investigativa y la corrupción judicial resultan en tasas de condena extremadamente bajas, "asegurando efectivamente la impunidad" (UNODC, s.f.b).

En tal sentido, la impunidad permite que las redes criminales operen con la certeza de que no enfrentarán consecuencias, lo que reduce el riesgo de sus actividades y aumenta su rentabilidad. La investigación ya citada de Haering y Gutiérrez Aiza (2024), que describe cómo la democratización se "adaptó" a la corrupción, señala que redes clientelares preexistentes –con orígenes en la contrainsurgencia, como señala WOLA (2015)– se mantuvieron en el poder y operaron con impunidad, facultándolas para utilizar sus conexiones políticas, militares y de inteligencia, junto con la corrupción y la violencia, para "manipular el sistema" (WOLA, 2015).

Un factor crítico en la perpetuación de la impunidad es la cooptación del sistema de justicia. Documentos del Vance Center (2022) y WOLA (2021) han denunciado la criminalización de operadores de justicia independientes (jueces, fiscales) y la infiltración de funcionarios corruptos en el Poder Judicial y el Ministerio Público. Estos esfuerzos buscan "restaurar la impunidad institucionalizada para los responsables de graves actos de corrupción, crimen organizado y graves abusos contra los derechos humanos". Cuando las autoridades, que deberían proteger

la integridad de la administración de justicia, procesan solicitudes para levantar inmunidades o imponer órdenes de arresto arbitrarias contra fiscales y jueces honestos, se envía un mensaje claro de que la impunidad para los poderosos es la norma (Vance Center, 2022).

Este ciclo vicioso ha convertido a Guatemala en un Estado en el que, a pesar de los esfuerzos democráticos, las estructuras criminales paralelas (CICIG, 2019) han cooptado instituciones, desviado recursos y socavado la confianza pública, lo cual ha llevado a que el país sea uno de los más afectados por la inseguridad y la falta de justicia en la región (WOLA, 2020; UNODC, s.f.b), y ha convertido la lucha contra estos fenómenos en una lucha por la supervivencia y consolidación de la democracia en el país.

Guatemala en los índices e indicadores internacionales

Examinar la evolución del país en índices internacionales clave, aporta datos sobre percepción y tendencias relevantes en materia de calidad de la gobernanza y efectividad del Estado a lo largo del tiempo y en comparación con otros países de la región.

Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparency International

El IPC es el indicador más reconocido a nivel global para medir la percepción de la corrupción en el sector público. Una puntuación de 100 significa muy limpio y 0 significa altamente corrupto.

Como se observa en la tabla 1, la puntuación de Guatemala en el IPC ha oscilado consistentemente en un rango bajo, generalmente por debajo de los 30 puntos (sobre 100); la tendencia de la última década muestra un deterioro o estancamiento en niveles bajos, consolidando la percepción de un problema de corrupción arraigado. La máxima puntuación de 34 en 2009 y el ligero repunte en 2024 parecen constituir una anomalía, pero no necesariamente un cambio de tendencia hacia una mejora sustantiva.

Tabla 1. Guatemala: evolución del Índice de Percepción de la Corrupción (2007-2024)

Año	Puntuación IPC	Posición global (de 180 países, aprox.)
2007	31	N/A
2008	30	85
2009	34	97
2010	32	120
2011	29	105
2012	33	123
2013	29	115
2014	32	123
2015	28	136

Año	Puntuación IPC	Posición global (de 180 países, aprox.)
2016	28	143
2017	28	144
2018	27	146
2019	26	148
2020	25	150
2021	25	150
2022	24	150
2023	23	150
2024	23	146

Fuente: Transparency International (varios años), TheGlobalEconomy.com (para datos históricos de Guatemala).

En perspectiva comparada, como se ilustra en la tabla 2, Guatemala ha estado consistentemente por debajo del promedio regional de América Latina en la percepción de corrupción. Mientras que el promedio regional se ha mantenido alrededor de los 34 a 39 puntos, Guatemala rara vez ha superado los 30 puntos en la última década y en los últimos años ha caído aún más bajo. Esta brecha subraya que la percepción de corrupción en Guatemala es significativamente mayor que la media en la región.

Tabla 2. Guatemala: comparación con promedio América Latina del IPC (2012-2024)

Año	Guatemala (Puntuación IPC)	Promedio América Latina (Puntuación IPC)
2012	33	~39
2013	29	~38
2014	32	~38
2015	28	~36
2016	28	~36
2017	28	~36
2018	27	~35
2019	26	~35
2020	25	~35
2021	25	~35
2022	24	~35
2023	23	~34
2024	23	~34

Fuente: Calculado a partir de datos de Transparency International (varios años). El promedio América Latina es una estimación basada en el desempeño general de la región.

Indicadores mundiales de gobernanza (WGI) del Banco Mundial

Los WGI miden seis dimensiones de gobernanza en más de 200 países desde 1996. Los valores van de -2.5 (gobernanza débil) a +2.5 (gobernanza fuerte) y se presentan también como rango percentil (0-100). Aquí nos enfocaremos en dos de las dimensiones de análisis: control de la corrupción y efectividad del gobierno.

En la tabla 3 se muestra un deterioro preocupante en los indicadores de gobernanza de Guatemala. El control de la corrupción ha pasado de un ya bajo percentil 30.67 en 2005 a un alarmante 10.95 en 2023, lo que significa que el país se encuentra en el 10 % inferior de los países en cuanto a la efectividad percibida de su gobierno para controlar la corrupción. De manera similar, la efectividad del gobierno ha caído del percentil 33.33 al 18.81, lo que indica una disminución significativa en la calidad de los servicios públicos, la capacidad burocrática y la formulación e implementación de políticas. Esta tendencia descendente en ambos indicadores refuerza la idea de una gobernanza debilitada y una corrupción que ha ganado terreno a lo largo del tiempo.

Tabla 3. Guatemala: evolución de indicadores de gobernanza (1996-2023)-valores estimados

Año	Control de la corrupción (estimado)	Control de la corrupción (rango percentil)	Efectividad del gobierno (estimado)	Efectividad del gobierno (rango percentil)
2005	-0.59	30.67	-0.55	33.33
2010	-0.57	30.14	-0.49	36.54
2015	-0.79	20.38	-0.61	29.81
2019	-0.91	15.60	-0.71	24.88
2020	-0.94	14.89	-0.76	22.84
2021	-1.02	12.38	-0.80	21.05
2022	-1.06	11.43	-0.85	19.33
2023	-1.08	10.95	-0.87	18.81

Fuente: Worldwide Governance Indicators, World Bank. Datos seleccionados por quinquenio y años recientes para mostrar tendencia.

Las tablas 4 y 5 revelan una consistente y creciente brecha entre Guatemala y el promedio de América Latina en cuanto a control de la corrupción y efectividad del gobierno. Mientras que el promedio regional, aunque con desafíos, se mantiene en un rango percentil medio (alrededor del 40-50 %), Guatemala ha experimentado una caída drástica y sostenida, situándose en el percentil más bajo en ambos indicadores. Esto no solo reafirma la existencia de una corrupción endémica y sistémica en Guatemala, sino que también indica una menor capacidad estatal para brindar servicios y aplicar políticas de manera efectiva en comparación con sus vecinos regionales.

Tabla 4. Guatemala: comparación con promedio de América Latina sobre control de la corrupción (1996-2023)-rango percentil

Año	Guatemala (rango percentil)	Promedio América Latina (rango percentil)
1996	28.57	~50
2000	25.10	~50
2005	30.67	~48
2010	30.14	~47
2015	20.38	~45
2019	15.60	~43
2020	14.89	~42
2021	12.38	~41
2022	11.43	~40
2023	10.95	~39

Fuente: Con datos de Worldwide Governance Indicators, World Bank. Promedio América Latina es una estimación de la tendencia regional.

Tabla 5. Guatemala: comparación con promedio de América Latina sobre efectividad del gobierno (1996-2023)-rango percentil

Año	Guatemala (rango percentil)	Promedio América Latina (rango percentil)
1996	41.52	~55
2000	32.25	~53
2005	33.33	~52
2010	36.54	~50
2015	29.81	~48
2019	24.88	~46
2020	22.84	~45
2021	21.05	~44
2022	19.33	~43
2023	18.81	~42

Fuente: Con datos de Worldwide Governance Indicators, World Bank. Promedio América Latina es una estimación de la tendencia regional.

Estado de la Democracia de IDEA Internacional

El Estado Global de la Democracia de IDEA Internacional incluye un análisis de la categoría Estado de derecho, con cuatro variables: independencia judicial, ausencia de corrupción, aplicación previsible, integridad y seguridad personales. La primera se refiere al grado de independencia judicial a partir de elementos como igualdad ante la ley, integridad de la administración y el desempeño que tienen los órganos de control constitucionalmente establecidos; la segunda valora las capacidades y la disposición de los poderes ejecutivos y sus administraciones para no abusar del poder de sus cargos en beneficio particular; la tercera remite a en qué medida y cómo el organismo ejecutivo y las y los funcionarios electos influyen en el cumplimiento o la aplicación de la ley, con particular énfasis en normas de transparencia; la cuarta incorpora el análisis sobre el respeto de la integridad física y el grado en que la ciudadanía está libre de violencia política estatal y no estatal.

Para 2023, Guatemala obtuvo un índice de Estado de derecho global de 0.35, lo cual implica un desempeño por debajo de la media de América Latina y el Caribe, que alcanzó 0.46, integrando el grupo con más bajo nivel de desempeño en la región, solo superado –en sentido negativo– por El Salvador (0.26), Cuba (0.25), Haití (0.18), Nicaragua (0.14) y Venezuela (0.08), y muy lejos de los países que lideran el ranking –desempeño alto–: Uruguay (0.70), Costa Rica (0.72) y Chile (0.73).

Tabla 6. Guatemala en el índice GsoD: categoría Estado de derecho 2023

Categorías y subcategorías	Índice
Estado de derecho	0.35
Independencia judicial	0.42
Ausencia de corrupción	0.28
Aplicación previsible	0.35
Integridad y seguridad personales	0.49

Fuente: Con datos de IDEA Internacional (2024).

Las mejores puntuaciones obtenidas por Guatemala entre las cuatro subcategorías integradas al índice de Estado de derecho es de 0.49 en el área de integridad y seguridad personales, y 0.42 en el área de independencia judicial, lo que muestra un desempeño medio en ambas variables, aunque por debajo de la media regional, 0.52 y 0.54, respectivamente. En las otras dos subcategorías su desempeño es menor, alcanzando 0.35 en cuanto a ejecución previsible y 0.28 en ausencia de corrupción.

Desde una perspectiva acumulada, el desempeño de Guatemala durante los últimos 15 años se ha mantenido en un nivel bajo o medio, con variaciones según subcategoría de análisis. Como rasgo general se evidencia un desempeño a la baja desde 2008 hasta 2023, en donde alcanzó

las siguientes calificaciones: estado de derecho (0.07), independencia judicial (0.09), aplicación previsible (0.07) y ausencia de corrupción (0.06), lo cual muestra una única mejora en materia de integridad y seguridad (0.01).

En su conjunto, el índice de Estado de derecho mostró un desempeño medio entre 2008 y 2017, acentuando su disminución a partir de 2018, cuando cayó a 0.38 y continuó disminuyendo hasta 2023, permaneciendo desde entonces en el grupo con desempeño bajo.

Guatemala en el índice de Estado de derecho del WJP

A pesar de una leve mejora reciente, la tendencia general de Guatemala en el índice de Estado de derecho del WJP ha sido de estancamiento o deterioro, lo que refleja los desafíos persistentes en sus instituciones y la aplicación de la ley.

Como se puede observar en la tabla 7, la puntuación general de Guatemala en dicho índice ha permanecido notablemente estancada alrededor de 0.44 durante casi una década. Aunque hubo un ligero repunte en 2019, la tendencia general muestra una falta de progreso significativo. El informe más reciente (2024) indica que, a pesar de una leve mejora en la puntuación respecto al año anterior (+1.3 %), Guatemala sigue estando en una posición baja a nivel global, en el puesto 107 de 142 países. Esto sugiere que, si bien puede haber fluctuaciones menores o mejoras puntuales en algunos subfactores, la percepción y la experiencia general del Estado de derecho en el país siguen siendo débiles y no muestran una mejora estructural sostenida a lo largo del tiempo.

Tabla 7. Guatemala: evolución en el índice de Estado de derecho (2015-2024)

Año (reporte)	Puntuación global (0-1)	Posición global
2015	0.44	N/A
2016	0.44	N/A
2017	0.44	N/A
2018	0.44	N/A
2019	0.46	116 de 126
2020	0.45	117 de 128
2021	0.44	109 de 139
2022	0.44	110 de 140
2023	0.44	111 de 142
2024	0.44	107 de 142

Fuente: World Justice Project Rule of Law Index, diversos años. Las posiciones globales varían ligeramente debido al número de países evaluados cada año.

La tabla 8 muestra que Guatemala se encuentra significativamente por debajo del promedio regional de América Latina y el Caribe en cuanto a la adhesión al Estado de derecho. Con una puntuación de 0.44, está lejos del líder regional Uruguay (0.68) y por debajo del promedio regional de 0.52 (WJP, 2024). De hecho, se ubica en el puesto 25 de 32 países en la región, lo que la sitúa entre los países con el Estado de derecho más débil en América Latina, solo por encima de naciones en crisis como Nicaragua, Haití y Venezuela. Este bajo ranking regional subraya los desafíos profundos y sistémicos que enfrenta Guatemala en áreas como la ausencia de corrupción (en la cual se ubica en el puesto 114 global y 24 regional), la justicia penal ineficaz y la falta de límites al poder gubernamental (WJP, 2024).

Tabla 8. Guatemala en comparación con países de América Latina sobre el índice de Estado de derecho (WJP) (2024)

País/región	Puntuación global (0-1)	Posición regional (de 32 países)	Posición global (de 142 países)
Guatemala	0.44	25/32	107/142
Uruguay	0.68	1/32	24/142
Costa Rica	0.67	2/32	29/142
Chile	0.66	3/32	36/142
Promedio América Latina y el Caribe	0.52	N/A	N/A
Nicaragua	0.33	30/32	139/142
Haití	0.33	31/32	139/142
Venezuela	0.26	32/32	142/142

Fuente: World Justice Project Rule of Law Index 2024. Los datos para el promedio regional se obtienen de los informes del WJP, que señalan el promedio regional para cada factor y el promedio general.

Una retrospectiva analítica

La lucha contra la corrupción y la impunidad en Guatemala concita un alto grado de contradicción y es factor de polarización política, además de que tiene importantes efectos sobre la gobernabilidad del país. Realizar un balance de su evolución resulta imperativo, para entender su o sus enfoques predominantes, sus dinámicas, su evolución en el tiempo y sus resultados.

Al tenor de lo que vemos en América Latina en su conjunto, el enfoque predominante de lucha contra la corrupción ha sido el de persecución penal y judicialización de casos, individuos y estructuras o redes de corrupción. Ha mostrado una dinámica que incluye acciones de persecución penal a cargo del sistema de justicia y sus distintas instancias, reformas normativas e institucionales, acciones de control y fiscalización administrativa y financiera, establecimiento

de mecanismos de cooperación internacional inéditos, movilizaciones sociales anticorrupción, investigación periodística y acción de organizaciones civiles especializadas.

Su evolución está marcada por un carácter pendular que identifica tres periodos: una fase de expansión y alto impacto del enfoque de lucha contra la corrupción y la impunidad, que coincide con la instalación y el desarrollo en el país de la CICIG, y abarca el periodo 2007-2017; una fase de contrarreforma, que incluye el periodo de cierre de la CICIG (2018-2019) y llega hasta 2023, sumando los periodos de gobierno de los presidentes Jimmy Morales y Alejandro Giammattei, cuyo objetivo fue la restauración del estado de cosas previo a la CICIG; y la fase actual –2024 en adelante– que se desarrolla de la mano con la administración del presidente Bernardo Arévalo y que se caracteriza por la convivencia de un intento de relanzamiento de la lucha contra la corrupción con el esfuerzo de las élites que controlan el sistema de justicia e impulsan la restauración para contenerla, lo que genera una transición incierta.

El periodo CICIG y la expansión de la lucha contra la corrupción y la impunidad 2007-2017

La firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996 marca un parteaguas importante en la historia política de Guatemala, no solo por cuánto significa la finalización del segundo conflicto armado más extenso en la historia de América Latina –36 años–, sino porque marca el establecimiento de una agenda con aspiraciones transformadoras del país. A los desafíos propios de la transición de la guerra a la paz, se agrega una robusta agenda de reformas políticas e institucionales que buscaba reformar el sistema político en su conjunto y recuperar la capacidad estatal a partir de su liberación de estructuras paralelas creadas durante el conflicto armado interno, conocidas como Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CIACS).[161]

El enfoque de la CICIG

La existencia y persistencia de los CIACS planteó un dilema fundamental para el proceso de democratización: ¿poseía el Estado la capacidad y la voluntad para identificar y desmantelar estas estructuras incrustadas en su seno, o la profunda influencia y cooptación que ejercían sobre

[161] Para profundizar sobre los CIACS se puede ver: CEH-Comisión para el Esclarecimiento Histórico (1999). Guatemala, memoria del silencio (Informe de la CEH). Volumen XII: Patrones y responsables. Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS). https://www.archivo.org.gt/uploads/attachments/informe_ceh.pdf; CICIG-Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (2019). La CICIG: Un Instrumento Innovador para la Lucha contra las Organizaciones Criminales y el Fortalecimiento del Estado de Derecho. Informe final. Naciones Unidas. https://www.cicig.org/publicaciones/; Goldstone, R., & Conaway, T. (2009). Rule of Law and Security in Guatemala: Findings and Recommendations of a High-Level Mission to Guatemala by the Vance Center. Lawyers Committee for Human Rights; McClintock, M. (2018). State Terror and Counterinsurgency in Guatemala: The CIACS and the Transformation of State Power. Lexington Books; PNUD-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2005). La gobernabilidad democrática: un desafío para Guatemala. PNUD Guatemala. https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/gt/UNDP_gt_gobernabilidad_democratica_2005.pdf; WOLA - Washington Office on Latin America (2015). The International Commission against Impunity in Guatemala (CICIG): A Unique Experiment in Combating Organized Crime and Impunity. WOLA. https://www.wola.org/sites/default/files/Citizen%20Security/2015/WOLA_CICIG_ENG_FNL_extra%20page.pdf

sus instituciones lo inhabilitaban para hacerlo de manera efectiva? La evidencia y el análisis de expertos sugieren que, durante décadas, la segunda opción fue la más prevalente, lo que justificó la necesidad de mecanismos externos de apoyo.

La naturaleza de los CIACS remite a redes ilícitas que operan en la intersección del poder estatal y el crimen organizado, utilizando la infraestructura del Estado para sus fines (CICIG, 2019). Esta característica de infiltración y cooptación es lo que precisamente minaba la capacidad de las propias instituciones guatemaltecas para combatirlos. Como señala José Eduardo del Río (2021), la corrupción sistémica y endémica, que es el terreno fértil para los CIACS, "impide a los ciudadanos disfrutar de todos los derechos" y, por extensión, debilita la capacidad del Estado para cumplir sus funciones básicas, incluyendo la aplicación de la ley.

La evidencia y profundidad de formas de cooptación y debilitamiento institucional, como discutió previamente Kaufmann (2004), significó que los mismos mecanismos que deberían combatir la corrupción y el crimen (policía, sistema judicial, Ministerio Público) estaban comprometidos o infiltrados, haciéndolos ineficaces o, incluso, cómplices. La CICIG (2019) documentó extensamente cómo estas "estructuras criminales paralelas" lograron cooptar "entes clave de control y justicia" para garantizar su impunidad.

Esto derivó en una lógica de impunidad estructurada (Koonings y Oelsner, 2018), que no era accidental, sino resultado de cómo los CIACS y otras redes de poder habían construido una infraestructura legal, política y de seguridad para asegurar que sus crímenes quedaran sin castigo. La debilidad estructural del Estado en aplicar la ley contra los poderosos era, en gran medida, una consecuencia de la influencia de estas mismas estructuras.

Consecuencia natural de este planteamiento era la necesidad de un actor externo, con autonomía, mandato y capacidades robustas, que coadyuvara a identificar, desmantelar y erradicar esas formas de cooptación estatal, racionalidad que justifica el surgimiento de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), que fue establecida por la incapacidad de las instituciones nacionales de investigación y persecución penal para desmantelar estos aparatos criminales complejos (WOLA, 2015). Los logros de la CICIG, como la desarticulación de la red "La Línea" o el caso "Cooptación del Estado", demostraron que la capacidad de investigación y persecución existía, pero requería de una entidad con independencia política y técnica que no estuviera sujeta a las presiones ni cooptación interna (CICIG, 2019).

Recuadro 2. La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)[162]

Nombre completo	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).
Firma del acuerdo	12 de diciembre de 2006.

[162] Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (s.f.). Mandato y Acuerdo CICIG. CICIG. https://www.cicig.org/cicig/mandato-y-acuerdo-cicig/

Ratificación en Guatemala	Opinión favorable de la Corte de Constitucionalidad en mayo de 2007 y aprobación por el Congreso de la República –Decreto 35-2007– el 1 de agosto de 2007.[163]
Inicio de operaciones	Septiembre de 2007.
Periodo de mandato	Inicial de dos años, prorrogado sucesivamente hasta septiembre de 2019.
Acuerdo de creación	Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas y el gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG).
Comisionados a cargo	Carlos Castresana (2007-2010) Francisco Dall'Anese (2010-2013) Iván Velásquez (2013-2019)
Fin de mandato	3 de septiembre de 2019.
Objetivo principal	Crear una comisión independiente para apoyar al MP, PNC y desarticular aparatos clandestinos de seguridad.
Principales funciones	Determinar la existencia de CIACS, su estructura, formas de operar, fuentes de financiamiento y posible vinculación con entidades o agentes del Estado y otros sectores. Colaborar con el Estado en la desarticulación de los CIACS y promover la investigación, persecución penal y sanción de los delitos cometidos por sus integrantes. Hacer recomendaciones al Estado de Guatemala para la adopción de políticas públicas destinadas a erradicar los aparatos clandestinos y cuerpos ilegales de seguridad.[164]
Facultades conferidas	Sistematización de información; persecución penal por medio de denuncia y constitución como querellante adhesivo, asesoramiento técnico a las instituciones del Estado en la investigación y persecución penal, denuncia de infracciones administrativas y actuación como tercero en tales procedimientos, suscripción de acuerdos de cooperación con las instituciones del Estado, solicitud a cualquier autoridad de información útil para el cumplimiento del mandato; solicitud de medidas efectivas para garantizar seguridad de sujetos procesales, selección y supervisión de un equipo técnico de investigación.

Fuente: elaboración propia.

Con el establecimiento de la CICIG se apostó por una estrategia multidimensional: una intervención internacional robusta, alineada con las instituciones nacionales correspondientes, para impulsar la persecución penal de estructuras criminales convencionales y emergentes; una

[163] Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. (2007). Ratificación del Acuerdo entre la ONU y el Gobierno de Guatemala para establecer la CICIG [PDF]. https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2018/03/28082007_Ratificacion_CICIG.pdf

[164] Artículo 2º del Acuerdo entre la Organización de Naciones Unidas y el Gobierno de Guatemala relativo al establecimiento de una Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

agenda de reformas normativas e institucionales para fortalecer las capacidades de investigación y persecución criminal de los cuerpos de seguridad e instituciones del sistema de justicia en su conjunto; la transferencia concurrente de capacidades técnicas para fortalecer a las instituciones nacionales; la creación de alianzas con instituciones clave del sistema de seguridad y justicia para el avance de los procesos de investigación, persecución y judicialización de casos y estructuras criminales; y el involucramiento de la sociedad civil organizada en el acompañamiento de casos de alto impacto y procesos de reforma normativa e institucional.

Una revisión crítica del proceso de la CICIG identifica distintas fases: primero, la instalación de la Comisión, el desarrollo de capacidades propias y el establecimiento de los marcos de cooperación interinstitucional con actores nacionales clave, periodo que se asocia con el liderazgo del primer comisionado, Carlos Castresana; segundo, un periodo más fuerte de creación de un marco normativo, procedimental y técnico –en alianza con instituciones nacionales– para que la Comisión y las instituciones de seguridad y justicia contaran con los instrumentos apropiados para investigar y perseguir estructuras criminales complejas, periodo que se asocia con el liderazgo del segundo comisionado, Francisco Dall'Anese; y tercero, el periodo de maduración de las capacidades de investigación y aceleración de reformas normativas e institucionales, que se ve reflejado en la presentación pública y judicialización de casos de alto impacto vinculados a corrupción y cooptación estatal, fase que se asocia con la figura del tercer comisionado, Iván Velásquez. En este último periodo se da un ajuste de enfoque y discurso, moviendo la persecución penal del énfasis en los CIACS, a lo que la CICIG denominó redes político-económicas ilícitas.

Estas redes no son simplemente grupos de criminales que cometen delitos, sino el resultado de la transformación y sofisticación de los CIACS (La Hora, 2018; Redalyc, s.f.), pero que a diferencia de estos, que enfatizaban más la ilegalidad y la violencia, visibilizan un fenómeno más amplio que mezcla actores, contextos y dinámicas legales e ilegales, públicas y privadas, formales e informales (Redalyc, s.f.).

Sus principales características son:

i) Constituyen una confluencia y agrupamiento de individuos –se trata de una autoorganización y cooperación de personas que poseen intereses comunes y/o finalidades compartidas para la realización de actividades de carácter político, económico y/o mixtas, a modo de una red interconectada (Redalyc, s.f.)–.
ii) Operan entre lo público y lo privado –borran la línea entre el sector público y el privado e involucran a una diversidad de actores, como líderes políticos, funcionarios públicos (incluidos operadores de justicia), abogados, militares y empresarios (La Hora, 2018; Fundación Myrna Mack, s.f.a)–.
iii) Tienen como objetivo sustraer recursos públicos, particularmente por medio de contratos con el Estado, (La Hora, 2018) y asegurar impunidad, utilizando sus conexiones y su influencia para manipular el sistema judicial y evitar ser perseguidos (Fundación Carolina, s.f.).
iv) Penetran y cooptan la institucionalidad, su característica más distintiva, lo que les permite

influir en la formulación de leyes, reglamentos, decretos y políticas gubernamentales clave, controlar puestos estratégicos en el gobierno, las fuerzas de seguridad y el sistema judicial para proteger sus intereses (CICIG, 2019).

v) Usan el financiamiento ilícito de la política como una de sus principales vías de influencia y cooptación del Estado, lo que moldea el sistema de partidos y asegura lealtades y beneficios futuros una vez en el poder (CICIG, s.f.b).

En síntesis, las redes político-económicas ilícitas son una evolución de los CIACS que operaron durante y después del conflicto armado interno; como tal, "transmutan, se transforman, se privatizan y se convierten en entidades mucho más transitorias y complejas", con un enfoque más marcado en el beneficio económico a través de la cooptación de la institucionalidad (Ciclos CAP, s.f.). En esencia, representan el punto culminante de la corrupción sistémica, en la que la ilegalidad no es una anomalía, sino una parte integral del funcionamiento del poder político y económico en el país.

Su desempeño y los casos de alto impacto

Las investigaciones realizadas por la CICIG pusieron en evidencia el impacto que las redes corruptas tuvieron sobre los tres poderes del Estado, los órganos de control, las autoridades locales e incluso sobre los mecanismos electorales. Los avances obtenidos entre 2007 y 2019, en la persecución penal de estas estructuras, fueron posibles gracias a una combinación de esfuerzos investigativos y reformas institucionales. Durante este periodo se impulsaron medidas clave, como la creación de la jurisdicción de mayor riesgo, el sistema de extinción de dominio, reformas al Código Penal y la aprobación del Decreto 31-2012 (Ley contra la Corrupción). También se fortalecieron áreas técnicas del MP, incluyendo unidades de análisis, métodos especiales e investigación criminal, así como la creación de fiscalías especializadas como la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI), que constituyó una –sino es que la más relevante– reforma institucional al MP para fortalecer capacidades efectivas de investigación y persecución penal. Estas transformaciones incrementaron la capacidad del Estado para enfrentar fenómenos criminales tradicionalmente impunes (INCECIP & Alianza por las Reformas, 2025).[165]

En su periodo de funcionamiento, la CICIG y la FECI identificaron más de 70 estructuras criminales y judicializaron más de 120 casos de alto impacto. Se presentaron cargos contra más de 1 500 personas, entre ellas tres expresidentes, una exvicepresidenta, ministros, alcaldes, diputados y empresarios. En el momento de su cierre, 660 personas enfrentaban proceso penal y se habían obtenido más de 400 condenas, el 43 % de ellas entre 2018 y 2019.[166] Las investigaciones abarcaban delitos como ejecuciones extrajudiciales, trata de personas, lavado de activos, finan-

[165] Ibid. p. 31.

[166] CICIG. Informe final de cierre. El legado de justicia en Guatemala. 2019. https://www.cicig.org/wp-content/uploads/2019/08/InformeLegadoJusticia_SI.pdf

ciamiento ilícito, corrupción judicial, narcotráfico y despojo de tierras. Según el informe final de la CICIG, al menos 12 casos concluyeron con sentencia firme; 44 estaban en fase intermedia o en debate; y otros se encontraban en etapas de apelación, amparo o cierre de participación.

Antes de su salida, la CICIG entregó al MP 60 investigaciones acompañadas de evidencias técnicas, aunque se estima que el total de casos transferidos fue de al menos 104. Durante un tiempo, estas investigaciones fueron gestionadas por la FECI bajo la dirección de Juan Francisco Sandoval; no obstante, a partir de 2021, con un cambio importante en el gobierno interno del MP y una nueva cabeza a cargo de la FECI, varios expedientes fueron sobreseídos o se otorgaron beneficios procesales a los sindicados (INCECIP & Alianza por las Reformas, 2025).

No existe documentación oficial que dé cuenta del seguimiento a los casos trasladados por la CICIG al Ministerio Público bajo la gestión de la fiscal general Consuelo Porras en 2019. Sin embargo, al revisar información publicada en medios de comunicación, es posible constatar que múltiples procesos han sido archivados o han resultado en beneficios judiciales para los sindicados con mayor poder económico o político, mientras que continúan abiertos los procedimientos contra personas con roles menores dentro de las estructuras de corrupción.

Tabla 9. Guatemala: algunos casos emblemáticos de la CICIG

Caso	Descripción	Resultados y evolución
Caso "La Línea" Fecha: 16 de abril de 2015	Implicados principales: -Otto Pérez Molina -Roxana Baldetti -Carlos Muñoz Roldán (Exjefe de SAT) -Claudia Méndez Asencio (Exintendente de Adunas) -Juan Carlos Monzón (Exsecretario privado de la vicepresidencia) En 2015, la CICIG y el MP destaparon lo que fue una red de defraudación aduanera dentro de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), que operaba mediante cobros ilegales hacia importadores para reducir el pago de impuestos. Esta red estaba liderada por el entonces presidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti.	Este caso provocó que se desatara una crisis política que llevó a la renuncia y captura de ambos mandatarios. Fueron procesadas más de 30 personas, entre ellas, funcionarios, empresarios y militares. En diciembre de 2022, Otto Pérez y Roxana Baldetti fueron condenados a 16 años de prisión cada uno: ocho años por asociación ilícita y ocho por casos especiales de defraudación aduanera. Ambos fueron absueltos por el delito de cohecho pasivo. Sus defensas presentaron apelaciones que aún se encuentran en trámite. Este caso marcó un punto de inflexión en la lucha anticorrupción en Guatemala (CICIG).

Caso	Descripción	Resultados y evolución
Caso "Cooptación del Estado" Fecha: 2 de junio de 2016	Implicados principales: -Otto Pérez Molina -Roxana Baldetti -Alejandro Sinibaldi (Exministro de Comunicaciones) -Gustavo Alejos (Empresario) -Juan Carlos Monzón Este caso está basado en una extensión de "La Línea" en 2016. Se documentó una estructura que utilizaba las instituciones públicas para beneficiar a la élite política, financiando las campañas con recursos del Estado a cambio de contratos públicos y favores.	Otto Pérez Molina y Roxana Baldetti fueron nuevamente ligados a procesos por los delitos de asociación ilícita, cohecho pasivo y lavado de dinero. Alejandro Sinibaldi, capturado en 2020 tras estar prófugo, enfrentó múlitples cargos y permaneció en prisión preventiva mientras se desarrollaba el proceso. Gustavo Alejos, también en prisión preventiva, fue señalado como operador político que coordinaba favores a cambio de contratos. Juan Carlos Monzón, en calidad de colaborador eficaz, brindó información clave en el caso. Hasta la fecha, el caso continúa en etapa intermedia y se espera la apertura a juicio (CICIG).
Financiamiento electoral ilícito (FCN Nación) Fecha: 20 de julio de 2017	Implicados principales: -Jimmy Morales (Expresidente) -Samuel Morales (Hermano) -José Manuel Morales (Hijo) -Empresarios tradicionales La CICIG y el MP acusaron al partido oficial FCN-Nación, de Jimmy Morales, de no reportar más de Q15 millones de aportes en su campaña electoral de 2015. Debido a esto, Jimmy Morales intentó impedir la investigación, dejando como consecuencia la expulsión de la CICIG.	En este caso no se logró un avance significativo por la protección legal del presidente. Samuel Morales y José Manuel Morales fueron ligados a procesos por fraude en 2017, relacionados con facturas falsas en el Registro General de la Propiedad. En marzo de 2022, ambos fueron absuletos por un tribunal penal, que consideró que no se logró comprobar la intención dolosa. El Ministerio Público apeló la resolución, pero la Cámara de Apelaciones confirmó la absolución, cerrando el proceso judicial (Prensa Libre).

Caso	Descripción	Resultados y evolución
Caso "Redes político-económicas ilícitas" Fecha: 2007-2019	Implicados principales: -Gustavo Alejos (Operador político y empresario) -Juan de Dios Rodríguez (Exfuncionario del IGSS) -Byron Lima Oliva (Militar) La CICIG identificó redes como "Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad" (CIACS), con conexiones entre políticos y empresarios, los cuales manipulaban procesos legales y nombramientos de fiscales y jueces.	Gustavo Alejos fue procesado por tráfico de influencias y corrupción en distintos casos, como Negociantes de la Salud y Financiamiento UNE. Juan de Dios Rodríguez fue condenado en 2018 a seis años en prisión por fraude en el caso IGSS-PISA. Byron Lima Oliva fue asesinado en 2016, mientras enfrentaba cargos por liderar una estructura de cobros ilegales en el sistema penitenciario. Gudy Rivera fue condenado a 13 años de prisión en 2018 por tráfico de influencias en el caso de la magistrada Claudia Escobar. Estas estructuras fueron desmanteladas progresivamente por CICIG y FECI, logrando procesar a más de 600 personas y condenar a aproximadamente 400 (WOLA).
Caso Transurbano Fecha: 19 de febrero de 2018	Implicados principales: -Álvaro Colom (Expresidente) -Miembros del Gabinete de gobierno que firmaron el decreto. La CICIG presentó un caso de corrupción en el sistema de transporte urbano en 2018. Exfuncionarios, e incluso el expresidente Álvaro Colom, fueron acusados de autorizar contratos irregulares con empresar privadas.	Álvaro Colom fue ligado a proceso por fraude y abuso de autoridad; obtuvo arrresto domiciliario, pero falleció en 2023 sin condena. Édgar Alfredo Rodríguez también fue procesado por fraude y permanece bajo medidas sustitutivas. Gerardo Higueros fue beneficiado con medidas sustitutivas también, mientras que otros continúan en proceso penal. El caso sigue abierto y bajo revisión judicial por parte de la FECI (CICIG).
Caso IGGS (Medicina y plazas fantasma) Fecha: 2015- 2016	Implicados principales: -Juan de Dios Rodríguez (Presidente del IGGS) -Max Qurín (Miembro de la junta directiva del IGGS) -Directivo de Droguería Pisa y funcionarios del Seguro Social Se encontraron contratos fraudalentos dentro del IGGS, especialmente en la compra de medicamentos y la creación de plazas fantasma.	Juan de Dios Rodríguez fue condenado a seis años de prisión en 2018 por fraude y abuso de autoridad en el caso IGGS-PISA. Max Quirín fue condenado a cinco años conmutables. Julio Suárez Guerra también fue condenado y posteriormente beneficiado con arresto domiciliario por razones de salud. El caso evidenció negligencias médicas que ocasionaron la muerte de pacientes, y dejó en evidencia la corrupción estructural en el sistema de salud pública guatemalteco (Plaza Pública).

Caso	Descripción	Resultados y evolución
Caso Odebrecht Fecha: enero de 2017	La constructora brasileña pagó al menos USD 17.9 millones en sobornos entre 2013 y 2015 para obtener contrato por USD 384 millones. Involucra a Alejandro Sinibaldi, Manuel Baldizón y Arturo Batres.	Se concedió criterio de oportunidad a Odebrecht; algunos acusados absueltos o en libertad.
Caso "López Bonilla (PNC y Defensa) Fecha: marzo de 2018	Implicados principales: -Mauricio López Bonilla (Exministro de Gobernación) -Salvador Gándara (Exministro) -Contratistas vinculados a empresas de cartón Se concluyó una investigación sobre contratos anómalos para vehículos blindados y obras dentro del Ministerio de Gobernación y Defensa durante el gobierno de Otto Pérez Molina.	Mauricio López Bonilla fue condenado a 13 años y 4 meses de prisión por lavado de dinero y fraude. Su defensa apeló, pero la Sala de Apelaciones ratificó la sentencia en 2023, fortaleciendo el precendente legal contra la corrupción en el sector de seguridad (CICIG, Prensa Libre).

Fuente: Con base en el Informe final de la CICIG y otros.

Balance de resultados

La notable sinergia entre actores institucionales, actores sociales y comunidad internacional, permitió una fase de avances significativos en la identificación y judicialización de estructuras o redes político-económicas ilícitas. Marcos de cooperación efectivos entre la CICIG y el MP, desarrollo de capacidades técnicas en los cuerpos de seguridad y persecución penal, creación de unidades o fiscalías especializadas, mejoras normativas e institucionales en el sistema de justicia, apoyo de organizaciones especializadas para el avance de agendas normativas y de reforma institucional, alineamiento de élites políticas para el avance de dichas agendas y una robusta movilización social anticorrupción, conocida como La Plaza, constituyeron un complejo y notable entramado que explica este extraordinario periodo de avance.

Recuadro 3. Guatemala: La Plaza, la movilización social anticorrupción

La Plaza, como se conoció a la movilización social en Guatemala entre 2015 y 2017, representó un hito sin precedentes en la lucha anticorrupción del país. Esta serie de manifestaciones masivas y sostenidas, impulsadas por el descontento ciudadano y catalizadas

por las revelaciones de la CICIG y el MP, evidenció el hartazgo social ante la corrupción sistémica y la impunidad, logrando cambios políticos significativos.

Orígenes y factor catalizador. La revelación del caso "La Línea". El punto de inflexión fue la revelación, el 16 de abril de 2015, del caso "La Línea" por parte de la CICIG y el MP. Esta investigación destapó una estructura criminal dedicada a la defraudación aduanera que operaba en la SAT y que implicaba a altos funcionarios del gobierno del entonces presidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti (CICIG & MP, 2015). La indignación ciudadana se encendió al descubrir la magnitud de la corrupción y la participación de figuras de alto nivel.

La Plaza como espacio de convergencia. Las protestas comenzaron espontáneamente, convocadas principalmente por medio de redes sociales, y rápidamente se concentraron en la Plaza de la Constitución en el centro histórico de la Ciudad de Guatemala, replicándose en otras ciudades del país. Este espacio se convirtió en el símbolo de la demanda ciudadana por la renuncia de los implicados y el fin de la corrupción. Las marchas, inicialmente modestas, crecieron notablemente cada sábado, llegando a congregar a decenas de miles de personas, incluso bajo la lluvia.

Demandas clave y actores. Las principales demandas de La Plaza se centraron en la renuncia del presidente Otto Pérez Molina y de la vicepresidenta Roxana Baldetti; el fin de la corrupción y la impunidad sistémicas; el fortalecimiento de la CICIG y el MP como instituciones clave en la lucha anticorrupción; y reformas estructurales para evitar futuros actos de corrupción. La movilización fue notable por su carácter apartidista y pacífico, y reunió a ciudadanos de diversas clases sociales, edades e ideologías, unidos por un objetivo común (WOLA, 2015). Estudiantes universitarios, profesionales, familias, pueblos indígenas, artistas y trabajadores salieron a las calles, utilizando consignas creativas, música y arte para expresar su indignación. Organizaciones de la sociedad civil, colectivos juveniles y medios de comunicación independientes jugaron un papel crucial en la convocatoria y visibilización de las protestas (Prensa Comunitaria, 2015).

Hitos y logros significativos. La presión de La Plaza fue fundamental para desencadenar una serie de eventos políticos sin precedentes:

- **Renuncia de Roxana Baldetti y Otto Pérez Molina:** en mayo de 2015, la vicepresidenta Roxana Baldetti renunció a su cargo, siendo la primera alta funcionaria en caer debido a las protestas y las investigaciones (CNN en Español, 2015); en septiembre de ese año, también renuncia el presidente Pérez Molina.

- **Arraigo y captura de Baldetti y Pérez Molina:** las investigaciones avanzaron, llevando a la captura de Baldetti y, en septiembre de 2015, a la captura del presidente Otto Pérez Molina, quien enfrentó cargos de asociación ilícita, cohecho pasivo y caso especial de defraudación aduanera (BBC News Mundo, 2015). Este fue un hecho histórico, la primera vez que un presidente en ejercicio en Guatemala renunciaba y era enjuiciado por corrupción.

- **Impacto en elecciones:** la movilización influyó directamente en las elecciones generales de 2015, marcadas por un fuerte sentimiento anticorrupción. Candidatos vinculados a las viejas prácticas políticas fueron rechazados por el electorado, abriéndose el espacio para la llegada al poder de un outsider –Jimmy Morales–, con discurso anticorrupción.

- **Fortalecimiento del discurso anticorrupción:** La Plaza legitimó el trabajo de la CICIG y el MP, y elevó el tema de la corrupción a una prioridad en la agenda pública, lo que fomentó un escrutinio ciudadano sin precedentes hacia las autoridades.

- **Aceleración de refornas normativas e institucionales:** la movilización social produce las condiciones para que el Congreso de la República establezca cuatro mesas de diálogo sobre reformas clave en materia electoral, sistema de compras y contrataciones del Estado, servicio civil y reforma judicial. De estas, se concretan reformas robustas de la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Compras y Contrataciones del Estado, Ley Orgánica del Ministerio Público, Ley de Carrera Judicial y otras.

Legado y desafíos posteriores. Si bien La Plaza demostró el poder de la movilización ciudadana y logró cambios inmediatos, el camino hacia la erradicación de la corrupción sistémica ha sido complejo y lleno de retrocesos. Años después, se observaron intentos de revertir los avances, con la criminalización de operadores de justicia y el debilitamiento de las instituciones anticorrupción (WOLA, 2021; Vance Center, 2022). Sin embargo, el legado de La Plaza permanece como un recordatorio de la capacidad de la ciudadanía guatemalteca para exigir transparencia y rendición de cuentas, y de la necesidad de mantener la vigilancia cívica frente a las redes político-económicas ilícitas que persisten en el país.

Segunda fase: la restauración del orden precedente a la CICIG

Enfoque y estrategia

La suma de casos de alto impacto, que alcanzaron a élites políticas, militares, económicas y judiciales, generó la reacción de una parte de los afectados, pero también de otros segmentos de estos grupos que se percibieron amenazados por las capacidades de investigación y persecución criminal desarrolladas por las instituciones guatemaltecas en asociación con la CICIG. Esto desembocó en una contraofensiva con una estrategia multinivel que incluyó, al menos, las siguientes dimensiones:

- **Dimensión comunicacional:** creación de una narrativa política que planteaba que la CICIG y sus aliados realizaban un uso político de la justicia para afectar a actores de derecha, actuando como instrumento de la izquierda nacional e internacional. El spin ideológico buscaba deslegitimar el sustento técnico de los casos, asignándoles una intención política de persecución. En un segundo momento, se genera un relato en torno a temas de injerencia internacional no deseada y el impulso a una agenda progresista en materia de derechos humanos, que contraviene los valores tradicionales de la sociedad guatemalteca.

- **Dimensión de incidencia internacional:** contratación e implementación de estrategias de incidencia internacional para reducir el apoyo político y financiero a la CICIG, que hasta ese momento había sido notablemente plural y consistente. Se priorizaron estrategias en Washington y Bruselas, que buscaban romper el consenso internacional alcanzado hasta ese momento.

- **Dimensión política:** para bloquear la reforma constitucional de la justicia, se conforma una amplia coalición de actores legislativos que luego toma el control de la junta directiva del Congreso y actúa orgánicamente para bloquear a la CICIG a partir de 2018. Esto genera condiciones para el posterior alineamiento de la administración Morales y de actores clave del ámbito municipal.

- **Dimensión judicial:** en parte por la complejidad de los casos y en parte por acciones interesadas y uso de recursos con fines de entrabamiento, los casos de alto impacto se ralentizan y pierden dinámica, lo que reinstala la percepción de impunidad. Esto favorece la recomposición del MP y otras instancias del sistema de justicia que empiezan a emitir resoluciones favorables a los procesos.

- **Dimensión ciudadana:** se estimula la creación de organizaciones de la sociedad civil afines a este relato, que actúen como soporte ciudadano al proceso de restauración.

Esta estrategia se organiza en torno a dos niveles de acción y tres fases principales. Los niveles de acción refieren –primero– a un proceso de rearticulación de élites tradicionales, que entienden que la lucha contra la corrupción y la impunidad en su enfoque dominante hasta ese momento conllevaba riesgos de pérdida real de poder y mayor vulnerabilidad a la persecución penal; y, segundo, a la conformación de un bloque interinstitucional alineado para contener a la CICIG, que integra al Poder Ejecutivo, una mayoría legislativa, el Poder Judicial, el MP y otros órganos de control. Esto generó un notable desbalance de poder a favor de actores coaligados para el restablecimiento del orden pre CICIG.

Las fases se perfilan claramente: primero, contener a la CICIG, neutralizando su agenda de reformas normativas e institucionales, ralentizando los procesos judiciales y debilitando su alianza con el MP, al designar una Fiscalía General no alineada; segundo, expulsar a la CICIG del país mediante la no renovación de su mandato por decisión del entonces presidente Jimmy Morales; y tercero, revertir ciertas reformas normativas e invertir la acción de instancias institucionales clave, como la FECI, para convertirlas en brazos del proceso de restaurar el orden precedente a la instalación de la CICIG en 2019.

Recuadro 4. Guatemala: la propuesta de reforma constitucional de la justicia, proceso frustrado

La propuesta de reforma constitucional del sector justicia impulsada por la CICIG en 2016, en colaboración con el MP, la Corte Suprema de Justicia (CSJ) y diversos actores de la sociedad civil, representó un esfuerzo ambicioso y técnico para abordar las debilidades estructurales del sistema de justicia guatemalteco. Su evolución, marcada por un notable consenso inicial y un posterior descarrilamiento político, es un caso paradigmático de la resistencia a los cambios profundos en un Estado capturado.

Origen y fundamento de la propuesta. La CICIG, en el marco de su mandato de desarticular redes criminales incrustadas en el Estado, identificó que las deficiencias estructurales del sistema de justicia eran un factor clave que permitía la impunidad y la proliferación de la corrupción y el crimen organizado. Estas deficiencias incluían (CICIG & MP, 2016a; CICIG, 2017a):

- **Procesos de selección de jueces y magistrados vulnerables a la cooptación:** las Comisiones de Postulación eran percibidas como politizadas y susceptibles a la influencia de grupos de poder.
- **Ausencia de un Consejo de la Carrera Judicial independiente:** la CSJ acumulaba roles administrativos y disciplinarios, lo que generaba una carga excesiva y posibles conflictos de interés.

- **Problemas en el antejuicio:** el proceso para retirar la inmunidad a funcionarios era percibido como un mecanismo de impunidad, a menudo utilizado para proteger a los corruptos.

- **Debilidades en el modelo de justicia penal:** incluidos los aspectos de la persecución penal y la independencia del MP.

Ante esta situación, la CICIG propuso una reforma constitucional para "sentar las bases de un sistema de justicia independiente, transparente y eficaz" (CICIG & MP, 2016a).

Puntos clave. La iniciativa de reforma, presentada al Congreso de la República en abril de 2016, contemplaba cambios fundamentales en varios artículos de la Constitución Política de la República (CICIG & MP, 2016a; Plaza Pública, 2016a), por ejemplo:

- **Creación de un Consejo de la Carrera Judicial (CCJ) independiente:** como órgano encargado de la selección, el nombramiento, la evaluación, la capacitación y el régimen disciplinario de jueces y magistrados, liberando a la CSJ de estas funciones administrativas y garantizando la meritocracia y la independencia judicial.

- **Modificación de las Comisiones de Postulación:** se buscaba hacerlas más transparentes y menos susceptibles a la manipulación política, para que eligieran a los más idóneos.

- **Fortalecimiento del MP:** se buscaba garantizar su autonomía funcional y establecer un mecanismo más transparente para la elección del fiscal general.

- **Aclaración y limitación del antejuicio:** el objetivo era que el antejuicio dejara de ser un escudo de impunidad, clarificando los criterios para su retiro y agilizando el proceso.

- **Reconocimiento de la justicia indígena:** una parte importante de la propuesta era reconocer las formas propias de justicia de los pueblos indígenas, en concordancia con el respeto a los derechos culturales y la diversidad del país (Plaza Pública, 2016a).

Evolución y consenso inicial. La propuesta gozó de un consenso inicial inusualmente amplio, lo cual reflejaba el fuerte apoyo ciudadano a la lucha anticorrupción tras las protestas de 2015. El entonces presidente Jimmy Morales, la Corte Suprema de Justicia y el Ministerio Público, apoyaron públicamente la iniciativa, y el Congreso de la República

la aprobó en primera y segunda lectura con una amplia mayoría (Prensa Libre, 2016; CICIG & MP, 2016b). Esto generó una expectativa considerable de que Guatemala podría dar un salto cualitativo en su institucionalidad. Organizaciones de la sociedad civil, la academia y la comunidad internacional también se sumaron al apoyo, viendo en estas reformas una oportunidad histórica para fortalecer el Estado de derecho (WOLA, 2016).

El descarrilamiento y destino final. Sin embargo, a medida que la CICIG y el MP avanzaban en casos de alto impacto que implicaban a élites económicas y políticas, la propuesta de reforma comenzó a enfrentar una creciente y organizada resistencia (CICIG, 2017b). Los intereses afectados por las investigaciones anticorrupción percibieron las reformas judiciales como una amenaza directa a su impunidad. Los momentos clave del descarrilamiento fueron:

- **Presiones políticas en el Congreso:** a pesar de las dos lecturas favorables, la propuesta se estancó antes de la tercera lectura y la aprobación final. Sectores políticos y económicos, sintiéndose amenazados por la independencia judicial que buscaba la reforma, ejercieron una intensa presión sobre los diputados.

- **Votación de enmiendas regresivas:** en noviembre de 2016, la propuesta sufrió un duro golpe cuando la mesa de jefes de bloque del Congreso eliminó artículos clave y desvirtuó otros, vaciando de contenido la esencia de la reforma, particularmente en lo referente al antejuicio y la justicia indígena (Plaza Pública, 2016b; Nómada, 2016). Estas enmiendas buscaron garantizar la impunidad y debilitar la autonomía de la justicia.

- **Rechazo popular y retiro de apoyo:** las enmiendas regresivas generaron un amplio rechazo de la sociedad civil y de las entidades que inicialmente apoyaron la reforma (MP, CSJ, CICIG), quienes retiraron su apoyo a una propuesta "desnaturalizada". La propia CICIG y el MP lamentaron la alteración sustancial del texto original (CICIG, 2016c).

- **Fin del proceso legislativo:** con el retiro del apoyo de sus proponentes originales y la falta de voluntad política para aprobarla en su forma original, la propuesta de reforma constitucional de la justicia finalmente murió en el Congreso, sin ser aprobada ni llevada a la consulta popular (CNN en Español, 2017).

Conclusiones. El fracaso de la reforma constitucional del sector justicia de 2016-2017 fue un golpe significativo para la lucha contra la corrupción y la impunidad en Guatemala. Demostró la capacidad de cooptación y resistencia de las redes político-económicas

ilícitas frente a intentos de reforma estructural. Los actores que se beneficiaban del sistema de impunidad lograron descarrilar una oportunidad histórica para fortalecer el Estado de derecho. Este episodio, junto con la posterior salida de la CICIG, subraya el profundo desafío que representa la reforma institucional en un país en el que las estructuras criminales tienen una influencia tan arraigada. A pesar del fracaso legislativo, la propuesta dejó un legado importante al identificar claramente los nudos críticos del sistema de justicia y al exponer la voluntad de las élites de proteger la impunidad. El debate sobre estas reformas sigue siendo relevante para cualquier futuro intento de fortalecer las instituciones judiciales en Guatemala.

La justicia contra los operadores de justicia y actores anticorrupción

Un elemento clave de la estrategia de restauración ha sido el uso de instancias como la FECI y el MP en su conjunto, con algunos jueces de primera instancia, salas de apelaciones y resoluciones de altas cortes, que han permitido la ralentización y reversión de casos de alto impacto (véase tabla 10), así como la apertura de procesos de persecución penal contra operadores de justicia que impulsaron dichos casos, dirigentes de movimientos sociales y organizaciones civiles, y periodistas.

La llamada criminalización de exfuncionarios de la CICIG, operadores de justicia, dirigentes de sociedad civil y periodistas se ha convertido en una estrategia sistemática en Guatemala. Esta tendencia se intensificó significativamente a partir del periodo 2018-2019, y coincidió con el debilitamiento y la posterior salida de la CICIG, así como con el alineamiento de instituciones clave del sistema de justicia, como el Ministerio Público y el Organismo Judicial. El objetivo subyacente de esta persecución es desmantelar los avances logrados en la lucha anticorrupción y asegurar la impunidad para las redes criminales que se vieron expuestas, además de enviar un mensaje disuasivo a cualquier intento de relanzar la lucha contra la corrupción en su enfoque precedente.

Es crucial entender que muchos de los "casos abiertos" son producto de denuncias que, según diversas organizaciones y expertos, pueden ser consideradas espurias, infundadas o tienen fines de represalia directa por el trabajo realizado en la lucha contra la corrupción o en la defensa de derechos humanos. La Fundación Contra el Terrorismo (FCT), un grupo con una fuerte agenda política, ha sido una de las principales entidades que ha impulsado estas acciones legales (Seguiremos Informando, s.f.).

Exfuncionarios de la CICIG

El personal de la CICIG, particularmente aquellos con roles clave en la investigación y el litigio, ha sido un blanco directo de la persecución judicial, incluso años después de la finalización de su mandato. Esto refleja un intento de deslegitimar y castigar el trabajo de la Comisión. Algunos de los afectados más visibles son:

- **David Gaitán Arana:** abogado guatemalteco que fungió como fiscal de la CICIG. Fue capturado en julio de 2023, acusado de "obstrucción a la justicia" y "abuso de autoridad" en un caso relacionado con el procesamiento de personas durante una manifestación en 2017. Organizaciones de derechos humanos consideran su detención una represalia por su trabajo en la Comisión (Amnistía Internacional, 2024; Plaza Pública, 2023b). Actualmente está exilado en México.

- **Héctor Reyes:** otro exfiscal de la CICIG, también fue capturado y procesado en el mismo caso que David Gaitán Arana, bajo acusaciones similares (Plaza Pública, 2023a).

- **Claudia González Orellana:** abogada y exmandataria (representante legal) de la CICIG. Fue capturada y ligada a proceso en agosto de 2023 acusada de "abuso de autoridad". Su caso es ampliamente visto como un acto de criminalización por su rol en la defensa legal de la CICIG en diversas investigaciones (PBI Guatemala, s.f.; ReliefWeb, 2024).

- **Exinvestigadores y expertos extranjeros:** aunque muchos de ellos abandonaron el país, ha habido intentos de iniciar procesos legales o emitir alertas migratorias en su contra por su trabajo en la CICIG, lo que subraya la intención de perseguir a quienes contribuyeron a las investigaciones.

Operadores de justicia (jueces, fiscales, magistrados)

La persecución contra fiscales, jueces y magistrados que investigaron y juzgaron casos de alto impacto durante la era de la CICIG es uno de los fenómenos más visibles. Muchos han sido destituidos, procesados o se han visto forzados al exilio. Los casos más relevantes se detallan a continuación:

- **Juan Francisco Sandoval:** exjefe de la FECI. Fue destituido de su cargo en julio de 2021 por la fiscal general Consuelo Porras y, posteriormente, se emitieron órdenes de captura en su contra por acusaciones que él y diversas organizaciones consideran espurias y de represalia por su trabajo anticorrupción. Se encuentra en el exilio (Agencia Ocote, 2022; WOLA, 2021).

- **Erika Lorena Aifán Dávila:** exjueza de Mayor Riesgo "D". Conocida por tramitar casos de alto perfil de corrupción. Enfrentó decenas de denuncias en su contra, presentadas principalmente por el MP y la FCT. Renunció a su cargo en marzo de 2022 y salió del país debido a presiones, amenazas y hostigamiento (Agencia Ocote, 2022; Amnistía Internacional, 2024).

- **Gloria Patricia Porras Escobar:** exmagistrada de la Corte de Constitucionalidad (CC), quien fue originalmente reelecta, pero no pudo asumir su mandato. Ha en-

frentado múltiples procesos y denuncias penales. Se encuentra en el exilio debido a la situación de persecución judicial que enfrenta (Agencia Ocote, 2022; Amnistía Internacional, 2024).

- **Miguel Ángel Gálvez:** exjuez de Mayor Riesgo "B". Conocido por casos como "Diario Militar" y "Comisiones Paralelas". Enfrentó un aumento de amenazas y procesos de antejuicio. Renunció a su cargo en noviembre de 2022 y se exilió ante el acoso judicial (PBI Guatemala, s.f.; Agencia Ocote, 2022).

- **Otros exfiscales y extrabajadores del MP (FECI):** se ha documentado que al menos 45 exmiembros de la FECI tienen causas judiciales abiertas en diferentes etapas del proceso y 17 han tenido que salir del país (Agencia Ocote, 2022). Un informe de Amnistía Internacional (2024) detalla la criminalización, con un enfoque de género, de exjuezas y exfiscales que contribuyeron a la lucha anticorrupción.

Dirigentes de sociedad civil y defensores de derechos humanos

La criminalización de defensores de derechos humanos, líderes comunitarios y activistas es una constante, especialmente aquellos que trabajan en temas de tierra, territorio, medio ambiente y contra la corrupción. Algunos casos destacados son los siguientes:

- **Claudia Virginia Samayoa Pineda:** presidenta de UDEFEGUA (Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos en Guatemala). Ha sido objeto de denuncias penales por su trabajo de monitoreo y defensa de los derechos humanos, las cuales incluyen acusaciones de sustracción, desvío o supresión de correspondencia y tráfico de influencias (OMCT, s.f.).

- **José Manuel Martínez Cabrera:** miembro del Colectivo Justicia Ya. También ha sido objeto de denuncias penales por su activismo anticorrupción (OMCT, s.f.).

- **Autoridades indígenas y líderes comunitarios:** numerosas autoridades ancestrales y líderes de comunidades indígenas han enfrentado criminalización por defender sus territorios, recursos naturales o por participar en protestas sociales. Cultural Survival (s.f.) y CEJIL (s.f.) han documentado la condena de organizaciones internacionales a esta práctica.

- **Criminalización de la protesta social:** la Comisión Internacional de Juristas (ICJ, 2012) ha señalado que la criminalización de la protesta social es un fenómeno recurrente para deslegitimar y anular el impacto de las organizaciones sociales.

Periodistas independientes

El periodismo independiente ha sido blanco de ataques judiciales y criminalización, con ello se busca silenciar la cobertura de la corrupción y los abusos de poder. Los siguientes son algunos casos relevantes:

- **José Rubén Zamora Marroquín:** director y fundador del extinto diario *El Periódico*. Fue detenido en julio de 2022 y condenado en un proceso que ha sido ampliamente criticado por irregularidades y por ser un acto de represalia contra su labor periodística. Su detención llevó al cierre de *El Periódico* (Agencia Ocote, 2023; Divergentes, s.f.). Ha enfrentado múltiples procesos y su caso es emblemático de la criminalización del periodismo.

- **Periodistas y columnistas de** ***El Periódico*****:** varios periodistas y columnistas que trabajaron en El Periódico han sido criminalizados por la FECI, bajo la dirección de Rafael Curruchiche, acusados de obstrucción de justicia por las publicaciones que realizaron. Han enfrentado órdenes de captura y procesos penales. Entre ellos se mencionan a Edgar Gutiérrez, Gerson Ortiz, Julia Corado, Gonzalo Marroquín Godoy, Cristian Velix, Alexander Valdéz, Rony Ríos y Denis Aguilar (Agencia Ocote, 2024; CDHAL, 2025).

- **Juan Luis Font:** periodista y director del medio ConCriterio. Enfrenta una orden de captura por un caso vinculado a un exministro y ha denunciado hostigamiento digital (Agencia Ocote, 2024).

- **Norma Sut Sancir:** comunicadora comunitaria. Fue ligada a proceso junto a cuatro policías por su detención ilegal (PBI Guatemala, s.f.).

Patrones de criminalización

- **Denuncias múltiples:** presentación de varias denuncias, a menudo infundadas o anónimas, contra la misma persona para generar presión y hostigamiento (Vance Center, 2022).

- **Uso abusivo de prisión preventiva y tipos penales ambiguos:** aplicación desproporcionada de la prisión preventiva y uso de figuras delictivas de forma indebida para justificar la persecución (Vance Center, 2022).

- **Violaciones al debido proceso:** obstaculización del derecho de defensa y garantías procesales (Vance Center, 2022).

- **Uso de marcos normativos:** como la Ley contra la Delincuencia Organizada para perseguir a periodistas por sus publicaciones, lo que, según el gremio de prensa,

vulnera la libertad de expresión (Voz de América, 2023). Se estima que hasta 70 comunicadores han sido perseguidos y criminalizados por el MP (YouTube - Piden detener criminalización, 2025).

Los resultados del periodo de contrarreforma y restauración

Durante el periodo 2018-2023, se avanzó en una serie de acciones legales, políticas e institucionales que han debilitado la lucha anticorrupción en el país. A continuación, detallamos los principales elementos por considerar:

Rechazo y desnaturalización de las reformas constitucionales de la justicia

Aunque la propuesta de reforma constitucional de la justicia fue presentada en 2016, su fracaso en ser aprobada y su desnaturalización en el Congreso en 2017 (con enmiendas regresivas) sentaron un precedente crucial para el debilitamiento posterior. Estas reformas buscaban fortalecer la independencia judicial, mejorar la elección de jueces y magistrados, y clarificar el antejuicio para evitar la impunidad. Su no aprobación dejó el sistema vulnerable a la cooptación. Uno de los impactos mas visibles gravita sobre el sistema de Comisiones de Postulación para la elección de jueces y magistrados, las cuales, como lo evidenció la reciente elección de magistraturas a la Corte Suprema de Justicia y Salas de Apelaciones, siguen siendo altamente politizadas, lo que facilita la designación de operadores de justicia afines a intereses particulares y debilita la independencia del Organismo Judicial.

Manejo y modificaciones de la Ley Electoral y de Partidos Políticos (LEPP)

Aunque se aprobaron algunas reformas a la LEPP en 2016 que fortalecieron la fiscalización del financiamiento electoral, ha habido constantes intentos, especialmente después de 2018, de revertir o debilitar estas reformas. Estos intentos, a menudo impulsados por el Congreso, buscaban relajar los controles sobre el financiamiento de los partidos políticos y las campañas electorales, una fuente principal de corrupción y captura del Estado identificada por la CICIG. El principal impacto ha sido el debilitamiento de la capacidad de aplicación de la ley por parte del Tribunal Supremo Electoral, así como el de la influencia de redes político-económicas a nivel nacional y territorial, que mantienen formas de control sobre el Estado.

Instrumentalización del Ministerio Público y del Organismo Judicial

Si bien no ha habido reformas sustantivas al marco legal, las acciones administrativas y judiciales dentro del MP y el OJ han tenido un efecto directo en revertir los avances anticorrupción. Esto incluye la destitución de fiscales y jueces clave, la anulación de casos de alto impacto y la criminalización de operadores de justicia. La manipulación de la Ley Orgánica del Ministerio Público o de otros reglamentos internos para destituir o sancionar a fiscales, ha sido clave. El principal impacto

de esto es el reforzamiento de la impunidad de ciertas redes criminales, el desmantelamiento de casos de alto impacto y el amedrentamiento de jueces y fiscales que buscan combatir la corrupción. La "tasa de eficacia" del MP ha disminuido drásticamente (INECLIP, 2025), a pesar de que las estadísticas emitidas por este organismo hablan de una fiscalía altamente efectiva.

Uso indebido de la Ley contra la Delincuencia Organizada y otros tipos penales para criminalizar

Aunque esta ley fue una herramienta crucial para la CICIG y el MP en la persecución del crimen organizado, a partir del periodo 2018-2019 se ha observado un uso selectivo y abusivo de esta ley y de otros tipos penales (como abuso de autoridad o conspiración), para perseguir a exfiscales, jueces, abogados, periodistas y defensores de derechos humanos que estuvieron involucrados en la lucha anticorrupción. Esto implica una interpretación y aplicación maliciosa de esta ley con fines de criminalización. Se puede identificar como principal impacto la generación de un efecto amedrentador, que silencia voces críticas y disuade a futuros operadores de justicia y activistas de enfrentar la corrupción, consolidando una suerte de "pacto de impunidad".

Consideraciones generales

El debilitamiento de los avances anticorrupción en Guatemala no se debe únicamente a la aprobación de nuevas leyes que abiertamente reviertan el progreso. Es un proceso multifacético que incluye:

- **Falta de voluntad política:** para aprobar reformas que fortalecerían la transparencia y rendición de cuentas.
- **Cooptación institucional:** la captura de las instituciones de justicia (MP, OJ, CSJ) por parte de actores con intereses en la impunidad.
- **Criminalización sistemática:** el uso del sistema legal para perseguir a quienes lucharon contra la corrupción.
- **Decisiones judiciales controversiales:** fallos que anulan procesos, benefician a acusados de corrupción o desestiman pruebas.

Estas acciones, en su conjunto, han creado un ambiente de impunidad que ha deshecho gran parte del legado de la CICIG y sus aliados en Guatemala, tal como lo han documentado organizaciones nacionales e internacionales (Human Rights Watch, 2024; FIDH, s.f.). Esto se puede ver en la tabla 10, que resume la evolución de algunos casos clave, cuya evolución reciente ha favorecido a los y las imputadas.

Tabla 10. Guatemala: algunos casos emblemáticos con evolución negativa post CICIG

Núm.	Caso	Estado del caso
1	Caso La Línea	En juicio desde 2017; múltiples retrasos procesales.
3	Caso de Cooptación del Estado	Sobreseimiento confirmado por la Cámara Penal de CSJ.
4	Caso de Comisiones Paralelas	Múltiples recusaciones; aún sin llegar a etapa intermedia.
5	Caso de Construcción y Corrupción	Sobreseimiento parcial/sentencias absolutorias
6	Caso Odebrecht	Se concedió criterio de oportunidad a Odebrecht; algunos acusados absueltos o en libertad.

Fuente: Con base en el Informe final de la CICIG y otros.

También se puede documentar en la tabla 11, en la que se sintetizan las figuras que ha usado el sistema de justicia para revertir los casos de alto impacto impulsados en la fase anterior por parte de la FECI y la CICIG.

Tabla 11. Guatemala: figuras utilizadas para revertir los casos de la FECI-CICIG[167]

Figura	Casos ilustrativos
Sobreseimiento	Financiamiento electoral ilícito, partido UNE, campaña electoral 2015 (Sandra Torres y otros) Caso Fénix/ IGSS (Gustavo Herrera, entre otros) Subordinación de poderes Red de poder, corrupción y lavado de dinero (Gustavo Alejos) Ejecuciones extrajudiciales en Pavón Caso Blanca Stalling Construcción y corrupción (Alejandro Sinibaldi) Cooptación del Estado Transurbano Plazas fantasmas Cooptación del Estado Espionaje y escuchas telefónicas (TIGO)

[167] Elaboración del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) & Alianza por las Reformas. (2025, junio 24). ¿Eficacia o impunidad? El desempeño del Ministerio Público durante la gestión de Consuelo Porras 2018-2025, p. 34.

Figura	Casos ilustrativos
Falta de mérito	Asalto al Ministerio de Salud (Juan de Dios Rodríguez) Bantrab (Alejandro Sinibaldi)
Sentencia absolutoria	Caso Cleopatra (Marlene Blanco Lapola, entre otros) Caso alcalde de la Antigua Caso Bantrab (Ronald García Navarijo, entre otros) Municipalidad de Chicamán (Emilenne Mazariegos, entre otros) Caso Bantrab (Ronald García Navarijo, entre otros) Municipalidad de Chicamán (Emilenne Mazariegos, entre otros) Construcción y corrupción IGSS-PISA
Anulación de convenios de colaboración eficaz o prueba anticipada	Subordinación del Poder legislativo al Ejecutivo Asalto al Ministerio de Salud Caso Odebrecht Comisiones Paralelas Ley de Control de Telecomunicaciones Móviles en Centros de Privación de Libertad y Fortalecimiento de la Infraestructura para Transmisión de Datos Construcción y corrupción Financiamiento irregular FCN-Nación
Aceptación de cargos	Plazas fantasmas Cancerbero Construcción y corrupción La Línea Cooptación del Estado
Otros mecanismos	Caso manipulación de justicia, anulación de sentencia condenatoria vía apelación especial Cooptación del Estado, financiamiento electoral ilícito del Partido Unionista y de la UNE, declaratoria de inconstitucionalidad del tipo penal vía CC Plazas fantasma. Reducción de condena de 30 a 8 años vía sentencia de la CC Caja de pandora, traslado de jurisdicción de mayor riesgo a juzgados ordinarios

Fuente: Elaboración del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) & Alianza por las Reformas. (2025).

Este giro marca una tendencia clara en la gestión del MP bajo la administración de Consuelo Porras (2018-2025): una desaceleración sostenida en la investigación y sanción de redes de gran corrupción y una acción débil o insuficiente ante nuevos casos de alto impacto en materia de corrupción surgidos durante las administraciones de los presidentes Morales y Giammattei, entre los cuales podemos citar:

- **Caso alfombra mágica:** la denuncia sobre presuntos sobornos vinculados al expresidente Alejandro Giammattei, en beneficio de empresarios extranjeros del sector minero, fue seguida por la destitución irregular del jefe de la FECI y una campaña penal en su contra. Aunque el caso motivó sanciones internacionales bajo la Ley Global Magnitsky por parte del gobierno de Estados Unidos, el Ministerio Público no reportó avances y terminó archivándolo.

- **Libramiento de Chimaltenango:** esta obra pública, inaugurada durante la administración Morales con deficiencias y sobrecostos, derivó en la captura de varios implicados en 2020. No obstante, las decisiones judiciales beneficiaron a los acusados y solo algunos empresarios enfrentaron cargos en 2024. El exministro responsable fue condenado a prisión conmutable, y el caso se cerró sin mayor rendición de cuentas.

Tercera fase: una transición todavía incierta

Las elecciones generales que se realizan en Guatemala cada cuatro años se han visto directamente impactadas por la dinámica pendular en torno al combate de la corrupción. Este análisis profundiza en los movimientos de este péndulo por medio de los ciclos electorales de 2015, 2019 y 2023, y examina cómo la lucha anticorrupción ha moldeado los resultados y la gobernabilidad del país.

El péndulo electoral

Elecciones de 2015: el péndulo hacia el "antisistema" y la posterior restauración

Las elecciones de 2015, que llevaron a Jimmy Morales al poder, representaron la elección de un candidato antisistema y con un discurso anticorrupción. Morales, un comediante sin experiencia política previa, capitalizó el descontento popular generado por las revelaciones de corrupción de la CICIG y el MP en el caso La Línea, que llevó a la renuncia y el arresto del entonces presidente Otto Pérez Molina y la vicepresidenta Roxana Baldetti. Su lema "ni corrupto, ni ladrón" resonó con un electorado harto de la clase política tradicional (BBC News Mundo, 2015; El País, 2015).

Paradójicamente, una vez en el poder, Morales se vio envuelto en investigaciones de corrupción, incluido el caso de Financiamiento Electoral Ilícito de FCN-Nación (CICIG, 2018a). En

respuesta, su gobierno inició una campaña de confrontación contra la CICIG y el MP, buscando su salida y aliándose con sectores conservadores y élites tradicionales interesados en frenar las investigaciones (Human Rights Watch, 2018; WOLA, 2019). Este proceso culminó con la decisión de no renovar el mandato de la CICIG en 2018, y su salida definitiva en septiembre de 2019, lo que marcó el inicio de un periodo de restauración.

Elecciones de 2019: la profundización de la "restauración"

Por su parte, las elecciones de 2019 movieron el péndulo hacia una opción que ya formaba parte del ecosistema de actores políticos que conformaban el bloque institucional prorrestauración. La llegada del ahora expresidente Alejandro Giammattei (El País, 2019) profundizó el proceso iniciado por el presidente Morales. Durante su gobierno, se presentó un aumento de la criminalización de operadores de justicia y periodistas. Se consolidó la fiscal general (Consuelo Porras) y otros funcionarios judiciales que, según diversas organizaciones, impulsaron una agenda de persecución contra quienes lucharon en oposición a la corrupción (Amnistía Internacional, 2024; Human Rights Watch, 2022; Vance Center, 2024), acentuándose el alineamiento institucional y reforzándose la estrategia con elementos de orden conservador.

Elecciones de 2023: el péndulo vuelve a moverse, pero con restricciones

Las elecciones de 2023 pueden ser leídas en la misma clave; el bloque hegemónico en el poder trató de usar los recursos del sistema de justicia para asegurar una sucesión afín, mediante la depuración de candidaturas que consideraban ajenas a su coalición de intereses. Varios candidatos presidenciales y partidos fueron excluidos del proceso electoral por decisiones del Tribunal Supremo Electoral (TSE) y del MP, lo que generó fuertes críticas nacionales e internacionales (Deutsche Welle, 2023; Human Rights Watch, 2023). Del otro lado, opciones emergentes, como la que representaba el ahora presidente Bernardo Arévalo, eran consideradas como poco viables políticamente antes de la primera vuelta, sin figurar en las encuestas principales (Prensa Libre, 2023a).

Múltiples factores confluyeron para que el Movimiento Semilla y Bernardo Arévalo ganaran las elecciones: la exclusión de otras candidaturas competitivas; la extendida percepción de corrupción en los gobiernos precedentes; la movilización de un voto joven que se identificó con el discurso anticorrupción del ahora presidente (El Faro, 2023a; Reuters, 2023); la acumulación de voto negativo hacia la otra contendiente electoral, Sandra Torres, en la segunda ronda presidencial de agosto de 2023 (Plaza Pública, 2023b); y otros.

El triunfo del Movimiento Semilla le permite acceder a la presidencia, pero se queda con una tercera minoría legislativa en el Congreso, todavía dominado por partidos que conformaron las coaliciones políticas en torno a los presidentes Morales y Giammattei y alcanza una débil representación territorial a nivel de gobiernos locales, ganando una sola alcaldía de 340 posibles (Plaza Pública, 2023c; TSE, 2023). En este contexto, el nuevo gobierno enfrenta un desafío fundamental: lograr un balance entre un mandato electoral de cambio político en clave antico-

rrupción y una relación de poder negativa que se lo impide (WOLA, 2024). Si a esto se suma que la nueva administración enfrenta una situación de acoso y persecución por parte del MP y de un sector del sistema de justicia (Human Rights Watch, 2023b; El Faro, 2023b), se puede constatar que enfrenta una realidad de gobernabilidad negativa.

A pesar de las limitaciones de poder evidentes derivadas de las elecciones y del desbalance en su relación con otros poderes del Estado y órganos de control, el triunfo del presidente Arévalo concitó preocupación en el bloque hegemónico precedente, que trató de evitar que asumiera el poder, primero intentando desconocer el resultado electoral y luego retardando el proceso de transición de gobierno (OAS, 2023). Si bien estos intentos fracasaron, en buena medida por la acción de los movimientos sociales de los pueblos indígenas (The New York Times, 2023), la defensa del resultado por parte de múltiples actores y la acción coordinada de la comunidad internacional (CIDH, 2023), varios de los casos impulsados por el MP siguen en curso y afectan la gobernabilidad del país (Prensa Libre, 2024).

Lo anterior resulta relevante porque la posibilidad de restablecer la lucha contra la corrupción y la impunidad enfrenta una restricción de origen, una relación de poder negativa, a la que se añade cierta desconfianza de élites económicas y militares por razones de orden ideológico (Foreign Policy, 2024; Washington Post, 2024). Ante esto, la administración Arévalo tiene el camino de la confrontación con el régimen precedente o el de la negociación para construir un marco de gobernanza básico que le permita ejercer el poder. A 18 meses de iniciado su gobierno, es claro que la administración se decantó por la segunda vía (El País, 2024; Diálogo Interamericano, 2024), lo cual ha tensado la relación con su base electoral y ha abierto un debate sobre el alcance probable de su agenda de cambio político.

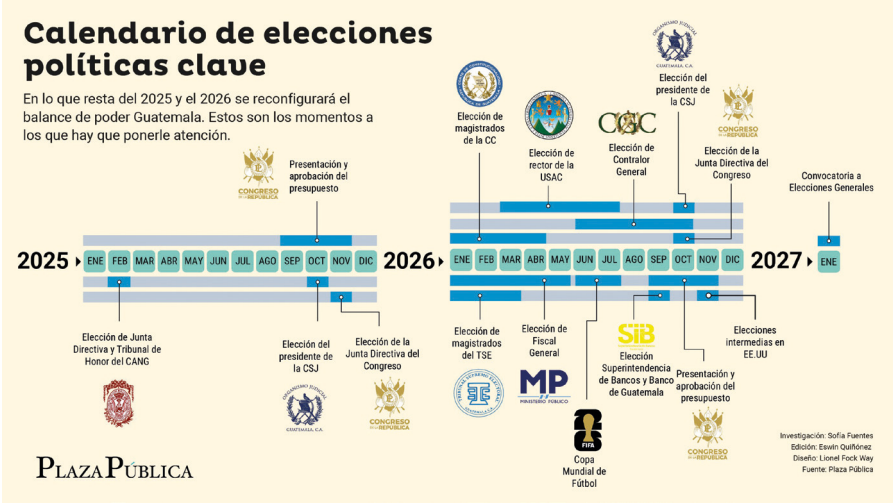
La lucha contra la corrupción en el periodo actual

El periodo que inicia en 2024 y se extiende hasta el presente se caracteriza por cuatro rasgos fundamentales:

1. La existencia de una bipolaridad de poder político entre el Poder Ejecutivo bajo el liderazgo del presidente Arévalo y un bloque de intereses que predominan en el sistema de justicia, bajo el liderazgo del MP.
2. Una dinámica política bidireccional, en la cual las coaliciones son fluidas y se mueven con base en dos incentivos fundamentales: influencia en el presupuesto, bajo control de la administración Arévalo y protección o impunidad, asociada con el MP y el sistema de justicia, lo que genera una situación política dual en donde diferentes grupos de interés se mueven pendularmente entre uno y otro eje, dependiendo del incentivo que prevalezca.
3. Acoso judicial a la administración, como resultado del cuestionamiento del resultado electoral -hay tres casos abiertos en el sistema de justicia vinculados a las elecciones de 2023- y de acciones directas con funcionarios públicos en funciones.
4. Tensión política acumulada como resultado del inminente proceso de renovación constitucional de órganos judiciales y de control durante el periodo 2024-2028, que alcanza a

la CSJ (ocurrido en octubre de 2024), TSE (marzo de 2026), CC (abril de 2026), MP (mayo de 2026) y CGC (agosto de 2026), como se puede ver en el diagrama 1.

Diagrama 1. Flujo de actividades clave del proceso de elecciones de segundo grado 2025-2026



Fuente: Plaza Pública, 2025.[168]

Dada esta situación de bloqueo institucional, el gobierno ve limitada la efectividad de su gestión y su capacidad para impulsar una robusta lucha contra la corrupción. Esta situación es una consecuencia directa de la dinámica pendular en torno a la corrupción, donde fuerzas adversas al gobierno conservan influencia sobre instituciones clave del sistema de justicia y control (Human Rights Watch, 2023; Vance Center, 2024). No obstante, una perspectiva externa sobre lo mostrado por la administración Arévalo, indica la existencia de un enfoque multidimensional para combatir la corrupción, que incluye –al menos– las siguientes líneas de acción:

- Investigación retrospectiva de casos de corrupción a cargo de la Comisión Nacional contra la Corrupción. Al inicio de su mandato, se modificó el diseño y mandato de la CNC, figura creada originalmente durante la administración precedente del presidente Alejanadro Giammattei. Esta Comisión ha sido concebida como el principal ente encargado de investigar los casos de corrupción heredados de administraciones anteriores y coordinar las acciones de gobierno en esta materia (Gobierno de Guatemala, 2024; Prensa Libre, 2024). La CNC ha enfocado sus esfuerzos en documentar y, en algunos casos, denunciar anomalías encontradas en diversas instituciones estatales.

[168] Véase: https://www.plazapublica.com.gt/politica/informacion/estas-fechas-son-clave-en-la-configuracion-del-poder-politico-en-guatemala

- Política activa anticorrupción para intentar –con distintos grados de éxito– reducir riesgos de corrupción en la actual administración. Ha implementado medidas de transparencia y rendición de cuentas internas para prevenir la corrupción dentro de su propio gobierno, incluyendo la revisión de procesos de contratación, la promoción de la integridad en la función pública y el fortalecimiento de los mecanismos de control interno (El Periódico, 2024; WOLA, 2024).

- Posición de no intervención en los procesos de renovación de órganos de justicia y control, a pesar de intentos –en diversas oportunidades– de modificar la Ley Orgánica del MP para facilitar la destitución de la fiscal general. Ha mantenido una postura pública de respeto a la independencia de poderes, lo que ha evitado la injerencia directa en la elección de magistrados de la CSJ o desarrollado acciones más contudente que pudieran conducir a la destitución de la fiscal general. No obstante, diputados afines han impulsado –sin éxito– reformas a la Ley Orgánica del Ministerio Público que permitirían una vía legal para la remoción de la fiscal general. (Prensa Libre, 2023; La Hora, 2024).

- Tímido impulso de una agenda de reformas normativas e institucionales para fortalecer la lucha contra la corrupción y la impunidad en el país. Si bien ha mantendido la intención de impulsar una agenda de reformas legislativas e institucionales orientadas a fortalecer la independencia judicial, la fiscalización y la transparencia (Insight Crime, 2024), la composición del Congreso y la compleja relación con el Organismo Judicial y el Ministerio Público, ha limitado los resultados de este impuso.

Resultados (en proceso y todavía inciertos)

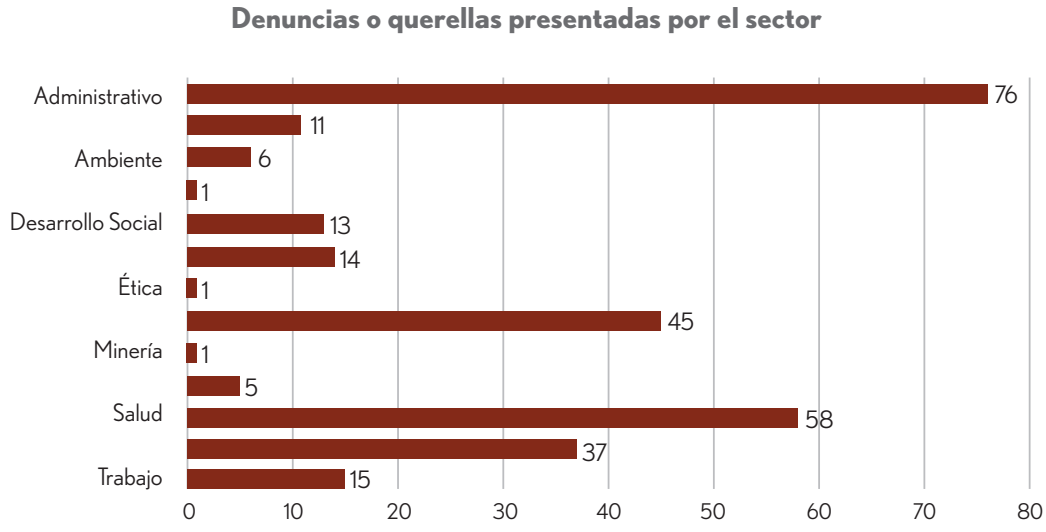
Como se muestra en la gráfica 1, entre enero de 2024 y julio de 2025, la CNC ha presentado 283 casos de investigación documentados, referentes a prácticas de corrupción durante administraciones precedentes. Estas han derivado en denuncias o querellas, mecanismos penales, con diferencias en cuanto a quién las presenta, su naturaleza jurídica, las formalidades requeridas y el rol que la persona que las interpone juega en el proceso. Esta cifra contrasta significativamente con el periodo comprendido entre 2020 y 2024, durante el cual, bajo la administración anterior,[169] se reportaron únicamente 89 denuncias. (INECIP & Alianzas por las Reformas, 2025).

Con base en un tablero digital de datos habilitado por la CNC como parte de su política de rendición de cuentas, se puede analizar el tipo de casos identificados. Predominan aquellos vinculados a aspectos administrativos, referentes a delitos de cohecho pasivo, estafas, peculado, abuso de autoridad y otros –76 casos–, seguidos por denuncias y querellas vinculadas a áreas específicas de política pública, siendo las más relevantes salud –58 casos–, infraestructura –45 casos– y

[169] Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales y Sociales (INECIP) & Alianza por las Reformas. (2025, junio 24). ¿Eficacia o impunidad? El desempeño del Ministerio Público durante la gestión de Consuelo Porras 2018-2025, p. 38.

seguridad –37 casos–, lo cual coincide con las áreas de política con mayor presupuesto público anual. Aunque son debatibles los criterios de calificación usados por la CNC, particularmente porque combina tipos penales bajo el rubro "administrativo" con áreas de política en el resto de los casos, es un avance contar con un tablero que permita conocer los casos identificados y su evolución en el proceso de investigación y persecución penal que corresponde a otras instancias del sistema institucional.

Gráfica 1. Guatemala: cantidad de denuncias y querellas presentadas por la CNC 2024-2025

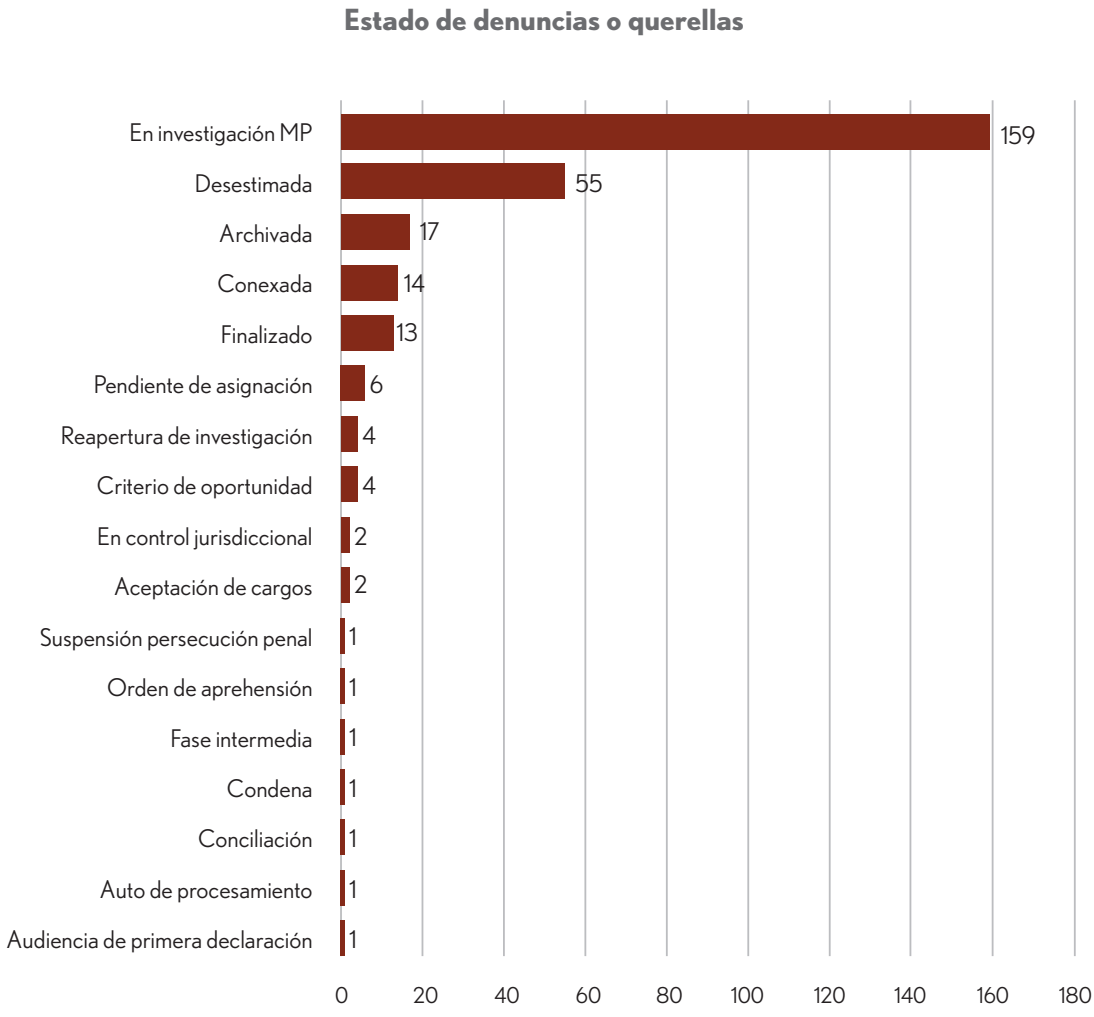


Fuente: Comisión Nacional contra la Corrupción. Expedientes de la corrupción. https://tablero.cnc.gob.gt/datos/

Siendo que Guatemala cuenta con un modelo convencional de separación de poderes y órganos especializados para el control y la fiscalización de los asuntos y presupuestos públicos, y para la persecución penal, resulta importante ver en qué medida este sistema institucional funciona de manera armonizada. Si existe un incremento notable del volumen de casos investigados y judicializados desde el lado del Poder Ejecutivo, corresponde valorar cuál es la respuesta del Ministerio Público y el eventual avance de estos casos en el sistema de justicia.

La gráfica 2, derivado del mismo tablero informativo de la CNC, muestra que de las 283 denuncias y querellas presentadas, 159 se encuentran en proceso de investigación por parte del MP, 55 han sido desestimadas, 17 han sido archivadas, 14 conexadas y 13 finalizadas, lo cual indica que 99 casos no encuentran respuesta institucional consistente. En contraste, únicamente 4 casos muestran concreción, 2 de ellos por medio del mecanismo de aceptación de cargos, 1 con condena en primera instancia y 1 resuelto mediante mecanismo de conciliación.

Gráfica 2. Guatemala: avance de acciones legales presentadas por la CNC 2024-20



Fuente: Comisión Nacional contra la Corrupción. Expedientes de la corrupción. https://tablero.cnc.gob.gt/datos/

Un análisis más cualitativo muestra que, entre los casos relevantes presentados por la CNC, se identifican hechos que abarcan diversos sectores de la administración pública. Estas denuncias, como se puede ver en la tabla 12, reflejan patrones de conducta irregular en áreas clave para el desarrollo del país y evidencian la necesidad de fortalecer los mecanismos de control y rendición de cuentas.

Tabla 12. Guatemala: casos demostrativos de corrupción denunciados por la CNC 2024-2025

Sector	Caso	Monto del proyecto	Hechos	Fecha de presentación
Infraestructura	Escuelas Bicentenario[170]	Q.541,700,727.94	El Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) identificó que los concursos para la construcción de escuelas compartían un patrón en sus bases de licitación: todas establecían como requisito obligatorio el uso del material LEGO PVC para las edificaciones. Dicho material cuenta con un único proveedor en el país, la empresa Fame Sistema Constructivo S.A., lo que limitó la libre competencia. A raíz de la aprobación de estas condiciones, se presentó una denuncia contra los funcionarios responsables, señalados por haber llevado a cabo un proceso anómalo que derivó en la adjudicación irregular de los contratos.	9/04/2024

[170] Comisión Nacional contra la Corrupción, "Los expedientes de la corrupción: Caso Escuelas Bicentenario". https://tablero.cnc.gob.gt/expedientes-de-la-corrupcion-caso-escuelas-bicentenario/

Sector	Caso	Monto del proyecto	Hechos	Fecha de presentación
Comunicaciones	Anomalías en el Aeropuerto[171]	Q.8,650,000	El Aeropuerto Internacional La Aurora (AILA), principal terminal aérea de Guatemala, presenta deficiencias estructurales y operativas que han generado constantes quejas por parte de los usuarios. Pese a la urgencia de atender estas condiciones, las autoridades no ejecutaron las mejoras requeridas y realizaron procesos marcados por irregularidades. Uno de los casos más relevantes fue la compra de gradas y ascensores con equipos fuera de especificaciones y entregados fuera de plazo. Ante estas anomalías, el MICIVI presentó denuncias contra los exfuncionarios Francis Argueta, Javier Maldonado y Miguel Barillas Flores. A partir de 2020, la pandemia de covid-19 provocó una crisis sanitaria sin precedentes en Guatemala, dejando a miles de personas enfermas y en espera de una vacuna. La administración del expresidente Alejandro Giammattei suscribió un contrato marcado por irregularidades para la adquisición de vacunas Sputnik-V. Entre las anomalías detectadas se encuentran la intermediación de la empresa Human Vaccine LLC, el pago de regalías, y la falta de transparencia en la firma del contrato, en contravención al Decreto 1-2021. Como resultado, cerca de cinco millones de dosis expiraron sin ser utilizadas. Ante estos hechos, la Procuraduría General de la Nación y el Ministerio de Salud presentaron una denuncia contra la exministra Amelia Flores.	04/04/2024

[171] Comisión Nacional contra la Corrupción, "Los expedientes de la corrupción: Caso anomalías en aeropuerto". https://tablero.cnc.gob.gt/expedientes-de-la-corrupcion-caso-anomalias-en-aeropuerto/

Sector	Caso	Monto del proyecto	Hechos	Fecha de presentación
Agricultura	Venta de plazas Dicorer Chimaltenango[172]	Indeterminado	El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) desempeña un papel clave en un país con alta dependencia de la producción alimentaria. A través de la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural (DICORER), brinda asistencia técnica y educación no formal a familias rurales para impulsar su desarrollo integral. Este trabajo requiere personal con conocimientos técnicos, capacidad y probidad. Sin embargo, se detectaron casos en los que funcionarios de la DICORER solicitaban pagos a cambio de contratar personas sin el perfil adecuado ni el cumplimiento de los procedimientos legales. Ante estos hechos, el MAGA presentó las denuncias correspondientes por tratarse de prácticas ilegales que afectan la gestión pública.	13/02/2024

[172] Comisión Nacional contra la Corrupción, "Los expedientes de la corrupción: Caso cobro ilegal de comisiones". https://tablero.cnc.gob.gt/expedientes-de-la-corrupcion-caso-cobro-ilegal-de-comisiones/

Sector	Caso	Monto del proyecto	Hechos	Fecha de presentación
Medio Ambiente	Movimiento de tierra en fincas 5233/8954[173]	Indeterminado	El Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) es la entidad responsable de proteger el patrimonio natural de Guatemala, evalúa el uso de los recursos y autoriza proyectos mediante licencias ambientales. Dado su impacto, estas licencias deben emitirse con transparencia, legalidad y rigurosidad técnica. Sin embargo, se detectaron dos casos de licencias ambientales presuntamente falsas, vinculadas a proyectos de extracción minera. Las anomalías fueron identificadas por la sede del MARN en Chimaltenango, que presentó la denuncia correspondiente. Ahora corresponde al Ministerio Público investigar y determinar responsabilidades.	07/02/2024

Fuente: Con información de la Comisión Nacional contra la Corrupción. Los expedientes de la corrupción. https://tablero.cnc.gob.gt/expedientes-de-la-corrupcion/

Recuadro 5. Guatemala: el caso B410-Defraudación tributaria en la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT)

El Caso B410 representa una de las investigaciones de defraudación tributaria más significativas impulsadas por la SAT en tiempos recientes, con denuncias públicas y acciones judiciales iniciadas en el segundo semestre de 2024. Este caso expone una compleja estructura dedicada a evadir el pago de impuestos, principalmente el impuesto al valor agregado (IVA) y el impuesto sobre la renta (ISR), mediante el uso de empresas fantasma y facturación falsa.

[173] Comisión Nacional contra la Corrupción, "Los expedientes de la corrupción: Caso indicios de falsedad". https://tablero.cnc.gob.gt/expedientes-de-la-corrupcion-caso-indicios-de-falsedad/

Origen y denuncia del caso. La SAT, bajo la dirección de su superintendente Marco Livio Díaz, hizo pública la existencia del Caso B410 en agosto de 2024, tras meses de investigación interna y análisis de los reportes tributarios de diversas empresas (No Ficción, 2024). La denuncia penal inicial fue presentada ante el MP, con una ampliación posterior en septiembre de 2024, que incluyó a más de 200 contribuyentes adicionales (La Hora, 2024a).

Mecanismo de defraudación. El esquema de defraudación detectado en el Caso B410 se basa en la creación y utilización de cientos de empresas ficticias o "fantasma". Estas empresas no poseen infraestructura, personal o capital real para desarrollar las actividades comerciales que declaran. Su función principal es emitir facturas falsas por bienes o servicios inexistentes a otras empresas (contribuyentes legítimos) (No Ficción, 2024; Plaza Pública, 2024b). El fraude operaba de la siguiente manera:

Deducción de gastos inexistentes. Las empresas beneficiarias compraban facturas a las empresas fantasma de la estructura B410 para simular gastos, lo que les permitía reducir su base imponible para el ISR y, consecuentemente, pagar menos impuestos.

Apropiación del IVA: las empresas fantasma facturaban con IVA, pero luego no reportaban ni trasladaban ese impuesto al Estado. Así, las empresas beneficiarias se deducían un IVA que nunca fue entregado al fisco, y la estructura B410 se apropiaba de ese 12 % del impuesto (No Ficción, 2024; YouTube - Prensa Libre, 2024a).

Contratos con el Estado. Se identificó que algunas de las empresas de la estructura B410 también ganaron contratos con el Estado, principalmente municipalidades, por montos significativos (Q82 millones y Q133 millones entre 2021 y 2024 según diferentes fuentes), sin tener la capacidad real para ejecutar los proyectos o servicios. En estos casos, el fraude era doble: defraudación tributaria y posible desfalco de fondos públicos por medio de contratos inexistentes o sobrevalorados (No Ficción, 2024; Prensa Libre, 2024b; Plaza Pública, 2024a).

Alcance y monto de la defraudación. Se estima que la estructura B410 operó principalmente entre 2021 y 2023, lo que coincidió con la administración del expresidente Alejandro Giammattei (ODGS-CiiDH, 2024b; Prensa Comunitaria, 2025). La SAT y el MP han señalado que más de 400 empresas ficticias participaron en este esquema (ODGS-CiiDH, 2024b; Prensa Comunitaria, 2025). El monto total de la defraudación inicialmente calculado por la SAT fue de Q300 millones, aunque se ha mencionado un posible impacto fiscal de hasta Q1,100 millones a través del incumplimiento en el pago de IVA e ISR (Prensa Comunitaria, 2025; Prensa Libre, 2024b). A finales de 2024, se reportó la recuperación de Q24.8 millones en impuestos y Q29.8 millones en rectificaciones de IVA e ISR (Prensa Libre, 2024b; SAT, 2024).

Implicados y acciones legales. Las investigaciones del MP, en coordinación con la SAT, han revelado que la estructura era facilitada por abogados y notarios que creaban las sociedades anónimas fantasma. Se identificó a David Francisco Barrera, abogado y notario, como fundador, administrador y representante legal de al menos 210 de las 410 empresas señaladas (Prensa Comunitaria, 2025; YouTube-Prensa Libre, 2024b). El MP detalló cómo Barrera utilizaba personas de escasos recursos, incluso amas de casa, como accionistas ficticios para crear estas empresas falsas (Prensa Libre, 2024c). Las acciones legales y administrativas emprendidas incluyen:

Denuncias penales presentadas por la SAT ante el MP

Capturas: se realizaron las primeras capturas de implicados, incluyendo al abogado David Barrera y otros individuos señalados de delitos como lavado de dinero, fraude y defraudación tributaria (Prensa Comunitaria, 2025; YouTube-Prensa Libre, 2024b).

Inhabilitación de contribuyentes: la SAT ha inhabilitado a empresas involucradas del Registro General de Adquirientes del Estado (RGAE) y del régimen del IVA por ser contribuyentes no localizados u omisos (La Hora, 2024a).

Embargos y solicitudes de captura: la SAT ha solicitado al Tribunal órdenes de captura contra representantes legales de las empresas del grupo B410 y ha realizado embargos preventivos (La Hora, 2024a).

Amparos: algunas empresas han presentado amparos para evitar el cumplimiento de pagos, aunque la SAT ha apelado estas decisiones (La Hora, 2024a).

El caso también ha generado controversia debido a una investigación iniciada por la FECI del MP contra el superintendente de la SAT, Marco Livio Díaz, en el marco de las denuncias del Caso B410. Esto ha sido interpretado por algunos sectores como un intento de desviar la atención hacia quien denuncia la corrupción en lugar de perseguir a los verdaderos responsables (La Hora, 2024b; ODGS-CiiDH, 2024b).

Relevancia y desafíos. El Caso B410 es relevante porque expone un método de defraudación común: el uso de facturas falsas y empresas fantasma es una práctica extendida para evadir impuestos; afecta la recaudación fiscal: la magnitud de la defraudación impacta directamente los ingresos del Estado, lo cual afecta la capacidad de inversión en servicios públicos; revela la cooptación: el caso sugiere la existencia de una red organizada que operó durante varios años, posiblemente con la complicidad de funcionarios públicos, lo que subraya la persistencia de estructuras criminales en el Estado; y demuestra la capacidad de la SAT: la investigación y denuncia del caso resalta los esfuerzos de la SAT para combatir la evasión fiscal a gran escala.

Sin embargo, el caso enfrenta desafíos significativos, como la resistencia judicial por parte de los implicados, los recursos legales para dilatar los procesos y las tensiones políticas que pueden surgir cuando se investiga a redes con posibles vínculos con administraciones pasadas. La efectividad final del caso dependerá de la capacidad del MP y el sistema de justicia para llevar a los responsables ante la justicia y recuperar los fondos defraudados.

ANEXO B. EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL

Marco normativo vigente

Un rápido repaso del marco normativo que busca abordar el combate a la corrupción desde una perspectiva sistémica, indica que Guatemala cuenta con una serie de disposiciones convencionales y algunas leyes de alcance más especializado que la dotan de herramientas funcionales de trabajo. A continuación –de manera sucinta– se definen algunas de las disposiciones más relevantes, de modo que pueda hacerse un balance general.

Listado indicativo de normas

1. **Constitución Política de la República de Guatemala (promulgación: 31/05/1985; vigencia: 14/01/1986; reforma: Acuerdo Legislativo 18-93):** es la ley suprema que define la organización del Estado, la función de sus organismos y las competencias institucionales. Establece la responsabilidad legal de los funcionarios públicos, la inhabilitación por sanciones y el derecho de los ciudadanos a acceder a informes y expedientes públicos (con excepciones militares y de filiación política). Enfatiza la fiscalización del presupuesto público, la rendición de cuentas de ministerios y el rol fiscalizador de la Contraloría General de Cuentas y el Procurador de los Derechos Humanos.
2. **Ley de Comisiones de Postulación (Decreto 19-2009; emisión: 21/05/2009; vigencia: 04/06/2009):** regula el proceso de elección de altos cargos en el Organismo Judicial y otras figuras políticas clave, como magistrados de la Corte Suprema de Justicia y Cortes de Apelaciones, fiscal general y contralor general de Cuentas. Busca garantizar la transparencia y la idoneidad por medio de fases de convocatoria pública, evaluación de perfiles (ponderando méritos profesionales y honradez), entrevistas públicas y exclusión de aspirantes con parentesco o que sean cónyuges de miembros de la comisión. Insta a cooperar con entidades de investigación para transparentar el historial de los aspirantes.

3. **Ley de la Carrera Judicial (Decreto 32-2016; emisión: 29/06/2016; vigencia: 03/08/2016; reformas: Decretos 17-2017 y 7-2022):** tiene como objetivo concretar la independencia de los jueces, priorizando sus aptitudes y desempeño. Establece el Consejo de la Carrera Judicial para designar directivos y calificar el ejercicio de cargos, además de regular ascensos y traslados. Incluye Juntas de Disciplina, una Unidad de Evaluación del Desempeño y la Supervisión General de Tribunales. Reconoce la importancia de la honorabilidad y trayectoria profesional, y prohíbe el conflicto de intereses o la arbitrariedad, estableciendo sanciones por inasistencia, retraso o actos opacos.
4. **Ley del Servicio Civil (Decreto 1748; emisión: 02/05/1968; vigencia: 01/01/1969):** regula las relaciones laborales en la administración pública, estableciendo derechos y obligaciones para los trabajadores del Estado con base en la justicia, el mérito y la eficiencia. Instauración de medidas para prevenir despidos arbitrarios, categorización de requisitos y responsabilidades, y creación de la Junta Nacional de Servicio Civil y la Oficina Nacional de Servicio Civil para la gestión y capacitación del personal. Prohíbe actos discriminatorios, el aprovechamiento de la posición laboral con fines políticos, dádivas, y la incurrencia en conductas inmorales o delitos contra el Estado.
5. **Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97; emisión: 16/10/1997; vigencia: 28/11/1997; reformas: Decretos 71-98, 13-2013 y 9-2014):** regula la administración financiera nacional, estableciendo pautas para la planificación, inspección y ejecución de los recursos públicos. Busca posicionar la gestión fiscal dentro del marco de la rendición de cuentas, con base en prioridades nacionales. Requiere la presentación de informes anuales de ejecución presupuestaria y la publicación de notificaciones en caso de modificaciones presupuestarias. Consolida la figura de la Tesorería Nacional y establece penalizaciones económicas por incumplimiento de la ley.
6. **Ley Contra la Defraudación y el Contrabando Aduaneros (Decreto 58-90; emisión: 10/10/1990; vigencia: 22/11/1990; reformas: Decretos 30-2001 y 20-2006):** busca robustecer la estructura aduanera frente a la evasión fiscal y la corrupción ligada al contrabando. Tipifica la defraudación aduanera como cualquier acto de evasión de impuestos (por ejemplo, la alteración de documentos, declaraciones imprecisas) y el contrabando (por ejemplo, la introducción ilícita por sitios clandestinos). Atribuye responsabilidades a quienes comercialicen objetos de importación no verificables y establece sanciones que van desde multas hasta la cancelación de empresas, priorizando la salud pública y la seguridad nacional.
7. **Ley Contra el Lavado de Dinero u Otros Activos (Decreto 67-2001; emisión: 28/11/2001; vigencia: 25/12/2001):** preserva la seguridad económica del Estado, estableciendo disposiciones para la transparencia en la actividad financiera. Tipifica el lavado de dinero (transacciones, inversiones, ocultamiento de recursos ilícitos) y establece sanciones que incluyen prisión, multas y expulsión de extranjeros, así como la anulación de la personalidad jurídica de empresas reincidentes. La Intendencia de Verificación Especial (IVE) de la Superintendencia de Bancos es la dependencia encargada de darle seguimiento a esta ley, la cual recibe reportes de movimientos sospechosos y colabora con el Ministerio Público y las instancias internacionales.

8. **Ley de Competencia (Decreto 32-2024; emisión: 20/11/2024; vigencia: 17/12/2024):** basada en los artículos 119 y 130 de la Constitución, busca prohibir estructuras monopólicas y promover la competencia en igualdad de condiciones. Prevé visualizar, inspeccionar y penalizar actos que alteren negativamente el mercado, como consensos para fijar precios o alterar licitaciones, y abusos de posición dominante. Crea la Superintendencia de Competencia como institución autónoma para velar por la libre competencia y sancionar prácticas anticompetitivas, con sesiones públicas de su directorio y una Unidad de Asuntos Internos para fiscalizar el accionar de sus funcionarios.
9. **Ley Orgánica de la Contraloría General de Cuentas (Decreto 31-2002; emisión: 14/05/2002; vigencia: 25/06/2002; reforma: Decreto 13-2013):** designa a la Contraloría General de Cuentas como la máxima autoridad de control sobre el Estado, la cual se encarga de realizar auditorías para robustecer la administración pública y mitigar actos de corrupción. Tiene autonomía y facultades de fiscalización sobre el manejo de recursos públicos de diversas entidades (municipalidades, ONG, etc.). Incluye la figura del subcontralor de probidad para la revisión de declaraciones juradas de patrimonio y exige la digitalización de archivos institucionales para combatir la opacidad. Publica una nómina de entidades fiscalizadas y puede imponer sanciones por diversas irregularidades.
10. **Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto Número 57-2008; Emisión: 23/09/2008; Vigencia: 31/10/2008):** herramienta fundamental para la fiscalización y la auditoría social. Asume el acceso a la información pública como un derecho ciudadano que fortalece la democracia y la transparencia gubernamental. Establece que toda información escrita, electrónica o visual sobre la administración de fondos estatales y la gestión pública, debe ser publicada sin costo, lo que permite a personas individuales y jurídicas consultarla sin exponer motivaciones. Regula las solicitudes individuales, la creación de Unidades de Acceso a la Información Pública y distingue entre información confidencial, reservada y de derechos humanos. Penaliza la comercialización, alteración, retención o destrucción de datos, y la revelación de secretos.
11. **Ley de Contrataciones del Estado (Decreto Número 57-92; emisión: 05/10/1992; vigencia: 29/10/1992; reformas: Decretos 20-97, 7-2000, 59-2000, 34-2001, 73-2001, 57-2009, 45-2010, 6-2011, 9-2015 y 46-2016):** regula la compra, venta y contratación de bienes, suministros, obras y servicios por parte de los organismos del Estado y otras entidades. Establece la obligatoriedad del uso de Guatecompras como plataforma para publicar procesos de licitación y cotización, lo cual facilita la fiscalización social. Regula las Juntas de Licitación y Cotización, los requisitos para los oferentes y los montos mínimos para cada tipo de contratación (licitación pública, cotización, compra directa). Penaliza las declaraciones falsificadas y promueve la competitividad.
12. **Ley de Probidad (Decreto Número 89-96; emisión: 10/10/1996; vigencia: 23/11/1996):** se enfoca en perseguir y penalizar el enriquecimiento ilícito y los delitos contra la cosa pública, se aplica a dignatarios, funcionarios y empleados públicos que manejen patrimonio público. Establece la responsabilidad administrativa, civil o penal por incumplimiento de funciones, abuso de autoridad, nepotismo, descuido en la custodia del patrimonio público, entre otros. Atribuye a la Contraloría General de Cuentas la revisión de declaraciones juradas y la inves-

tigación de actos violatorios, mientras que el Ministerio Público promueve acciones legales por enriquecimiento ilícito y perjuicio al patrimonio público.

13. **Ley Contra la Corrupción (Decreto Número 31-2012; emisión: 30/10/2012; vigencia: 30/11/2012):** se centra en el actuar ilícito de los funcionarios públicos y las distintas formas de corrupción. Introduce reformas al Código Penal, la Ley Contra la Delincuencia Organizada y la Ley de Extinción de Dominio. Establece penalizaciones económicas y de prisión para funcionarios y personas jurídicas involucradas en delitos como la alteración de registros informáticos, arbitrariedad, incumplimiento de deberes, falsificación de declaración jurada, desobediencia institucional, revelación de secretos, nombramientos ilegales, cohecho, peculado, malversación de fondos, enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, defraudación al Estado, cobro ilegal de comisiones y obstrucción de la acción penal.

Marco institucional

Guatemala carece, a diferencia de otros países como México, de un sistema nacional anticorrupción o de transparencia estructurado como tal, pero cuenta con instituciones con mandatos y responsabilidades directos en materia de combate a la corrupción, que se distribuyen en los diferentes ámbitos institucionales –poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial– y órganos de control, electoral y persecución penal. En el Anexo 2[174] se podrá encontrar una caracterización más detallada de este conjunto de instituciones; no obstante, a continuación se presenta una breve síntesis y un balance de las principales instituciones involucradas.

Principales instituciones para el combate de la corrupción

El sistema institucional guatemalteco involucra a los tres poderes del Estado, así como a instituciones autónomas y auxiliares:

Instituciones del Poder Ejecutivo

- **Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico (GAE):** instancia interinstitucional que promueve la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y el uso de tecnologías en la gestión pública. Su creación deriva de principios constitucionales (arts. 28, 29, 30 CPRG) y la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 57-2008). Coordina políticas de gobierno abierto, impulsa datos abiertos y representa a Guatemala en iniciativas globales. Su continuidad y atribuciones dependen de acuerdos gubernativos o presidenciales, lo que puede generar vaivenes en su existencia.

[174] Este anexo puede consultarse en el portal combatealacorrupcion.mx

- **Comisión Nacional contra la Corrupción (CNC):** adscrita a la Presidencia, impulsa la integridad pública y la transparencia en el Organismo Ejecutivo. Establecida en 2020 y modificada por el Acuerdo Gubernativo 31-2024 (y posteriormente por el Acuerdo Gubernativo 10-2024), coordina la política anticorrupción, realiza investigaciones administrativas, denuncia ante el Ministerio Público (MP) y propone reformas normativas e institucionales. Trabaja con 67 entidades del Ejecutivo, promoviendo "Instancias de Asuntos de Probidad" para prevenir irregularidades. Su creación se fundamenta en las funciones presidenciales de asegurar eficiencia y probidad (art. 183 CPRG) y en la Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto 114-97).

- **Policía Nacional Civil (PNC):** principal fuerza de seguridad pública, su rol en la lucha anticorrupción es operativo y de apoyo a la investigación criminal. Se fundamenta en su función constitucional (art. 197 CPRG) y en su Ley Orgánica (Decreto 11-97), que la define como auxiliar de tribunales y MP. Bajo la dirección del MP, investiga delitos, ejecuta órdenes judiciales, recolecta evidencia, y utiliza técnicas especiales de investigación en casos de crimen organizado (Ley Contra el Crimen Organizado, Decreto 21-2006). Cuenta con unidades especializadas, como la SGIC (DEIC, Delitos Económicos y Financieros).

Instituciones autónomas de control y persecución penal

- **Ministerio Público (MP):** órgano autónomo encargado de la persecución penal, investigación de delitos y promoción de la acción penal (art. 251 CPRG). Cuenta con la Fiscalía contra la Corrupción, que investiga delitos que afectan la administración pública, y la Fiscalía Especial contra la Impunidad (FECI), que está enfocada en casos complejos de alto impacto y crimen organizado. Su Ley Orgánica (Decreto 40-94) detalla sus funciones y autonomía.

- **Contraloría General de Cuentas (CGC):** institución técnica y descentralizada, máxima autoridad fiscalizadora de los ingresos y egresos del Estado (art. 232 CPRG). Su Ley Orgánica (Decreto 31-2002) desarrolla sus funciones de fiscalización, auditoría, examen de cuentas, emisión de informes y denuncia de indicios de delito ante el MP.

- **Procuraduría General de la Nación (PGN):** es la abogacía del Estado, representa sus intereses legales y defiende el patrimonio público. Su función principal es la representación legal del Estado en todos los juicios y asuntos en los que tenga interés (art. 252 CPRG). Su rol anticorrupción incluye la recuperación de activos obtenidos ilícitamente, en coordinación con el MP en casos de extinción de dominio.

- **Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH):** vela por la defensa y protección de los derechos humanos (art. 273 CPRG). Aunque no persigue la corrupción directamente, su labor es fundamental al fiscalizar la administración pública, recibir

denuncias de violaciones de derechos humanos derivadas de actos corruptos y promover la transparencia.

- **Tribunal Supremo Electoral (TSE):** máxima autoridad electoral (art. 223 CPRG). Su papel anticorrupción se centra en la transparencia y legalidad del financiamiento político y las campañas electorales, un área históricamente vulnerable a la corrupción. Por medio de su Unidad de Control y Fiscalización del Financiamiento Político (art. 21 ter LEPP), audita los fondos de partidos políticos e investiga irregularidades, trasladando hallazgos al MP si hay indicios de delito.

- **Intendencia de Verificación Especial (IVE) de la Superintendencia de Bancos (SIB):** es la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de Guatemala, crucial para prevenir y detectar el lavado de dinero y otros activos provenientes de actividades ilícitas, incluida la corrupción. Creada por la Ley contra el Lavado de Dinero u Otros Activos (Decreto 67-2001), recibe y analiza reportes de transacciones sospechosas (ROS) de sujetos obligados, y traslada informes de inteligencia financiera al MP cuando hay indicios de delito.

- **Superintendencia de Administración Tributaria (SAT):** entidad recaudadora de impuestos. Su rol es doble: combatir la defraudación tributaria y el contrabando (a menudo ligados a corrupción, como el caso La Línea o el Caso B410), y mantener su propia integridad. Fiscaliza y audita, puede generar información para la recuperación de activos ilícitos y denuncia delitos tributarios o conexos al MP.

Poder Legislativo: Congreso de la República

- **Congreso de la República:** órgano legislativo y de control político y fiscalización (arts. 157, 165 y 170 CPRG). Crea y reforma leyes anticorrupción, fiscaliza el gasto público mediante la aprobación del presupuesto y la interpelación de ministros (arts. 165 y 171 CPRG). Es responsable de la elección de altos funcionarios clave para la justicia y el control (magistrados de CSJ y apelaciones, contralor, PDH, TSE), lo que impacta directamente la lucha anticorrupción. Sus comisiones permanentes (como Finanzas Públicas y Probidad y Transparencia) y especiales son vitales para el trabajo legislativo y fiscalizador.

Poder Judicial: Organismo Judicial y Corte de Constitucionalidad

- **Organismo Judicial (OJ):** encargado de impartir justicia de forma independiente (art. 203 CPRG). La Corte Suprema de Justicia (CSJ) es el más alto tribunal y cabeza del OJ, con funciones administrativas y jurisdiccionales (art. 214 CPRG). Las Salas de Apelaciones conocen recursos de segunda instancia y los Juzgados de Primera Instancia (incluyendo los de Mayor Riesgo y Extinción de Dominio) son la entrada para casos penales complejos de corrupción y crimen organizado.

- **Corte de Constitucionalidad (CC):** máximo tribunal en materia constitucional (art. 268 CPRG). Su papel es indirecto pero vital, ya que sus fallos en amparos o inconstitucionalidades pueden habilitar o frenar las acciones de las instituciones anticorrupción y proteger el orden constitucional.

Breve balance del marco normativo e institucional

Se puede afirmar que el marco normativo e institucional vigente en Guatemala, establecido para coadyuvar en el combate a la corrupción, cuenta con diseños legales y mecanismos institucionales apropiados. Aunque carece de un sistema nacional o marco de coordinación interinstitucional que garantice la integración y el alineamiento de enfoques, mandatos y acciones de combate a la corrupción, sí cuenta con múltiples normas e instituciones que juegan papeles centrales para prevenir, detectar, controlar y sancionar prácticas y estructuras de corrupción.

En esta línea, se puede afirmar que el marco normativo e institucional guatemalteco cuenta con un alcance razonablemente sistémico y bien estructurado en términos de diseño y mandatos, con una clara división de papeles legales a lo largo y ancho de todo el sistema político. La existencia de órganos especializados en los tres poderes del Estado y en el ámbito autónomo (MP, CGC, IVE, TSE), a partir de mandatos establecidos en la Constitución Política y las leyes constitucionales y ordinarias, demuestra una voluntad formal de abordar la corrupción desde múltiples frentes, incluyendo la prevención (GAE, CNC), la investigación (MP, PNC, IVE), la fiscalización (CGC, SAT, TSE) y la judicialización (OJ). Las leyes que crean estas instituciones otorgan amplias atribuciones, lo que en principio debería permitir una persecución efectiva de casos y estructuras de corrupción, para limitar la impunidad.

De manera más detallada, se pueden identificar algunas fortalezas:

- **Alcance amplio y diversificado:** representa una base legal e institucional robusta, que aborda diversas facetas de la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas, desde la Constitución hasta las leyes especializadas, como la Ley de Acceso a la Información Pública, la Ley contra el Lavado de Dinero u Otros Activos y la Ley contra la Corrupción. Esto demuestra una intención legislativa de cubrir un amplio espectro de conductas ilícitas y mecanismos de control, alimentada en buena medida por la evidencia de un problema de corrupción sistémica y por un alineamiento de factores, como mecanismos de diálogo político efectivos, movilizaciones sociales anticorrupción, cooperación internacional robusta y efectiva, y judicialización de casos de alto impacto, para citar algunos, que en su conjunto han actuado como incentivos para la aprobación de estas leyes y el desarrollo de instituciones y mecanismos.
- **Provisión de mecanismos de transparencia y participación ciudadana:** normativas como la Ley de Acceso a la Información Pública y la Ley de Contrataciones del Estado (con la plataforma Guatecompras) representan avances significativos al permitir la auditoría social y el acceso a la información pública, partiendo de la idea de que la participación ciudadana, pilar fundamental de la democracia, constituye

tanto un factor disuasivo como un incentivo para la correcta gestión de los asuntos públicos. De igual modo, los mecanismos de consulta y participación institucionalizados en la CNC y la GAE muestran que la participación social constituye no solo un valor, sino un factor de impulso –agendas y acciones– y disuasión –de prácticas y estructuras de corrupción– en el aparato institucional del Estado.

- **Establecimiento de entidades públicas de control:** la existencia de instituciones como la Contraloría General de Cuentas, la Intendencia de Verificación Especial (IVE) y, más recientemente, la Superintendencia de Competencia, representan un esfuerzo por establecer órganos técnicos especializados en la fiscalización y el combate a delitos económicos y financieros.
- **Enfoque en idoneidad y probidad en los cargos públicos:** leyes como la de Comisiones de Postulación y la Carrera Judicial buscan, en su diseño, asegurar que los funcionarios públicos sean elegidos con base en méritos y honradez, estableciendo criterios de evaluación y procesos de depuración.

De igual modo, su desempeño a lo largo del tiempo ha permitido demostrar algunas debilidades que ameritan ser atendidas en una próxima generación de reformas normativas e institucionales:

- **Débil aplicación efectiva y discrecionalidad:** a pesar de la existencia de un amplio marco normativo, la principal debilidad radica en su aplicación. Estudios nacionales e internacionales, como los de Human Rights Watch –HRW (2023)– y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional –CEJIL (2023)–, han señalado consistentemente la falta de independencia judicial y la judicialización de procesos para proteger a redes de corrupción y dilatar casos. El Caso B410, que involucra una defraudación millonaria y sugiere la cooptación de partes del Organismo Judicial, es un ejemplo claro de cómo las estructuras criminales pueden operar incluso dentro de un marco legal existente, recurriendo a antejuicios y dilaciones para evitar la justicia.

- **Debilidad en los filtros de probidad:** las Comisiones de Postulación, aunque diseñadas como instancias autónomas para evaluar la idoneidad, han demostrado ser vulnerables a la influencia de actores indebidos. Organizaciones como la Fundación Myrna Mack (2023), Justicia Ya (2023) y Acción Ciudadana (2023) han documentado la desestimación sistemática de más del 90 % de las tachas presentadas contra candidatos con serios cuestionamientos de probidad en procesos clave, como la elección de magistrados de la CSJ y Salas de Apelaciones 2019-2024. Esto permite que personas no idóneas accedan a cargos clave, lo cual debilita el sistema desde su raíz.

- **Politización de nombramientos de altos cargos:** la elección de magistrados y otros funcionarios clave por parte del Congreso de la República y otros órganos electivos, a menudo se convierte en un reparto de cuotas políticas, lo que prioriza lealtades y pactos de protección mutua sobre los méritos o la independencia (OACNUDH, 2023; El Faro, 2023; Prensa Libre, 2024). El proceso de elección de la CSJ y Salas

de Apelaciones de 2019-2024, que se prolongó por más de cuatro años debido a la judicialización y a las negociaciones políticas opacas, es un caso paradigmático de esta debilidad.

- **Capacidad limitada de los órganos de control:** a pesar de tener mandatos claros, la Contraloría General de Cuentas o el Ministerio Público enfrentan desafíos para desmantelar redes de corrupción sistémicas que operan con complicidad interna y gozan de impunidad estructurada. La falta de sanciones efectivas a funcionarios o la limitada capacidad para recuperar los activos producto de la corrupción reflejan esta limitación (CEJIL, 2023; GMI, 2020).

- **Percepción de impunidad:** la persistente ubicación de Guatemala en los últimos lugares del Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, con un promedio de 27.65 puntos entre 1998 y 2024 (Trading Economics.com, 2024; FUNDESA, 2025), refleja una profunda desconfianza pública en la capacidad del Estado para combatir la corrupción. Esta percepción se alimenta de la impunidad en casos de alto impacto y la falta de castigo a los responsables.

En resumen, si bien Guatemala cuenta con una arquitectura legal e institucional diseñada para la lucha anticorrupción, su funcionamiento se ve minado por la falta de independencia, la injerencia política en nombramientos clave y la impunidad, lo que dificulta la capacidad del Estado para desmantelar las redes de corrupción más arraigadas.

III. CONCLUSIONES





Mauricio Merino

I.

Uno de los rasgos principales de las sociedades coloniales y colonizadas es la imposición de una forma única de ver, interpretar y vivir el mundo –nuestro mundo, el que nos rodea: el mundo de vida, como lo decía Hannah Arendt– con los valores impuestos por fuera (y por dentro) por quienes ostentan y abusan del poder político (y financiero) que han acumulado.

Entre las expresiones más arraigadas de esos procesos antiguos de colonización está la creencia generalizada de nuestra dependencia y nuestra obediencia aceptada a la voluntad de los poderosos; el poder que viene de fuera, no de cada una y de cada uno, sino de fuera: de arriba, de otros, de los que pueden y tienen. Ninguna herencia colonial ha sido más persistente que esa: la muy añejada idea de que los poderosos son otros, los que vienen a mandar sobre nosotros, desde la metrópoli del poder, aunque esa metrópoli cambie de sede. Es la sempiterna colonialidad del poder, como la llamó al final del siglo XX el peruano universal Anibal Quijano, cuya voz se ha multiplicado y potenciado en otras muchas a lo largo y ancho de nuestra región.

El mayor peso de nuestra balanza política está, en efecto, atado al plato del colonialismo profundamente arraigado en nuestra cultura. Raíces largas, fuertes, profundas, que siguen marcando nuestro presente y desafiando nuestro futuro. La cultura colonial sigue ahí: terca, firme, inconmovible, diciéndonos lo mismo de siempre, con otras palabras; haciendo lo mismo de siempre, con otros nombres y otras figuras; ordenando lo mismo de siempre, con un maquillaje distinto. ¿Qué nos dice? Que aquí manda uno solo o unos cuantos, que mandan bien; que nadie debe oponerse; que quien manda encarna a la patria, a la nación y a la historia; que las decisiones políticas no se comparten, no se dividen, no se cuestionan; que la política es para el pueblo, dicen, pero siempre que el pueblo obedezca y calle.

La cultura colonial vuelve, como un péndulo, cada vez que creemos derrotarla: los poderes vuelven a estar concentrados; las puertas de la disidencia vuelven a estar cerradas; las voces de la resistencia vuelven a ser expulsadas; y la inteligencia crítica vuelve a ser estigmatizada, amenazada, difamada y golpeada. Se trata de una lucha que se ha extendido por más de dos siglos y que, con ires y venires, ha marcado la historia de América Latina con episodios de lucha y momentos heroicos que, mirados con parsimonia, podrían ser situados en cualquiera de los países que la conforman. Acaso nos distinguimos porque cada nación es un compendio de vidas e historias entrelazadas, pero nuestras raíces y nuestras miradas son casi las mismas: ¿cuántas veces hemos vivido la fiesta del chivo?, ¿a qué país gobierna el señor presidente?, ¿dónde está exactamente Macondo?

II.

Escribo estas líneas como preludio a las conclusiones del informe sobre el combate a la corrupción, tras haber estudiado seis casos emblemáticos (incluyen el mexicano) sobre el diseño, la operación y los desafíos de las instituciones encargadas de prevenir, inhibir, sancionar y erradicar la corrupción en igual número de países y de haber hecho una revisión general sobre la forma en que nuestra región ha intentado lidiar con ese fenómeno.

El informe 2025 fue elaborado por un equipo de investigación cuyas credenciales profesionales ya anticipaban un resultado como el que el público lector tiene a la vista. No estamos ante un compendio de estudios aislados, sino ante el producto de una investigación derivada de un marco teórico y de una metodología compartida, discutida con amplitud en varias sesiones de trabajo y desarrollada con esmero por quienes se sumaron a este proyecto desde el segundo semestre de 2024. A su vez, los informes que nuestro Instituto ha venido elaborando sobre el caso de México sirvieron como punto de partida para hacer un recuento sexenal de los avances y de los tropiezos del sistema nacional anticorrupción mexicano. En conjunto, el informe da cuenta de las características, las modalidades, las limitaciones y los obstáculos extendidos por América Latina que, aun con matices y rasgos nacionales, han impedido erradicar la corrupción.

Vale la pena insistir en nuestro punto de partida: la definición de ese fenómeno como captura del Estado o, si se prefiere, como la apropiación abusiva de lo público para obtener beneficios indebidos políticos o financieros, o ambos. De otro estudio recupero la cadena de esa captura, cuyos eslabones fundamentales pueden sintetizarse en los diez puntos siguientes:

1. Los puestos públicos asignados por razones políticas.
2. La ausencia de mandatos claros para evaluar el desempeño de la administración pública.
3. La opacidad de la información pública.
4. La asignación discrecional (por razones políticas o financieras) de los presupuestos.
5. La ausencia de criterios y/o procedimientos para cerrar el ciclo de la rendición de cuentas sobre los resultados obtenidos.
6. La discrecionalidad en los procesos de auditoría y fiscalización.
7. El uso político y/o faccioso de los procedimientos de sanción.
8. La fragmentación institucional de las dependencias responsables de garantizar el buen uso de las atribuciones y los recursos públicos.
9. La ausencia de inteligencia institucional para corregir normas, procesos y oportunidades de corrupción sobre la base de la evidencia disponible.
10. La ausencia de espacios efectivos de participación social en el control de la corrupción.

Cada una de esas prácticas se deriva de la apropiación abusiva de lo público. Las personas corruptas se adueñan de los puestos públicos como botín de guerra y, tras ellos, asignan discrecionalmente los presupuestos para los proyectos que les resultan políticamente relevantes. Los mandatos constitucionales se diluyen en las aguas del régimen politico y tampoco hay procedimientos ni criterios suficientes para rendir cuentas sobre los resultados del gobierno o sobre el fracaso de éstos. No hay suficiente claridad de la información: prevalece la opacidad y la construcción de datos a modo, desde el poder.

La discrecionalidad en los ejercicios de fiscalización sigue siendo otro de los elementos clave y hay, además, un uso político evidente de los procedimientos penales y administrativos que buscan sancionar la corrupción. Hay una fragmentación institucional procedimental deliberada e intercambio insuficiente entre las dependencias que vigilan el servicio público. No hay archivos bien catalogados o actualizados (y con frecuencia no hay, a secas). La contabilidad gubernamental es deficiente. Las fiscalías se comunican poco y mal con las oficinas de fiscalización, las de fiscalización no se vinculan con los sistemas de control interno, los sistemas de justicia son cada vez más complicados y los datos de las instituciones no son compatibles entre sí. No hay, en consecuencia, inteligencia institucional basada en evidencia, mientras que la participación social en esos temas es modesta, limitada y atacada.[174]

[174] Tomo esta cadena de captura, "el decálogo maldito", de Mauricio Merino, *El Estado Capturado. Cómo combatir la corrupción sistémica en México*. Terracota, 2024, p.6.

Ninguno de estos eslabones es ajeno a las prácticas verificadas en nuestra región. Si bien hay países que han logrado avances significativos para romper esa cadena (como los casos de Chile y Uruguay) y otros que han puesto especial interés en los daños causados por algunas de esas prácticas (como Guatemala, Argentina y el Perú), lo cierto es que la mayoría sigue presente entre los gobiernos latinoamericanos y, en algunos casos (como el de México), no han podido eliminarse a pesar de la existencia de instituciones diseñadas exprofeso para combatirlas.

Me detengo en este último caso, el mexicano, porque las conclusiones a las que llegamos en informes anteriores no han variado. El recuento del periodo que corre de 2020 a 2024 nos sigue hablando de la procrastinación, la simulación y la burocratización que han marcado el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción. Aunque ese sistema no fue eliminado de nuestro entramado constitucional, los gobiernos –el nacional y los estatales– no hicieron uso de sus múltiples capacidades. Por el contrario, los procesos de captura de puestos, presupuestos, decisiones, información pública y sanciones prevalecieron durante todo ese periodo. Y aunque varias de las instituciones que forman parte del sistema diseñado en 2016 cumplieron con sus obligaciones propias a cabalidad, la coordinación entre ellas fue, por decir lo menos, deficiente; la información no fluyó entre ellas como instrumento clave para inhibir actos de corrupción; los presupuestos siguieron sometidos a la discrecionalidad de las oficinas públicas; los procedimientos de licitación de obras y servicios siguieron compitiendo con las adjudicaciones directas; el régimen disciplinario siguió siendo marginal, sesgado y selectivo; y los programas diseñados para combatir la corrupción siguieron siendo desdeñados.

Al final de ese periodo –como ya se dijo en la introducción de este informe– en vez de potenciar el uso de esos instrumentos diseñados para combatir la corrupción, se optó por emprender nuevas reformas constitucionales y legales para prometer el principio de una nueva época. Paradójicamente, como se prueba en este informe, las tres instituciones extinguidas al final del ciclo (el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, el Consejo de la Judicatura y la Secretaría de la Función Pública) fueron las que mejor cumplieron con sus cometidos durante el periodo que hemos estudiado. Las tres serán suplidas por otros órganos cuya operación está todavía en curso de asentarse, de modo que resulta imposible hacer una evaluación de ellas para este informe.

El sistema nacional anticorrupción de México ha estado presente en tres sexenios: nació con el gobierno de Enrique Peña Nieto tras los escándalos de corrupción que marcaron su sexenio, prevaleció en el gobierno de Andrés Manuel López Obrador con los tres rasgos ya mencionados antes y ahora se inscribe ya en el mandato de la presidenta Claudia Sheinbaum Pardo, con las mudanzas señaladas. Empero, hasta el momento de redactar estas líneas era todavía imposible reconocer cuáles serán sus prioridades –más allá de la línea general y obvia de

combatir la corrupción– y cuáles serán los instrumentos que privilegiará para cumplir su cometido. Lo que sí puede advertirse es que estamos ante un ciclo más de lo que hemos llamado "la paradoja de la solución", que consiste en promover reformas legales sucesivas que prometen enfrentar, en algún momento del futuro, los problemas que las anteriores no pudieron resolver. Esa paradoja no tiene nada que ver con el incrementalismo acuñado por Charles E. Lindblom, sino con una vuelta sucesiva y obsesiva al comienzo, más cercana al *eterno retorno* sugerido por Friedrich Nietzsche.

III.

Es probable que el mexicano sea un caso extremo de la distancia que separa a las normas jurídicas de las prácticas reales, pero los estudios reunidos en este informe revelan que hay, al menos, siete rasgos claramente identificables entre los países que conforman nuestra región latinoamericana, de los que dan cuenta detallada los capítulos escritos por los expertos que respondieron a nuestra convocatoria:

i) Nos gusta hacer leyes y reformas, pero es fácil advertir que cumplirlas es mucho más difícil. En todos los casos reunidos en este informe puede verse el esfuerzo que hemos invertido en la región para proponer, debatir e impulsar cambios constitucionales y legales que eventualmente sirvan para combatir las muy diversas formas de apropiación abusiva e ilegítima de los asuntos públicos. La constante es el cambio recurrente, animado por el reconocimiento explícito y más o menos conflictivo, de que las normas y las instituciones disponibles son insuficientes o ineficientes y, por lo tanto, deben ser modificadas para corregir el rumbo. Ninguna de las experiencias retomadas en este informe es ajena a esa tradición de nuestra cultura legalista y, a un tiempo, desobediente de la ley.

ii) Hay un ir y venir entre la autonomía de las instituciones diseñadas y su captura por el régimen de turno. No hay un solo caso regional que, apelando a la necesidad de consolidar la democracia, no haya apostado en algún momento por el diseño y la puesta en marcha de órganos autónomos para prevenir, para fiscalizar, para medir o para sancionar actos de corrupción. No me refiero solamente a la deseada independencia de los poderes judiciales –siempre amenazada por la fuerza de los ejecutivos–, sino a la creación de fiscalías, tribunales, órganos de fiscalización o consejos, comités y sistemas que han intentado despojar a los gobiernos del control (casi) absoluto de la vigilancia del gasto, de las designaciones en los cargos de la administración pública, de las contrataciones públicas, de la evaluación

del desempeño, de la fiscalización y/o del sistema de sanciones.

En el extremo se ha buscado incluso que esa autonomía quede garantizada por la cooperación externa, como en el caso emblemático de Guatemala. Empero, esos mismos esfuerzos han enfrentado, uno tras otro, la resistencia de los gobiernos sobre los que actúan aquellos órganos autónomos o se han visto capturados por los partidos políticos o los liderazgos dominantes de cada país. El péndulo entre la autonomía y la captura no ha dejado de moverse en ningún momento y en ningún país de nuestra región.

iii) El motor más potente de los cambios institucionales ha estado en los escándalos de corrupción. Ninguno de los casos presentados ha logrado evitar que haya redes de corrupción que, con más o menos éxito, han desafiado las normas (o las han usado en su provecho) para obtener ventajas indebidas en el uso de sus cargos. Cuando esos casos han sido develados –algunos de ellos con alcance internacional, como el emblemático Odebrecht–, la respuesta de nuestras naciones ha sido buscar castigos ejemplares y modificar, enseguida, las reglas del juego que los hicieron posibles. En algunos de los países que hemos estudiado, esos casos y sus reacciones nacionales, han llegado hasta la jefatura del Estado y sus círculos más cercanos –Perú, Guatemala, Argentina– y han desatado reformas ambiciosas que, a la postre, vuelven a ser insuficientes para combatir la corrupción de las oligarquías políticas o financieras.

Los escándalos no han sido exclusivos de nuestra región, ni mucho menos. De hecho, es generalmente aceptado que la revelación de los abusos del poder ha sido el revulsivo principal de la mayoría de los cambios políticos del mundo, apenas atrás de las crisis económicas y de los conflictos internacionales. En Europa del Este, después de la ruptura del bloque soviético, los escándalos de corrupción se volvieron tan frecuentes que incluso se llegó a hablar de "la vacuna del hartazgo" entre la sociedad, hasta el punto en que países como Hungría o Turquía –por mencionar los ejemplos más conocidos– optaron por respaldar gobiernos autoritarios para desplazar a los corruptos.

En América Latina ha sucedido lo mismo varias veces y sigue sucediendo: cada vez que se apela al contexto político que rodea a nuestros temas, los escándalos ocupan el corazón del argumento. Sin embargo, no es evidente que esa repetición del ciclo se haya conjurado ni tampoco que hayan contribuido a la consolidación del Estado de derecho ni, mucho menos, de los regímenes plenamente democráticos. Por el contrario, la tendencia dominante ha sido que la repetición de los escándalos de corrupción ha favorecido el refuerzo de las pulsiones autoritarias en toda la región.

iv) Como secuela de las debilidades institucionales hay una reproducción de varios o de todos los puntos que mencioné antes al referirme al *decálogo maldito*: las prácticas necias que corren con más o menos énfasis entre los países de América Latina. En particular, la captura de los puestos públicos, ya de manera directa como botín de los partidos o de los grupos que ganan elecciones o ya indirecta, mediante arreglos tramposos que simulan cumplir las normas, los procedimientos o los concursos diseñados para designar personas servidoras públicas por sus méritos y cualidades y no por sus vínculos políticos.

A partir de ese punto, es habitual que quienes llegan a los cargos públicos a consecuencia de un intercambio de favores tiendan a corresponderlos mediante el uso abusivo del presupuesto público, mediante transferencias imposibles de justificar, aumentos repentinos de los costos de obras o servicios, contratos dirigidos a empresas amigas de quienes gobiernan o cambios inexplicables de las prioridades establecidas al principio de un ejercicio fiscal. Aunque sería impreciso –e injusto– afirmar que esas prácticas necias se reproducen de manera exacta en todos los países de la región, lo cierto es que ninguno de ellos ha estado a salvo de la ecuación propuesta por Robert Klitgaard, según la cual la corrupción es igual al monopolio de la autoridad, más la discrecionalidad, menos la rendición de cuentas.

Ninguno de los países que conforman nuestra región ha logrado establecer un sistema de rendición de cuentas eficiente y permanente. De hecho, uno de los debates más relevantes desde finales del siglo XX y hasta nuestros días, ha sido el de la ausencia de una traducción exacta y aceptada convencionalmente para la palabra inglesa *accountability.* Como hemos visto en este informe, buena parte de esas prácticas que dañan la honestidad de la gestión pública obedece a la falta de claridad sobre lo que significa *rendir cuentas*.

v) Gracias a la calidad de los estudios reunidos en este informe salta a la vista que los procesos electorales no han servido para consolidar la lucha contra la corrupción, sino que han exacerbado la percepción de que ese fenómeno sigue enquistado en nuestras sociedades. América Latina ha oscilado entre gobiernos democráticos, autoritarios y dictaduras en varias ocasiones. Y hasta la fecha, no ha logrado que la competencia democrática por la representación política sea inocua y rutinaria. Los estudios que tenemos a la vista demuestran lo contrario: los ciclos electorales de nuestra región suelen exacerbar las tensiones y los problemas públicos y suelen presentarse, cada vez, como el inicio de una nueva etapa de la historia. Aunque no es el tema que interesa a estas líneas, es necesario advertir que tenemos democracias frágiles y conflictivas.

En cada nuevo proceso electoral surge el problema de la corrupción como un tema recurrente y como arma arrojadiza entre adversarios. En cada ciclo se ponen a prueba las normas y las instituciones responsables de atajar ese fenómeno y, como ya se ha dicho en estas conclusiones, se ofrecen cambios y reformas que se anuncian como definitivas. A su vez, no ha sido posible desvincular las elecciones de las prácticas corruptas que inyectan recursos financieros para respaldar campañas o candidatos –o para dañarlos–, ni evitar el uso de las así llamadas "campañas negras" basadas en la difamación y las noticias falsas para restar votos a las banderías contrarias. En sentido opuesto a lo que idealmente cabría esperar de cada nuevo ciclo de renovación electoral, lo que observamos en nuestra región es que las denuncias de corrupción ocupan un lugar protagónico en las agendas partidarias.

vi) El combate a la corrupción tiende a ser mucho más débil en los gobiernos locales de la región, que siguen siendo capturados por grupos ajenos al interés público con mucha más frecuencia que los regionales o los nacionales. Hasta ahora, ninguno de los países de América Latina ha logrado consolidar medios para conjurar el riesgo de la desviación de fondos públicos o del uso abusivo de los cargos en sus ámbitos municipales. La evidencia que tenemos nos demuestra que, paradójicamente, los gobiernos cuya existencia nació desde el principio de la Colonia –y en muchos casos, antes de ella– son los más vulnerables.

A pesar de las soluciones que se han previsto en varios países para incorporar controles y restricciones eficientes en esos ámbitos, el riesgo de la discrecionalidad y el abuso de las autoridades sigue siendo proporcional a las limitadas capacidades institucionales de los municipios, las delegaciones y las demarcaciones más pequeñas. Este informe revela que el combate a la corrupción local es uno de los mayores desafíos que enfrenta la región.

vii) Por último, tanto los casos individuales que hemos estudiado, como la visión de conjunto que hemos revisado, muestran que, a despecho de las similitudes entre la historia, la trayectoria y los problemas de corrupción que comparten los países que conforman América Latina, cada país ha buscado soluciones fragmentarias y, en ocasiones, únicas, para enfrentar las distintas modalidades de la captura del Estado.

Si bien el panorama de conjunto no es alentador, también es cierto que varias de las experiencias exitosas retomadas en estas páginas podrían servir como ejemplo y modelo para muchos otros países que comparten problemas casi idénticos. Empero, en esta materia –como en muchas otras– ha prevalecido el criterio de la singularidad de cada caso. Si bien hay convenciones intera-

> mericanas y globales que han buscado establecer formas de cooperación y de respaldo mutuo entre naciones que intentan erradicar la corrupción, estas han ocupado un lugar secundario entre las decisiones y las medidas adoptadas para ese propósito. Este informe también quiere contribuir a romper ese cerco de intercambios de experiencias y soluciones exitosas.

Cierro estas líneas con una propuesta: trabajemos en lo sucesivo para combatir la corrupción reconociendo los principios básicos con los que opera: la excepción, la transacción, la colusión, la secrecía y la impunidad. En otro lugar he sugerido que reconocemos un acto de corrupción cuando estamos en presencia de (i) una decisión excepcional que se origina en (ii) una transacción que persigue obtener beneficios abusivos, financieros o políticos entre (iii) individuos que se coluden a conciencia para (iv) intercambiar favores inconfesables en público y (v) protegidos por un manto de impunidad.

Esa caracterización es útil para identificar el fenómeno que nos interesa en cualquier ámbito, incluyendo el de las empresas o las transacciones comerciales. Si alguien atestigua ese tipo de conductas podría preguntarse: ¿lo que usted vio fue una ruptura deliberada y excepcional de las reglas del juego?, ¿produjo beneficios especiales para quienes participaron de ella?, ¿lo hicieron individuos que sabían lo que podían obtener?, ¿esos individuos tenían que guardar sigilo de sus actos para no ser reprobados?, ¿confiaban en que saldrían impunes? Si la respuesta es sí a cada una de esas preguntas, no debería dudarse: lo que se atestiguó fue un acto de corrupción. Y ninguno de ellos reconoce fronteras nacionales.

IV. ANEXO ESTADÍSTICO



La información presentada en este documento está sustentada en 12 bases de datos con 1 219 527 registros y un conjunto de estadísticas resumidas en 54 tablas. Las bases de datos desglosan información por caso (como traspasos y adecuaciones por ramo con datos de transparencia presupuestaria y el cumplimiento de los mandatos por tipo y entidad federativa); mientras que las tablas contienen información estadística agregada (como distribución porcentual de los órganos de control, regulación y transparencia, nivel de cumplimiento de obligaciones de transparencia de organismos públicos). Todas estas bases y tablas se pueden descargar en el sitio web combatealacorrupcion.mx, en la sección correspondiente al *Informe sobre el combate a la corrupción 2025. Seis experiencias de nuestra América*.

Las dependencias públicas de las que se obtuvo la información fueron las siguientes:

- Auditoría Interna de la Nación.
- Consejo para la Transparencia, Chile.
- Consejo de Defensa del Estado.
- Contraloría General de la República.
- *Diario Oficial de la Federación.*

Además, para el análisis de los sistemas locales anticorrupción (SLA) se consultó la información correspondiente a sus integrantes en cada estado, especialmente:

- Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública.
- Informes de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas.
- Sistema de Seguimiento y Evaluación del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Sistemas Estatales Anticorrupción.

La información fue obtenida a través de los siguientes medios:

- Información del portal combate a la corrupción.
- Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción.
- Sitio web de la Plataforma Nacional de Transparencia.
- Consulta directa en los sitios web de las instituciones públicas.
- Realización de solicitudes de información.
- Procesos derivados de estas solicitudes de información (recursos de revisión, etcétera).
- Latinobarómetro.
- CAinfo. Índice de Transparencia Activa en Línea. Uruguay.
- Agencia Reguladora de Compras Estatales. Presidencia de la República. Uruguay.
- Fiscalía General de la Nación. Uruguay.
- Junta de Transparencia y Ética Pública. Cometidos. Uruguay.
- Oficina de Planeamiento y Presupuesto. Presidencia de la República. Uruguay.
- Oficina Nacional del Servicio Civil. Presidencia de la República. Uruguay.

Las bases de datos originales fueron revisadas para eliminar duplicidades, homogeneizar la forma de presentar su contenido y desarrollar el análisis con la mayor exactitud posible. En los casos que fue posible, se generaron variables adicionales a partir de la información existente en la base, con el propósito de facilitar su procedimiento.

A continuación, se listan las bases y las tablas que sustentan el contenido de este informe.

Política anticorrupción
Para este capítulo se utilizaron cuatro tablas.

Tablas	
Nombre	**Fuente**
1.1. Modificaciones en los mandatos de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción derivadas de las reformas constitucionales 2024.	Elaboración propia, con base en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de simplificación orgánica; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal vigente y abrogada; Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigente y abrogada.
1.2. Tabla 2. Porcentaje de cumplimiento de los mandatos de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción en el periodo 2020-2024.	Elaboración propia, con base en el análisis de información pública disponible sobre el ejercicio de las atribuciones de los integrantes del Sistema Nacional Anticorrupción.
1.3. Asistencia de los integrantes del SNA a las sesiones del Comité Coordinador en el periodo 2020-2024.	Elaboración propia, con base en actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Comité Coordinador del SNA.
1.4. Cumplimiento de instituciones en el tiempo.	Elaboración propia, datos estimados.

Captura del presupuesto
Para este capítulo se utilizaron siete bases de datos y ocho tablas.

Bases de datos		
Nombre	**Número de observaciones**	**Fuente**
2.1. Adecuaciones 2020-2023.	49	Datos de Transparencia Presupuestaria.
2.2. Traspasos 2020-2023.	49	Datos de Transparencia Presupuestaria.
2.3. Cuenta Pública 2020.	223 966	Datos de Transparencia Presupuestaria.
2.4. Cuenta Pública 2021.	215 554	Datos de Transparencia Presupuestaria.
2.5. Cuenta Pública 2022.	220 508	Datos de Transparencia Presupuestaria.

Bases de datos		
Nombre	**Número de observaciones**	**Fuente**
2.6. Cuenta Pública 2023.	209 733	Datos de Transparencia Presupuestaria.
2.7. Cuenta Pública 2024-3er trimestre.	198 374	Datos de Transparencia Presupuestaria.

Tablas	
Nombre	**Fuente**
2.1. Evolución de fideicomisos, mandatos y actos jurídicos sin estructura, vigentes.	Tomado del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2021 y 2022, así como Tercer Trimestre 2024.
2.2. Disponibilidad total de fideicomisos, mandatos y actos jurídicos sin estructura, vigentes (millones de pesos).	Tomado del Informe sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2022 y Tercer Trimestre de 2024.
2.3. Evolución de Actos Jurídicos Sujetos a Extinguirse Derivado del Decreto del 06 de noviembre de 2020 (millones de pesos).	Tomado de los informes sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, Cuarto Trimestre de 2021 y 2022 y Tercer Trimestre 2024.
2.4. Presupuesto ejercido mediante la figura de fideicomisos durante el periodo 2020-2024 (millones de pesos).	Elaboración propia, con datos de Transparencia Presupuestaria.
2.5. Evolución del monto aprobado por concepto de gastos indirectos a nivel de ramo (millones de pesos).	Elaboración propia, con datos de Transparencia Presupuestaria.
2.6. Evolución del monto aprobado por concepto de gastos indirectos a nivel de programa presupuestario del ramo Bienestar para el periodo 2020-2024 (millones de pesos).	Elaboración propia, con datos de Transparencia Presupuestaria.
2.7. Evolución del monto aprobado por concepto de gastos indirectos a nivel de programa presupuestario del ramo Educación Pública para el periodo 2020-2024 (millones de pesos).	Elaboración propia, con datos de Transparencia Presupuestaria.
2.8. Ahorros generados por año (millones de pesos).	Elaboración propia, con datos de los informes de resultados de la fiscalización superior de las cuentas públicas.

Políticas estatales
Para este capítulo se utilizaron tres bases de datos y dos tablas.

Bases de datos		
Nombre	**Número de observaciones/ registros**	**Fuente**
3.1. Porcentaje de cumplimiento de los mandatos por tipo y entidad federativa, 2022.	32	Con información del portal combatealacorrupción.mx del IIRCCC.
3.2. Año de probación de la Política Estatal Anticorrupción, 2020-2025.	32	Con información del portal combatealacorrupcion.mx del IIRCCC y del portal Sistemas Estatales Anticorrupción del Sistema Nacional Anticorrupción (con fecha de corte al 7 de abril de 2025).
3.3. Mandatos.	50	Elaboración propia.

Tablas	
Nombre	**Fuente**
3.1. Principales dependencias con mayor cantidad de investigaciones iniciadas por presuntas faltas administrativas graves y no graves, 2022.	Elaboración propia, con datos de la Secretaría de la Función Pública.
3.2. Principales dependencias con mayor cantidad de investigaciones iniciadas por presuntas faltas administrativas graves y no graves, 2022.	Elaboración propia, con datos de la Secretaría de la Función Pública.

Uruguay
Para este capítulo se utilizaron 24 tablas.

Tablas	
Nombre	**Fuente**
5.1. Cantidad de vínculos laborales con el Estado por tipo de vínculo. 2019-2024.	Elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.
5.2. Cantidad de funcionarios públicos según algunos tipos de vínculos. 2019-2024.	Elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.
5.3. Cantidad de no funcionarios según algunos tipos de vínculos. 2019-2024.	Elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil.
5.4. Cantidad de sumarios y porcentaje sobre el total de vínculos con el Estado. 2017-2021.	Elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).

Tablas	
Nombre	**Fuente**
5.5. Cantidad de sanciones a funcionarios por periodos.	Elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).
5.6. Porcentaje de sanciones aplicadas según tipo de causas por periodos.	Elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).
5.7. Cantidad de sumarios por delitos y porcentaje sobre el total de sumarios. 2017-2021.	Elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).
5.8. Cantidad de sumarios según categorías de delitos por periodos.	Elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).
5.9. Cantidad de desvinculaciones y porcentajes sobre total de vínculos por periodos.	Elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022, 2020).
5.10. Cantidad de sumarios iniciados, sumarios por delitos y desvinculaciones en el Ministerio del Interior. 2019-2021.	Elaboración propia, con datos de la Oficina Nacional del Servicio Civil (2022).
5.11. Distribución porcentual de presupuesto según rubros. 2017-2023.	Elaboración propia, con datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
5.12. Peso porcentual de los órganos de regulación y control en el presupuesto. 2017-2023.	Elaboración propia, con datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
5.13. Distribución porcentual de los órganos de control, regulación y transparencia. 2017-2023.	Elaboración propia, con datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
5.14. Distribución porcentual de las inversiones según organismos. 2022.	Elaboración propia, con datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
5.15. Incidencia porcentual de las transferencias centrales en los presupuestos de los gobiernos departamentales. 2021-2022.	Elaboración propia, con datos de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.
5.16. Distribución porcentual de montos y adjudicaciones según ámbitos. 2012-2021.	Elaboración propia, con datos de la Agencia Reguladora de Compras Estatales.
5.17. Porcentaje de observaciones del TC a licitaciones y compras directas. 2011-2023.	Elaboración propia, con datos del Tribunal de Cuentas (2011-2023).
5.18. Cantidad de imputaciones y condenas (en general y por delitos de funcionarios públicos). 2019-2024.	Elaboración propia, con datos de la Fiscalía General de la Nación.
5.19. Cantidad de procesos penales concluidos por tipo de delitos. 2018-2022.	Elaboración propia, con datos de Poder Judicial (2018-2022).
5.20. Índice de Percepción de la Corrupción (máximo 100). Uruguay. 2011-2024.	Elaboración propia, con datos de Transparencia Internacional.
5.21. Porcentaje de opiniones sobre justificación de evadir impuestos. Uruguay. 1998-2023.	Elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (1995-2023).
5.22. Porcentaje de opiniones sobre progresos en la lucha contra la corrupción. Uruguay. 2002-2023.	Elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (1995-2023).
5.23. Opiniones sobre cómo se gobierna en el país. Uruguay. 2004-2023.	Elaboración propia, con datos de Latinobarómetro (1995-2023).
5.24. Nivel de cumplimiento (en %) de obligaciones de transparencia de organismos públicos. 2013-2023.	Elaboración propia, con datos de Cainfo.

Chile
Para este capítulo se utilizaron dos bases y diez tablas.

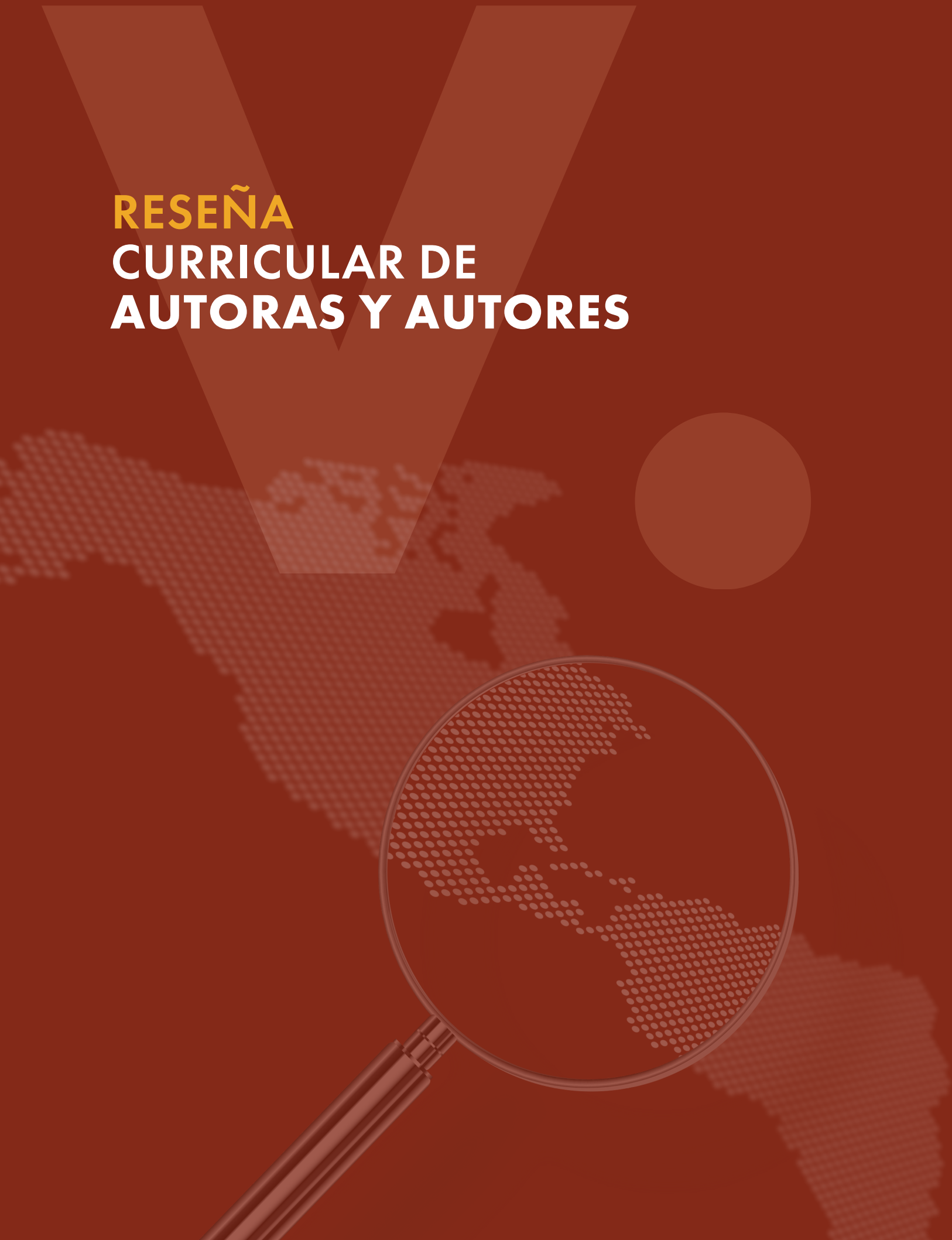
Bases de datos		
Nombre	**Número de observaciones/ registros**	**Fuente**
6.1. Cargos convocatorias.	79 127	Con información sobre los cargos del Sistema de Alta Dirección Pública.
6.2. Auditorías.	72 053	General de la República.

Tablas	
Nombre	**Fuente**
6.1. *Ranking* por áreas temáticas.	Elaboración propia, con datos del portal de datos abiertos de la Contraloría General de la República.
6.2. Número de solicitudes por ley de transparencia al año.	Elaboración propia, con base en datos del portal de datos abiertos del Consejo para la Transparencia.
6.3. Reclamos y amparos presentados al CPLT.	Elaboración propia, con base en datos del portal de datos abiertos del Consejo para la Transparencia.
6.4. SAIP y amparos.	Elaboración propia, con base en datos del portal de datos abiertos del Consejo para la Transparencia.
6.5. Ejecución presupuestaria anual.	Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Hacienda.
6.6. Monto transado por año, billones de pesos.	Elaboración propia, con datos del portal de datos abiertos de ChileCompra.
6.7. Organismos que utilizan el sistema de compras públicas.	Elaboración propia, con datos del portal de datos abiertos de ChileCompra.
6.8. Valor promedio (Monto anual transado / N° de órdenes de compra adjudicadas).	Elaboración propia, con datos del portal de datos abiertos de ChileCompra.
6.9. Montos transados.	Elaboración propia, con datos del portal de datos abiertos de ChileCompra.
6.10. Cargos en el Sistema de Alta Dirección Pública según tipo.	Elaboración propia, con base de en datos del portal de datos abiertos del Servicio Civil.

Argentina
Para este capítulo se utilizaron seis tablas.

Tablas	
Nombre	**Fuente**
8.1. Leyes en materia anticorrupción vigentes en el país.	Elaboración propia.
8.2. Modificaciones presupuestarias realizadas entre 2015 y 2024.	Elaboración propia.
8.3. Cantidad de personas empleadas según el tipo de administración y modalidad de contratación.	Elaboración propia.
8.4. Modalidades de selección del contratante de bienes y servicios entre 2020 y 2025, actualizados al 22 de junio de 2025.	Elaboración propia.
8.5. Sitios web con información pública.	Elaboración propia.
8.6. Órganos garantes de acceso a la información pública.	Elaboración propia.

RESEÑA
CURRICULAR DE
AUTORAS Y AUTORES



Michiko Kyo Aramburo Osako

Maestra en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), A.C., además de integrante activa de la Red por la Rendición de Cuentas. Fungió como asesora técnica del Auditor Especial de Desempeño y como directora de Evaluación a las Políticas Públicas en la Auditoría Superior de la Federación, así como coordinadora de Órgano Interno de Control, en la Secretaría de la Función Pública. Actualmente se desempeña como directora de Área de Auditoría del Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.

Manuel Alfredo Aris Alonso

Sociólogo y magíster en Estudios Sociales y Políticos Latinoamericanos de la Universidad Alberto Hurtado; consultor y docente en políticas anticorrupción. Ha asesorado a los gobiernos de Ecuador, El Salvador y Perú, y a diversas organizaciones públicas y privadas en Chile. Su trayectoria incluye la implementación de la ley de *lobby* en el gobierno central de Chile en 2014, y participación en proyectos como el observatorio anticorrupción en Espacio Público. Es autor de múltiples publicaciones sobre *lobby*, transparencia y reformas anticorrupción

Jaime Hernández Colorado

Licenciado en Política y Administración Pública por El Colegio de México. Maestro en Derecho Constitucional por el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales del Ministerio de la Presidencia del Gobierno Español. Estudia el doctorado en

Derecho, Ciencia Política y Criminología por la Universitat de València. Ha sido profesor-investigador en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y en la Universidad de Guadalajara, investigador visitante en la Universidad de Texas en Austin y docente en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México y la Benemérita Universidad de Oaxaca. En el ámbito de sociedad civil, ha trabajado en la Red por la Rendición de Cuentas y fue director general de Nosotrxs (de enero de 2022 a julio de 2025).

Irma del Carmen Guerra Osorno

Licenciada en Economía con una Especialización en Métodos Estadísticos, además de maestra en Administración Pública y doctora en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Es docente en la Facultad de Economía de la Universidad Veracruzana. Se especializa en temas de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción, capacidades administrativas y de políticas públicas en general. Es autora de diversos artículos científicos y capítulos de libros sobre combate a la corrupción y rendición de cuentas. En 2017 obtuvo el primer lugar en el Segundo Concurso de Ensayo Universitario, en la categoría de Posgrado, organizado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI). Es miembro Nivel I del Sistema Nacional de Investigadoras e Investigadores.

Clara Inés Lucarella

Abogada por la Universidad de Buenos Aires. Hace seis años que trabaja como integrante de la Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia, una organización de Argentina. Ha enfocado su trabajo en cuestiones vinculadas a transparencia, corrupción, independencia del Poder Judicial y funcionamiento de organismos de control.

Damián Ignacio Lugo Gutiérrez

Doctor en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara (UDG), maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y licenciado en Administración Pública y Ciencia Política por la Universidad de Colima. Actualmente colabora en el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción de la UDG y se ha desempeñado como asistente de investigación en el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP) y de la división de Administración Pública del CIDE. Entre sus temas de interés destacan el combate a la corrupción, los gobiernos locales, la rendición de cuentas y las políticas públicas.

Mauricio Merino Huerta

Doctor en Ciencia Política por la Universidad Complutense de Madrid. Actualmente es director del Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción del Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas, Universidad de Guadalajara, donde también se desempeña como profesor-investigador. Es coordinador nacional de Nosotrxs. Además, es investigador emérito del Sistema Nacional de Investigadores. Fue consejero electoral del Consejo General del Instituto Federal Electoral, y miembro del Panel Externo de Revisión para el Acceso a la Información del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha escrito y coordinado más de 30 libros sobre democracia, rendición de cuentas, transparencia y combate a la corrupción.

Eduardo Rafael Núñez Vargas

Politólogo de la Universidad de Costa Rica, con posgrado en Gerencia de Proyectos de Desarrollo y actual doctorando en Gestión Pública y Ciencias Empresariales del Instituto Centroamericano de Administración Pública. Ha sido consultor sobre partidos políticos del PNUD; del BID para la formulación de proyectos educativos cívicos y políticos; y de la OEA en programas sobre democracia y gerencia política. Fue presidente de la Asociación Costa Rica Integra, Capítulo de Transparencia Internacional en el país. Actualmente se desempeña como director residente del Instituto Nacional Demócrata para Asuntos Internacionales con sede en Guatemala y director del Programa Regional de NDI para Centroamérica.

Rafael Paternain Rodríguez

Licenciado en Sociología y Máster en Ciencias Humanas por la Universidad de la República (Uruguay) y doctor en Sociología por la Universidad del País Vasco (España). Es profesor e investigador en el Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales (Universidad de la República). Fue creador y director del "Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad" del Ministerio del Interior de Uruguay. Fue consultor en varios organismos internacionales (OEA, BID, PNUD, Unión Europea) en temas de seguridad ciudadana y sistemas de información. Integra el Sistema Nacional de Investigadores (SIN) de Uruguay. En la actualidad, se desempeña como prorrector de Extensión y Programas Integrales de la Universidad de la República.

Ricardo Martín Tanaka Gondo

Doctor en Ciencia Política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Es profesor principal del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, donde fue director de la Escuela de Gobierno y Políticas Públicas; es investigador Principal del Instituto

de Estudios Peruanos, donde fue su director general, y es columnista político semanal en el diario *El Comercio*. Ha sido *Visiting Fellow* en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana, y miembro del Comité Ejecutivo de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP)

Annel Alejandra Vázquez Anderson

Politóloga de la Universidad de Guadalajara, maestra en Ciencia Política por la New School For Social Research en Nueva York y doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Guadalajara. Fue Becaria Fulbright y profesora del Departamento de Estudios Políticos de la Universidad de Guadalajara. Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores y ha publicado diversos artículos y capítulos de libros sobre democracia, medios de comunicación, rendición de cuentas y combate a la corrupción. Ha coordinado los tres informes sobre el combate a la corrupción en México (2020, 2021 y 2022) que publica el Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción (IIRCCC) de la UdeG. Actualmente es secretaria ejecutiva de dicho Instituto.



Informe sobre el combate a la corrupción 2025. Seis experiencias de nuestra América, se terminó de editar en noviembre de 2025 por La Hoja en Blanco. Creatividad Editorial S.A.S. de C.V., Leona Vicario 34B, col. Valle de Anáhuac, sección A. Ecatepec de Morelos, Estado de México, CP. 55210. Para su composición se utilizó la familia Nobel y Futura PT. La impresión consta de 100 ejemplares impresos sobre papel bond de 90g y forros en cartulina couché mate de 300 g.

IIRCCC
Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción

UNIVERSIDAD DE GUADALAJARA
Red Universitaria e Institución Benemérita de Jalisco

CUCEA
El mejor lugar para el talento