

LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA POS-PANDEMIA

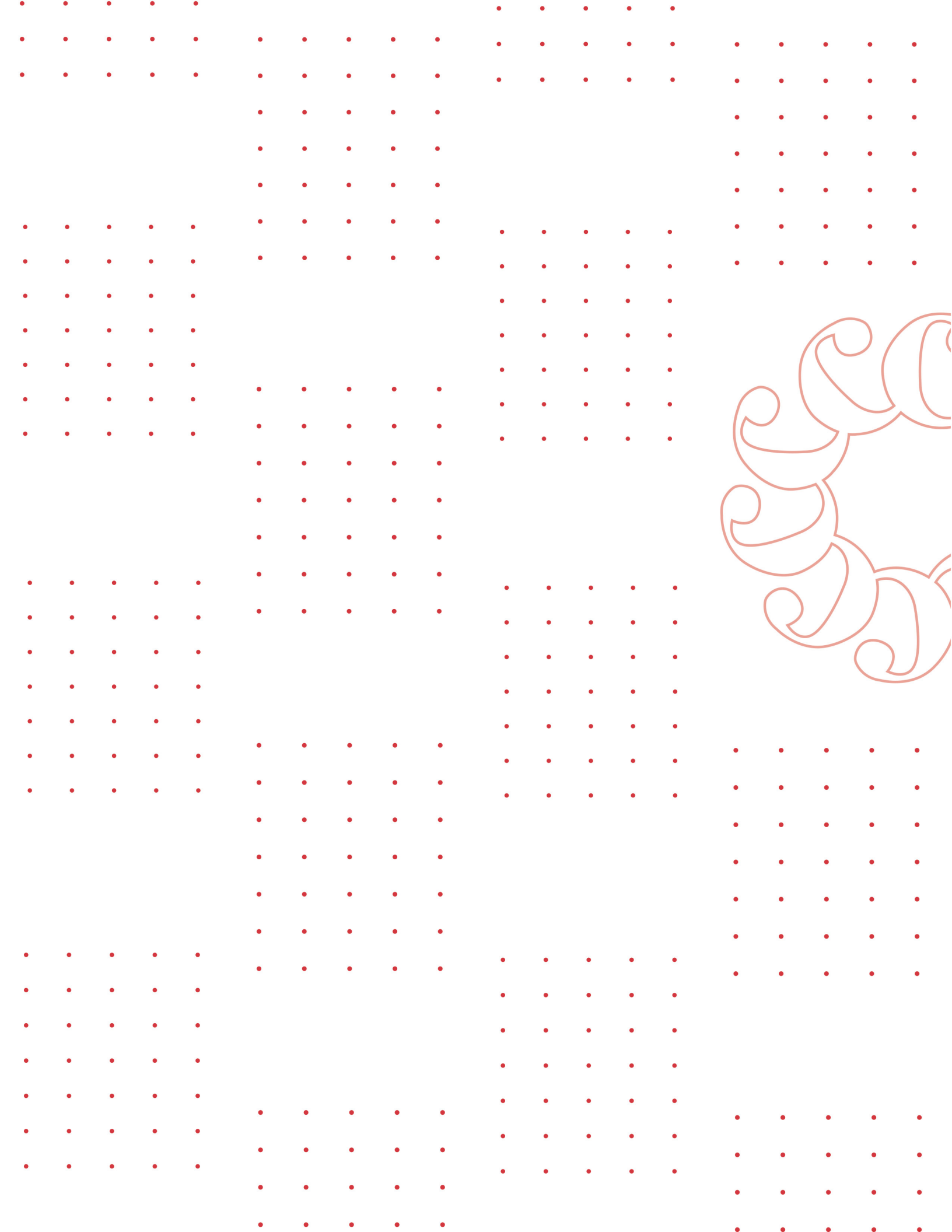
Jorge Cadena-Roa
Armando Sánchez Vargas
Coordinadores generales

IX

Estado de derecho, corrupción e impunidad

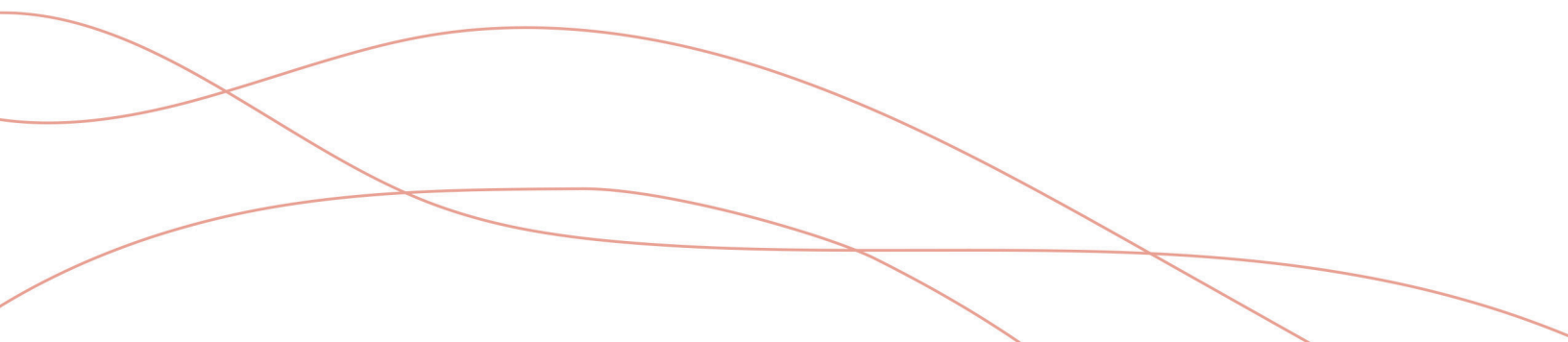
Marcela Astudillo Moya
Coordinadora





LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA POS-PANDEMIA

Jorge Cadena-Roa
Armando Sánchez Vargas
Coordinadores generales



LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA POS-PANDEMIA

IX

Estado de derecho, corrupción e impunidad

Marcela Astudillo Moya
Coordinadora



COORDINACIÓN GENERAL

Jorge Cadena-Roa (COMECESO)
Armando Sánchez Vargas (UNAM)

COMITÉ CIENTÍFICO

Jorge Cadena-Roa (COMECESO)
Rosalba Casas Guerrero (UNAM)
Oscar F. Contreras Montellano (COLEF)
Carola García Calderón (UNAM)
Mónica González Contró (UNAM)
Miguel Armando López Leyva (UNAM)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
Mauricio Sánchez Menchero (UNAM)
Armando Sánchez Vargas (UNAM)
Héctor Raúl Solís Gadea (UdG)
Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)
Guadalupe Valencia García (UNAM)
Eduardo Vega López (UNAM)

COMITÉ ORGANIZADOR

Jorge Cadena-Roa (COMECESO)
Armando Sánchez Vargas (UNAM)
Oscar F. Contreras Montellano (COLEF)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
Sandibel Martínez Hernández (COMECESO)
Débora Martínez Ventura (UNAM)

COORDINACIÓN TÉCNICA

Sandibel Martínez Hernández (COMECESO)
Débora Martínez Ventura (UNAM)

COORDINACIÓN DE TALLERES

Laura Gutiérrez Hernández (COMECESO)
Roberto Holguín Carrillo (COMECESO)
Sandibel Martínez Hernández (COMECESO)

SISTEMAS Y ASISTENCIA TÉCNICA

Roberto Holguín Carrillo (COMECESO)
Edgar Martínez Otamendi (COMECESO)

DISEÑO GRÁFICO

Black Kraken Design Studio
Laura Gutiérrez Hernández (COMECESO)

COORDINACIÓN IIEc-UNAM

Armando Sánchez Vargas (UNAM)
Débora Martínez Ventura (UNAM)
Lester Erick Arancibia Balderrama (UNAM)
José Carrera Díaz (UNAM)
Gonzalo Curiel Vázquez (UNAM)
Andrés Filiberto Flores Cruz (UNAM)
María Victoria Jiménez Sánchez (UNAM)
Patricia Llanas Olivia (UNAM)
José Luis López Castillo (UNAM)
José Manuel Márquez Estrada (UNAM)
José Carlos Mendoza Rodríguez (UNAM)
Citlali Morales Martínez (UNAM)
Víctor Manuel Peña Flores (UNAM)
Jesús Rodrigo Ramírez Negrete (UNAM)
Andrés Romo Martínez (UNAM)
Dana Damaris Roy Lamadrid (UNAM)
Evelyn Jazmín Sánchez Fregoso (UNAM)
Héctor Soria Arellano (UNAM)
Casandra Torres Carrasco (UNAM)
Martín Torres Sosa (UNAM)
Amelia Valencia Maqueda (UNAM)
Katherine Villamil Ortega (UNAM)

PRESENTACIONES DE LIBRO

Débora Martínez Ventura (UNAM)

DIFUSIÓN

Laura Gutiérrez Hernández (COMECESO)
María Victoria Jiménez Sánchez (UNAM)
Anabel Meave Gallegos (COMECESO)

FORMACIÓN Y DISEÑO EDITORIAL

Roberto Holguín Carrillo (COMECESO)
Sandibel Martínez Hernández (COMECESO)

FORMACIÓN DE TEXTOS

Uriel Carrillo Altamirano (COMECESO)
Sofía Zirió Martínez (COMECESO)
Brandon Y. Cibrián Rivas (COMECESO)

DISEÑO DE PORTADA E INTERIORES

María Victoria Jiménez Sánchez (UNAM)

COORDINADORES DE EJES

Ciencia, tecnología, innovación y sociedad Marcela Amaro Rosales (IIS-UNAM) Gabriela Dutrénit Bielous (UAM-X) Lorenzo Alejandro Méndez Rodríguez (IIEc-UNAM)	Mercados de trabajo, derechos laborales y crecimiento económico Eufemia Basilio Morales (IIEc-UNAM) Alfredo Hualde Alfaro (COLEF) Sara Ochoa León (FE-UNAM)
Ciencias de las organizaciones Clotilde Hernández Garnica (FCA - UNAM)	México en el contexto internacional: complejidad y desafíos Juan Carlos Barrón Pastor (CISAN-UNAM) Moritz Alberto Cruz Blanco (IIEc-UNAM) Juan Cruz Olmeda (COLMEX)
Ciencias jurídicas y problemas nacionales Mónica González Contró (IIJ-UNAM) Francisco Javier Fonseca Corona (IIEc-UNAM)	Migraciones y movilidades Uberto Salgado Nieto (IIEc-UNAM) Óscar Sánchez Carrillo (CIMSUR-UNAM) Martha Judith Sánchez Gómez (IIS-UNAM)
Cultura, religiones y representaciones colectivas Hilda Caballero Aguilar (IIEc-UNAM) Andrea Meza Torres (UAM-I) Mariana Molina Fuentes (CEBJ-UNAM)	Opinión Pública, comunicación y encuestas Julio Juárez Gámiz (CEIICH-UNAM) Juan Pablo Gutiérrez (CIPPS-UNAM) Grisel Salazar Rebolledo (CIDE)
La democracia ante nuevos desafíos: polarización, declive y resiliencia Karolina Monika Gilas (FCPyS-UNAM) Alejandro Monsiváis Carrillo (COLEF) Esperanza Palma Cabrera (UAM-A)	Población y desarrollo Ana Escoto Castillo (FCPyS-UNAM) Isalia Nava Bolaños (IIEc-UNAM)
Crisis económica en el 2020 y políticas anti-cíclicas: evaluación y perspectivas Nancy Ivonne Muller Durán (FE-UNAM) César Armando Salazar López (IIEc-UNAM)	Políticas públicas y problemas nacionales María Isabel Osorio Caballero (FE-UNAM) Berenice Ramírez López (IIEc-UNAM)
Desigualdades, vulnerabilidades e interseccionalidad Alí Ruiz Coronel (IIS-UNAM) Verónica Ofelia Villarespe Reyes (IIEc-UNAM)	La ciudad contemporánea desde miradas contrapuestas: sostenibilidad, innovación, urbanismo neoliberal, mercado inmobiliario y gentrificación Javier Delgado Campos (PUEC-UNAM) José Gasca Zamora (IIEc-UNAM)
Educación y tecnologías del aprendizaje y el conocimiento Alejandro Canales Sánchez (IISUE-UNAM) Gustavo Carreón Vázquez (IIEc-UNAM) Alma Maldonado Maldonado (CINVESTAV)	Acción colectiva, movimientos sociales y protestas Marco Aranda Andrade (UANL) Gustavo Urbina Cortés (COLMEX)
Estado de derecho, corrupción e impunidad Marcela Astudillo Moya (IIEc-UNAM)	Retos y perspectivas de las ciencias sociales: la generación y movilización de conocimientos Ernesto Bravo Benítez (IIEc-UNAM) Rosalba Casas Guerrero (IIS-UNAM) Oscar Contreras Montellano (COLEF)
Feminismos, género y mujeres. Alcances y perspectivas en la coyuntura actual Alicia Girón González (IIEc-UNAM) María Luisa Martínez Sánchez (IINSO-UANL) Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)	

Salud y sociedad: rezagos estructurales y pandemia Miguel Ángel González Block (UNIVERSIDAD ANÁHUAC) Yedith Betzabé Guillén Fernández (IIEc-UNAM)	Teorías y metodologías de las ciencias sociales. Innovaciones teórico-metodológicas durante y después de la pandemia José Manuel Márquez Estrada (IIEc-UNAM) Laura Beatriz Montes de Oca Barrera (IIS-UNAM)
Sociedad civil Cristina Puga Espinosa (FCPyS-UNAM) Ligia Tavera Fenollosa (FLACSO)	Violencias, ilegalidades, crimen y seguridad Nelson Arteaga Botello (UA de Coahuila) Silvia Inclán Oseguera (IIS-UNAM) Daniel Inclán Solís (IIEc-UNAM)
Sustentabilidad: recursos naturales y energías limpias Véronique Sophie Ávila Foucat (IIEc-UNAM) Ana de Luca (Centro de Estudios Críticos Ambientales) Raúl Pacheco Vega (FLACSO)	Vulnerabilidades, riesgos y desastres Raymundo Padilla Lozoya (UCOL) Juan Manuel Rodríguez Estévez (COLEF)
Tecnologías de la información y la comunicación, redes digitales y sociedad Eric Hernández Ramírez (IIEc-UNAM) Rodrigo Perera Ramos (FCPyS-UNAM)	Problemas y nuevas tendencias de los sistemas agroalimentarios locales sostenibles y sus perspectivas de consumo Jessica Mariela Tolentino Martínez (IIEc-UNAM) Gerardo Torres Salcido (CIALC-UNAM)

AGRADECEMOS a quienes contribuyeron a que el VIII CNCS, *Las ciencias sociales en la pos-pandemia*, fuera un éxito:

Dr. Armando Sánchez Vargas, director del Instituto de Investigaciones Económicas, y a su equipo de trabajo por haber proporcionado la sede del Congreso y facilitado su desarrollo;

Dra. Guadalupe Valencia, Coordinadora de Humanidades;

Dr. Miguel Armando López Leyva, director del Instituto de Investigaciones Sociales;

Dra. Carola García Calderón, directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales;

Dra. Mónica González Contró, directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas;

Dr. David García Pérez, director del Instituto de Investigaciones Filológicas;

Mtro. Eduardo Vega López, director de la Facultad de Economía;

Dr. Melchor Sánchez Mendiola, Coordinador de la Universidad Abierta, Innovación Educativa y Educación a Distancia (CUAIEED);

Mtro. Ricardo Arroyo Mendoza, Director de Tecnologías de la Información, CUAIEED.

Nuestro reconocimiento a los 57 alumnos de licenciatura y posgrado que participaron en actividades de apoyo durante el Congreso.



Los trabajos incluidos en *Las ciencias sociales en la pos-pandemia*, coordinado por Jorge Cadena-Roa y Armando Sánchez Vargas, caen bajo la licencia de Creative Commons Atribución-Sin Derivar 4.0 Internacional (CC BY-ND 4.0). El contenido de dichos trabajos puede ser copiado y redistribuido en cualquier medio o formato, siempre y cuando se den los créditos correspondientes y no tenga fines comerciales.

El contenido, textos, cuadros e imágenes, de los trabajos publicados aquí es responsabilidad de sus autores y no necesariamente reflejan las opiniones de los coordinadores ni de las instituciones académicas a las que se encuentran adscritos.

Obra en www.comecso.com

Cómo citar:

Astudillo Moya, Marcela, coord. 2023. *Estado de derecho, corrupción e impunidad*. Vol. IX de *Las ciencias sociales en la pos-pandemia*. Cadena-Roa, Jorge y Armando Sánchez Vargas, coords. México: COMECSO.

Las ciencias sociales en la pos-pandemia

COORDINADORES GENERALES

Jorge Cadena-Roa
Armando Sánchez Vargas

VOLUMEN IX

Estado de derecho, corrupción e impunidad

COORDINADORA

Marcela Astudillo Moya

ISBN Colección: 978-607-8664-30-6

ISBN Volumen IX: 978-607-8664-38-2

Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, AC.
www.comecso.com

Instituto de Investigaciones Económicas
www.iiec.unam.mx

Ciudad de México, 2023

Las ciencias sociales en la pos-pandemia consta de veintitrés volúmenes, correspondientes a los ejes temáticos desarrollados en el VIII Congreso Nacional de Ciencias Sociales, que se ponen a disposición del público en formato de documento portátil (.pdf). Dado que esta edición del Congreso fue híbrido, los eventos especiales del congreso (tales como las Conferencias Magistrales, Mesas Magistrales y Presentaciones de libro) fueron grabados y también se encuentran disponibles en formato digital. Junto con los volúmenes, pueden encontrarse en la siguiente dirección: <https://www.comecso.com/congreso-viii/volumenes>.

Índice

Presentación	11
<i>Jorge Cadena-Roa</i>	

Mensaje de bienvenida	19
<i>Armando Sánchez Vargas</i>	

Introducción	21
<i>Marcela Astudillo Moya</i>	

México: Política y corrupción

Corrupción y COVID: dos pandemias de los tiempos recientes	27
<i>Evangelina Tapia Tovar, Magaly Alejandra Orenday Tapia, y Olivia Sánchez García</i>	

Instituciones y Estado de derecho	45
<i>Cuauhtémoc López Guzmán</i>	

América Latina: Transparencia y corrupción

¿Contribuye la selección de metas e indicadores del OD16 al fortalecimiento del Estado de derecho en América? Latina	63
<i>Juan Antonio Le Clercq y Salvador Navarro Martínez</i>	

Efectos de la corrupción sobre la desigualdad en Colombia.....	81
<i>German Sánchez Pérez, Jorge Iván González Borrero y Jorge Sáenz Castro</i>	

Presentación

Jorge Cadena-Roa

Secretario Ejecutivo
COMECOSO

Las ciencias sociales en la pospandemia comprende 23 volúmenes que reúnen los trabajos seleccionados por los coordinadores de eje para ser presentadas en el VIII Congreso Nacional de Ciencias Sociales (VIII CNCS) celebrado del 7 al 11 de noviembre de 2022 en las espléndidas instalaciones del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, gracias a la generosa hospitalidad de su director, su equipo de trabajo, su comunidad académica y la de varias entidades de la UNAM que alojaron algunas actividades del Congreso.

El Congreso llevó por título *Las ciencias sociales en la pospandemia* porque la comunidad académica y el país en su conjunto estamos preocupados por el futuro inmediato: el país y el mundo comenzaban a salir de la pandemia de la COVID-19 y a entrar a una nueva etapa histórica, que a falta de mejor nombre le hemos llamado *pospandemia*.

Como es sabido, las medidas de confinamiento adoptadas para contener los contagios se tradujeron en un freno abrupto de las actividades económicas, educativas, sociales, artísticas, turísticas, de todas las actividades excepto las indispensables, por cerca de dos años. Perdimos seres queridos, muchas empresas quebraron, se perdió capital, empleos, ahorros, planes, certidumbre. Hay quienes piensan que volveremos a la “normalidad” anterior, pero no, tenemos que sacar las lecciones de esta dura experiencia y aprender a vivir y a organizarnos de otra manera. La distribución y aplicación de las vacunas producidas en tiempo récord en varios laboratorios del mundo permitió salir del confinamiento y que paulatinamente se reanudaran las actividades presenciales. Estamos saliendo de un periodo inesperadamente largo durante el que muchas cosas cambiaron, algunas de manera pasajera, otras de manera permanente.

La COVID-19 fue un flagelo que cobró la vida de millones de personas en el mundo y de cientos de miles en México. Para tener una idea de la dimensión de la tragedia humana por la que hemos pasado, se puede comparar con anteriores, por ejemplo, el número de personas que fallecieron en nuestro país por motivos relacionados con la COVID-19 es menor al que se estima perdió la vida durante los años de la Revolución mexicana, un millón de personas entre 1910 y

1917, pero aproximadamente 40 veces más que el número de los que fallecieron a causa del peor desastre vivido por mi generación: los sismos del 19 de septiembre de 1985.

Nos queda por delante la recuperación del desastre, de las vidas humanas que se perdieron, con todo lo que implica para sus familias, sus seres queridos, sus comunidades, para el país, desastre que corrió paralelo al mayor desajuste económico mundial en cien años. A lo anterior se suma el creciente deterioro de la seguridad pública, retrocesos respecto a los logros alcanzados durante décadas de construcción de la democracia en México, violaciones a los derechos humanos derivados de la creciente presencia del ejército en asuntos de seguridad pública y una crisis del Estado constitucional de derecho, la cual está “caracterizada por un déficit en el apego a las normas que integran nuestro marco jurídico,” como ha señalado del directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (*Gaceta UNAM*, 8 de septiembre del 2022).

La lista de amenazas y retrocesos podría alargarse, pero solo agrego que, ahora que más se necesita del conocimiento científico, el presupuesto destinado a la ciencia, la tecnología y la innovación ha disminuido y que el diseño de políticas públicas basadas en evidencias ha sido desplazado por decisiones unilaterales, cuando no unipersonales. Este breve e incompleto balance de la situación es suficiente para darnos cuenta de que el país enfrenta enormes desafíos en el futuro inmediato. Así estamos, no sirve de nada ocultarlo, minimizarlo, hacer como si no pasara nada o como si la orientación de lo que pasa no fuera tan negativa.

Cuando se declaró la pandemia en México, en marzo del 2020, nuestra primera reacción fue que se trataba un problema cuya atención correspondía a médicas y enfermeros, personal de salud y servicios de emergencia. Al cabo de un par de semanas nos dimos cuenta de que estábamos ante un desastre de trascendencia histórica y que *las Ciencias Sociales eran absolutamente indispensables* no solo para entender su dimensión y alcances, sino para proponer formas de intervención frente a los problemas sociales, económicos, políticos y de salud mental que se veían venir inevitablemente

Este primer congreso de Ciencias Sociales de la pospandemia —el anterior se realizó en línea durante la pandemia en noviembre del 2020—, ha sido el más incluyente de cuantos COMECISO ha organizado hasta la fecha. Eso se corresponde con que actualmente se encuentran afiliadas al Consejo 97 entidades académicas de las Ciencias Sociales de todo el país.

Fuimos muy afortunados de contar con la participación de diez destacados conferencistas

magistrales que trataron importantes temas. Alba Carosio, *El cuidado como bien público: rutas y posibilidades de transformación social feminista*; Gabriela Dutrénit Bielous, *Repensando los vínculos entre política de ciencia, tecnología e innovación, crecimiento e inclusión social*; Gerardo Esquivel Hernández, *La economía mexicana frente a la reglobalización*; Mario Luis Fuentes Alcalá, *Neoliberalismo, hábitos y cuestión social*; Juan Manuel Rodríguez Esteves, *Los desastres en México desde las ciencias sociales*; Carolina Santillán Torres Torija, *Salud mental en estudiantes, los efectos de la pandemia en una muestra de escolares*; Sidney Tarrow, *Movements and Parties in the US: Lessons from (and for) Latin America*; Guillermo Trejo, *Ecosistemas de violencia local y gobernanza criminal en México*; Eduardo Vega, Marisa Mazari Hiriart, Paola Massyel García Meneses y Luis Miguel Galindo Paliza, *Cambio climático, agua y desarrollo: desafíos de la pospandemia*; Julián Ventura *México en el mundo: rutas de navegación en el contexto geopolítico global*.

En congresos anteriores no habíamos llegado a 20 Ejes temáticos. El VIII CNCS convocó a la participación de los interesados en torno a 27 ejes temáticos de manera que todos los que practican o estudian ciencias sociales se sintieran convocados a presentar trabajos, que sintieran que éste era su Congreso. En respuesta a la convocatoria recibimos 949 ponencias y los 64 coordinadores de eje aceptaron 827 que fueron presentadas en 155 mesas de trabajo. Se programaron 42 mesas magistrales, más que en cualquier otro congreso anterior, con la participación de 147 especialistas. Se realizó una feria del libro de las ciencias sociales en la que participaron 23 casas editoriales y se presentaron 41 libros. Como en congresos anteriores, se impartieron talleres sobre temas como sociología visual, aplicaciones etnográficas en ciencias sociales (Taller ApEtno), contención emocional en la investigación cualitativa, análisis de redes sociales para la investigación usando SENTIK, gestores de referencias bibliográficas para la investigación social, las escalas demográficas y geográficas de las encuestas del INEGI, y manejo de ATLAS.ti para el análisis de datos cualitativos.

Las conferencias, mesas magistrales y presentaciones de libros fueron transmitidas en vivo y esas, junto con los videos de otras actividades organizadas por el COMECOSO se pueden consultar en nuestro canal de YouTube (<https://www.youtube.com/comecso>) que suma ya más de 1,850 suscriptores y que contiene 168 videos.

Teníamos la intención de ampliar la cobertura temática de los congresos nacionales de

ciencias sociales, reforzar la vocación interdisciplinaria del Consejo, multiplicar las oportunidades de contacto entre practicantes de diversas disciplinas, atraer la atención sobre algunos de los problemas más apremiantes que enfrentamos e incentivar la formulación de propuestas de intervención de los sectores social, gubernamental, legislativo, privado y académico para atenderlos.

Por ello, en el VIIICNCS se incluyeron nuevos ejes temáticos como los siguientes: *ciencias de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil* porque es evidente que las organizaciones son la vía más efectiva para canalizar esfuerzos colectivos orientados a solucionar problemas o producir efectos deseables. Tenemos que impulsar el estudio de las organizaciones a fin de potenciar la eficacia, eficiencia, relevancia y legitimidad de la acción colectiva; las *ciencias jurídicas* porque las leyes son la forma de regular las relaciones sociales en condiciones democráticas y de economía de mercado, de acotar las decisiones discrecionales y arbitrarias de diferentes actores, de procurar que las relaciones entre las partes se mantengan dentro de marcos conocidos y regulados; *la democracia ante nuevos desafíos: polarización, declive y resiliencia* porque en diferentes partes del mundo, aun en países con democracias consolidadas, los sistemas democráticos han sufrido deterioros y regresiones que es necesario entender, contener y revertir, de manera que la democracia se conserve, se amplíe, se profundice y prevalezca por encima de las amenazas populistas; *opinión, pública, comunicación y encuestas* para entender la dialéctica de los discursos polarizantes, sus intenciones, la necesidad de distinguir entre información verdadera y falsa, que nos permita comprender cómo se moldea el sentido común y se producen el consenso y el disenso, para discernir la importancia de la deliberación en la toma de decisiones públicas y de la rendición de cuentas como responsabilidad democrática; *sustentabilidad, recursos naturales y energías limpias* porque sabemos de las amenazas que enfrenta la humanidad por el deterioro ambiental, el calentamiento global, la creciente escasez de agua potable, la zoonosis y otras amenazas que deben atenderse de inmediato; *tecnologías de la información y la comunicación, redes digitales y sociedad* porque la pandemia aceleró el uso de diferentes tecnologías en el hogar, en la escuela, en el trabajo y está por conocerse su impacto en la sociedad, particularmente por el uso de inteligencia artificial en diferentes actividades; *vulnerabilidades, riesgos y desastres* porque la pandemia debe ser analizada como un desastre mayúsculo y porque resulta evidente que hay un margen muy considerable para mejorar lo que hemos hecho en materia de prevención, atención y

recuperación. Debemos asumir que los desastres no son productos de la naturaleza, que debemos estar preparados para enfrentarlos y sacar las lecciones de los anteriores; *Sistemas agroalimentarios* porque el tema de la producción, distribución y consumo de alimentos para una población creciente es de importancia vital, lo mismo que la atención a los problemas de salud asociados con el consumo de algunos alimentos y bebidas, como la obesidad, la diabetes y la hipertensión, enfermedades crónico-degenerativas que en México han alcanzado niveles alarmantes.

Otros ejes temáticos del Congreso estuvieron dedicados a temas que habitualmente se tratan en los congresos del COMECOSO y generan importantes intercambios de ideas y propuestas, como ciencia, tecnología e innovación, cultura, religiones y representaciones colectivas, problemas económicos y de política pública, desigualdades, vulnerabilidades e interseccionalidad, población y desarrollo, educación, estudios de género, mercados de trabajo, relaciones internacionales, migraciones, la vida en las ciudades, sociedad civil, protestas y movimientos sociales, salud pública, violencias, ilegalidades y crimen, padecimientos mentales, problemas teóricos y metodológicos de las ciencias sociales, entre otros.

Con nuestro congreso bienal queremos mostrar que la ciencia sociales —las ciencias de las organizaciones, la antropología, las ciencias jurídicas, la ciencia política, la comunicación, la demografía, la economía, la geografía, la historia, la psicología social, las relaciones internacionales y la sociología—, todas las ciencias sociales cuentan con capacidades científicas instaladas muy considerables, que tienen capacidades para definir y estudiar problemas complejos, jerarquizarlos, elaborar diagnósticos, identificar causas y consecuencias, generar conocimientos nuevos, proponer soluciones y evaluar los resultados de intervenciones previas.

El VIII CNCS mostró las capacidades científicas instaladas con las que cuenta el país para comprender los procesos económicos, sociales, políticos, culturales, ambientales; para proponer formas de intervención basadas en evidencias que enfrenten los graves problemas que nos amenazan, que también nos ayuden a prevenir, preparar, responder y recuperarnos de desastres que inevitablemente ocurrirán en el futuro. Con este Congreso refrendamos nuestra disposición a poner el conocimiento generado por las Ciencias Sociales al servicio del país. Con Clausewitz decimos: *el conocimiento se debe transformar en capacidades genuinas*. La clave para conseguirlo se encuentra en estrechar los lazos y la colaboración entre pensadores (*thinkers*), particularmente quienes se dedican al estudio sistemático de causas y consecuencias, e implementadores (*doers*),

es decir, técnicos, políticos y diseñadores de política pública.

Por nuestra parte, apostamos al fortalecimiento de la comunidad científica y refrendamos nuestro compromiso social. Tenemos propuestas viables para enfrentar los más diversos problemas de la convivencia social en paz, justicia y democracia. Lo que nos motiva es una firme voluntad de comprender de manera sistemática y basada en evidencias fenómenos de la vida en sociedad. El mejor ambiente para ello es la autonomía universitaria, consagrada en el artículo 3º Constitucional. No nos mueve una lógica de poder, sostenemos que la ciencia debe permanecer ajena a las contiendas políticas y los discursos ideológicos. Queremos sí, un mejor país, y nuestra manera de contribuir a ello es proporcionado una base científica para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Como nos propusimos desde el VICNCS, seguiremos desarrollando ciencia básica, pero también queremos desarrollar ciencia post-académica, es decir, no dirigida solamente especialistas y a nuestros pares, sino a actores no académicos, sociales, gubernamentales, legislativos, del sector privado, que se traduzca en resultados y productos que pueden elevar la calidad de vida de la población, mejorar el funcionamiento de las instituciones, mejorar la efectividad de los sistemas de procuración e impartición de justicia, enfrentar los desafíos del cambio climático, atender las problemáticas que enfrentan los migrantes, la falta de empleo, superar las limitaciones fiscales y la austeridad gubernamental que en la práctica se traduce en la destrucción de capacidades estatales y en una severa limitación de la acción pública estatal. No tenemos duda de que las ciencias sociales pueden contribuir a la comprensión y atención de los graves problemas que enfrentamos como colectividad.

Lo que sigue se parece a la parte final de las películas en la que se dan los créditos a quienes participaron en ella. Normalmente, apenas termina la última escena, el público se empieza a levantar de sus asientos. Aunque pocos leen los créditos, hay que consignarlos, no solo para reconocer y agradecer a todos y cada uno de los que hicieron posible que se filmara la película, sino para sugerir, aunque sea indirectamente, que para hacerla fue necesaria la participación de cientos y, en ocasiones, miles de personas. No se trata nada más del trabajo del director, del productor y de los actores principales. Guardadas las proporciones, algo así sucede con la organización de un congreso. Se empieza cuando el Comité directivo selecciona una sede para el congreso, nombra al Comité científico, elige el título del congreso, escoge los ejes temáticos,

designa a sus coordinadores y de ahí en adelante. En fin, podría extender los paralelismos entre filmar una película y organizar un congreso en el que participan cientos de personas de todo el país y del extranjero. Así que corren los créditos de nuestro congreso.

Agradezco, en nombre del COMECSO a todos los que hicieron posible que el VIIICNCS fuera un éxito, a los conferencistas, ponentes, moderadores y comentaristas y al público que de manera presencial o remota siguió sus actividades.

Son muchas las personas e instituciones con las que estamos muy agradecidos: con el director del Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM, Dr. Armando Sánchez Vargas quien, pese a las difíciles condiciones del país, de los cambios desfavorables que se han venido registrando en las políticas de ciencia y tecnología, aceptó con entusiasmo el reto de ser el anfitrión de este Congreso; con el Comité directivo del COMECSO por la confianza depositada en esta Secretaría Ejecutiva. Agradezco muy especialmente Al Dr. Mauricio Sánchez Menchero, director del el Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, por su apoyo continuo a las actividades del Consejo, pero en especial por facilitar el espacio y los servicios que requiere la sede del Consejo; con las entidades de la Universidad Nacional Autónoma de México que apoyan generosamente las actividades cotidianas del Consejo: la Dra. Guadalupe Valencia, Coordinadora de Humanidades; la Dra. Carola García Calderón, directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales; Dr. Tomás Rubio Pérez, director de la Facultad de Contaduría y Administración; Mtro. Eduardo Vega, director de la Facultad Economía; Dra. Mónica González Contró, directora del Instituto de Investigaciones Jurídicas; Dr. David García Pérez, director del Instituto de Investigaciones Filológicas; Dr. Miguel Armando López Leyva, director del Instituto de Investigaciones Sociales; Dr. Melchor Sánchez Mendiola, Coordinador de la Universidad Abierta, Innovación Educativa y Educación a Distancia (CUAIEED) y al Mtro. Ricardo Arroyo Mendoza, Director de Tecnologías de la Información de la CUAIEED.

No porque aparezcan al final son menos importantes, de hecho, su papel en la organización del Congreso es de la mayor importancia. Agradezco a mi equipo de trabajo en el COMECSO: Sandibel Martínez, Roberto Holguín, Laura Gutiérrez, Anabel Meave y Edgar Martínez. Ellos participaron en las diferentes etapas de la organización y desarrollo del congreso y también en la formación y diseño editorial de estos volúmenes. En la formación de los textos colaboraron Uriel Carrillo y Sofía Ziri6n. María Victoria Jiménez Sánchez diseñ6 la portada. Nuestro reconocimiento

a los 57 alumnos de licenciatura y posgrado que apoyaron las actividades del Congreso durante toda la semana.

Esperamos que hayan disfrutado la película, nuestra superproducción bienal. Hicimos nuestro mejor esfuerzo para motivar la participación, que el Congreso resultara interesante y provechoso para los participantes. Ahora publicamos las ponencias presentadas con la intención no solo de dejar constancia de lo realizado, sino de llegar a públicos cada vez más amplios y reivindicar la importancia de las Ciencias Sociales para la comprensión de los problemas nacionales y su capacidad de generar propuestas de atención y solución a ellos. De esa manera esperamos contribuir a que se haga cada vez más y mejor investigación, de que se presenten más y mejores propuestas de intervención para la solución de problemas, que se conozcan las capacidades instaladas con las que cuenta el país en ciencias sociales, que se sepa de qué manera pueden contribuir a la comprensión y solución de los grandes problemas nacionales

Mensaje de bienvenida

Armando Sánchez Vargas

Director

Instituto de Investigaciones Económicas; UNAM

El destacado compromiso del Consejo Mexicano de Ciencias Sociales (COMECSO) con la generación y difusión del conocimiento que producen los científicos sociales en México y el mundo se ve coronado, cada dos años, con la realización del Congreso Nacional de Ciencias Sociales. En 2023, COMECSO confirió al Instituto de Investigaciones Económicas de la UNAM (IIEc) el grato honor de colaborar como organizador de su octavo congreso nacional. Así, el IIEc tuvo la oportunidad de contribuir a la realización de este magno evento, siempre con el compromiso de lograr estándares de calidad internacional, mediante una eficiente programación y logística, así como de ofrecer una cálida estancia a los participantes.

La comunidad académica nacional e internacional mostró gran interés y participación en la octava edición de este congreso que, sin duda, abrió un invaluable espacio a la discusión, reflexión y retroalimentación de ideas dirigidas a la búsqueda de soluciones de una gran diversidad de problemáticas sociales. En el IIEc estamos convencidos de que la entusiasta participación de investigadores y especialistas de diferentes disciplinas en este congreso propició la actualización científica, el intercambio de conocimientos, la formación de nuevas colaboraciones profesionales y una mayor visibilidad de los recientes hallazgos de investigación en las diferentes áreas de las ciencias sociales.

El Instituto reconoce la enorme aportación al éxito del Congreso por parte de distintas entidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, entre las que destacan el Instituto de Investigaciones Sociales (IIS), el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ), la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales (FCPyS) y el Instituto de Investigaciones Filológicas (IIFL).

Confiamos en que esta experiencia haya sido fructífera para todos los participantes y manifestamos nuestra gratitud a COMECSO, por la confianza depositada, y a todas las sedes participantes, por su extraordinario apoyo, sin el cual este magnífico y exitoso evento habría sido imposible. Sin duda, la realización de estos congresos promueve el avance y desarrollo de las humanidades, al tiempo que fortalece la investigación y el conocimiento al servicio de la sociedad

mexicana.

Atentamente,

“POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU”

Ciudad Universitaria, Ciudad de México.

Introducción

Estado de derecho, corrupción e impunidad

Marcela Astudillo Moya (IIEc-UNAM)
Coordinadora

En este eje temático se aborda un problema complejo en el que convergen diversos aspectos: cultura, el sistema jurídico, el diseño organizacional, la eficiencia o ineficiencia de los procesos administrativos y hasta la situación económica del país o región donde el fenómeno tiene lugar, así como de los participantes en los actos de corrupción. Incluso la propia conceptualización del fenómeno puede resultar difícil pues, como se señala en diferentes estudios, se pueden encontrar diversas concepciones sobre la corrupción en distintas sociedades y entre diferentes grupos aún dentro de una misma sociedad.

La corrupción es un problema casi tan antiguo como la humanidad misma. La inserción de la corrupción en la agenda pública no es reciente. Por lo menos desde hace un par de décadas, el análisis de la corrupción cobró auge no solo entre la comunidad científica sino en la sociedad civil y entre organismos internacionales. Así, por tratarse de un problema que afecta a la mayoría de las sociedades, la corrupción se trata propiamente de un asunto público y de gran importancia.

En las ponencias recibidas el tema de la corrupción fue abordado desde diferentes puntos de vista en tres mesas de análisis, en las que se programaron ponencias de las siguientes instituciones nacionales: Colegio de Sonora, Universidad Autónoma de Aguascalientes, Universidad de Guanajuato, Universidad Autónoma de Zacatecas, Universidad Autónoma de Baja California, Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo, Universidad Autónoma de Querétaro, Universidad de las Américas y el Centro de Investigación en Ciencias de Información Geoespacial.

También participaron instituciones internacionales: Universidad Militar Nueva Granada y la Universidad Externado de Colombia. Uno de los temas presentados se refirió a la corrupción imperante en las entidades federativas mexicanas, enfocándose fundamentalmente al papel que juega la Conferencia Nacional de Gobernadores.

También se presentó un estudio sobre la debilidad institucional de los ayuntamientos del Estado de Hidalgo para hacer frente a la corrupción.

Por otra parte, se presentaron investigaciones que analizan el problema de la corrupción en

ámbitos específicos como es el caso del interesante estudio *Corrupción y COVID: dos pandemias de los tiempos recientes*, de las doctoras Evangelina Tapia Tovar, Magaly Alejandra Orenday Tapia y Olivia Sánchez García, las autoras analizan el papel de la administración pública federal en la prevalencia de la corrupción en el sector salud. Para ello, se basan en diversas fuentes tanto nacionales como internacionales.

En primer lugar, se estudian las características de la corrupción en el sector salud. Posteriormente, se analiza la corrupción y la transparencia en México. En el tercer apartado se exponen iniciativas ciudadanas para detectar la corrupción en el sector salud y finalmente se concluye que las políticas de salud, de transparencia y acceso a la información durante la emergencia sanitaria operaron de manera desarticulada. Queda pendiente de responder la pregunta ¿debe hacerse todo el proceso de licitación para compra de artículos médicos sin importar la vida de los pacientes?

En este eje temático las elecciones locales y el clientelismo en México, así como el manejo de los recursos naturales también fueron estudiados desde el punto de vista de la corrupción. Además, se presentó un interesante recuento de los principales instrumentos e indicadores para medir la corrupción en el ámbito regional y nacional.

A nivel internacional un ejercicio novedoso para tratar de cuantificar la magnitud de la corrupción se encuentra en la ponencia *Efectos de la corrupción sobre la desigualdad en Colombia* de los doctores Germán Sánchez Pérez, Jorge Iván González Borrero y del estudiante de doctorado Jorge Sáenz Castro, Los autores se enfocan en el análisis de los ingresos que se perciben por corrupción y que no son contabilizados en las encuestas de hogares, por lo que proponen ajustar el Coeficiente de GINI, para que se calculen los efectos de la corrupción sobre la desigualdad.

Los autores consideran que hay una relación positiva entre la corrupción y la desigualdad, y viceversa, la desigualdad del ingreso aumenta el nivel de corrupción. Sin embargo, muy pocos estudios se han orientado en la búsqueda de evidencia empírica de que los ingresos provenientes de la corrupción afecten la Curva de Lorenz y por lo tanto al Coeficiente de GINI. En esta investigación, para calcular los ingresos por corrupción, los autores utilizaron datos de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares 2017, de la Misión de Observación Electoral (MOE), de la Contraloría General de la República y de la universidad Externado de Colombia (2018). Finalmente concluyen que la corrupción aumenta la desigualdad en Colombia,

de tal manera que estimaron un GINI de 0.53 sin considerar la corrupción y de 0.57 con corrupción.

En el tema del estado de derecho, en la ponencia *¿Contribuye la selección de metas e indicadores de los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) 16 al fortalecimiento del Estado de Derecho en América Latina?* de Juan Antonio Le Clercq y Salvador Navarro Martínez; los autores plantean las siguientes preguntas: ¿Qué indicadores ODS 16 son utilizados por los países latinoamericanos en su definición de desarrollo?, ¿esta selección permite medir avances en el fortalecimiento del Estado de derecho? ¿qué indicadores no son reportados y cuáles son sus consecuencias institucionales? Cabe mencionar que se contemplan 49 indicadores posibles, por ejemplo, reducción de homicidios, reducción de población en prisión sin sentencia y grado de autonomía de las instituciones de derechos humanos, entre otros.

Del análisis de la información cuantitativa y cualitativa los autores concluyen que la información estadística disponible es muy desigual entre países y difícilmente la información disponible permite identificar el cumplimiento efectivo de los reportes de los indicadores para alcanzar las metas de los ODS 16. Además, encontraron un alto grado de opacidad e inconsistencia en los datos reportados, de tal manera que los reportes anuales y sus anexos estadísticos no contribuyen a identificar los grados de avance de los países correspondiente en el cumplimiento de las metas de los ODS.

Como se puede observar en los trabajos presentados en este eje temático una estructura institucional débil para la identificación y sanción de actos de corrupción, incrementa la probabilidad de que agentes políticos incurran en corrupción. De ahí la importancia de analizar los mecanismos que combatan la corrupción y de esta manera fortalecer al Estado de Derecho.

México: Política y corrupción

Corrupción y COVID: dos pandemias de los tiempos recientes

Corruption and COVID: two pandemics in the recent times

Evangelina Tapia Tovar^{}, Magaly Alejandra Orenday Tapia[†], y
Olivia Sánchez García[‡]*

Resumen: Los tiempos recientes se han caracterizado por incertidumbre y temor ante el contagio de Covid-19, lo que ha llevado al distanciamiento social y a la adquisición de insumos médicos y profilácticos, necesarios para la atención de la enfermedad; estas operaciones realizadas por instituciones de salud no se han desarrollado con la transparencia y normatividad esperada, argumentando la emergencia sanitaria.

Se presenta información sobre compras realizadas por dependencias facultadas para la celebración de contratos mediante adjudicación directa. También irregularidades en el registro de proveedores y variaciones de precios en material adquirido, ante la urgencia de atender y contener la pandemia.

Abstract: Recent times are characterized by uncertainty and fear of getting infected by COVID-19. It has provoked social spacing and the acquisition of medical and prophylactic inputs necessary for this disease. However, these actions conducted by health institutions have not been held with transparency and in the expected normativity arguing the sanitary emergency.

This work presents information of the buys made by entities authorized by a decree published in the Official Gazette in March 2020. Also, shows irregularities in the provider's registers and the variation of the material prices acquired to face and retain the pandemic.

Palabras clave: Corrupción; Covid-19; Opacidad; Tráfico de influencias; Adjudicación directa.

Introducción

En este trabajo se plantea una reflexión sobre la confluencia entre dos pandemias de los tiempos

^{*} Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades, Universidad Autónoma de Aguascalientes; estudios sobre corrupción y sobre género, desde una perspectiva sociocultural; Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA), etapia@correo.uaa.mx

[†] Doctora en Estudios Socioculturales, Universidad Autónoma de Aguascalientes; estudios sobre participación ciudadana desde una perspectiva educativa y sociocultural; Tecnológico Universitario Aguascalientes (TUA), magalymaot@gmail.com

[‡] Doctora en Ciencias de la Educación, Universidad Cuauhtémoc Aguascalientes; estudios sobre religión y sobre educación superior, desde una perspectiva sociocultural; Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA), olivia.sanchez@edu.uaa.mx

recientes. La primera está asociada con los efectos de la expansión de la Covid-19, cuyas causas y consecuencias aún están en proceso de documentación e interpretación. La segunda, más añeja, se relaciona con la prevalencia de la corrupción en el sector salud, y con los esfuerzos de implementación de políticas de transparencia y acceso a la información como estrategias que buscan desincentivarla, monitorearla, prevenirla y erradicarla. El hilo conductor del análisis es el desempeño de la administración federal, considerando que su actuación debía garantizar tanto la salud de la población mexicana como la transparencia y el acceso a la información, muy especialmente en relación con las adquisiciones extraordinarias de insumos, instrumental y equipo médico.

Interesa situar esta política de compras en un contexto sociocultural más amplio, caracterizado por una arraigada convicción de vivir en un entorno altamente vulnerable a la corrupción, vinculada con el deshonesto desempeño de servidoras y servidores públicos. Para tal efecto se recurre a una diversidad de fuentes que permiten apuntalar el análisis, incluyendo mediciones internacionales de percepciones sobre corrupción en México, datos nacionales oficiales sobre la frecuencia y el costo financiero de actos de corrupción en la realización de trámites y el acceso a servicios públicos en general, y a los de salud en particular.

El análisis se hace siguiendo los ejes de tres iniciativas ciudadanas de monitoreo sobre el desempeño del gobierno federal para la atención a la pandemia de Covid-19 quienes, mediante la generación y sistematización de su propia información y la revisión minuciosa de las cifras publicadas en portales gubernamentales, permiten esbozar un panorama complejo y contradictorio, con aciertos y errores, que van más allá del triunfalismo de los discursos políticos.

El texto se compone de cuatro apartados. En el primero se bosquejan algunas de las consecuencias que en términos de la prevención y erradicación de la corrupción ha tenido la pandemia de COVID-19, además de la glosa de algunas reflexiones y hallazgos que se han planteado en torno de las dinámicas y características específicas que la corrupción adquiere en el ámbito del sector salud. En la siguiente sección se presenta un panorama general sobre corrupción y transparencia en México, recurriendo al Índice de Percepciones sobre Corrupción (IPC) que anualmente publica Transparencia Internacional (TI), además de los resultados más recientes de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), la que permite un acercamiento a las apreciaciones de la población mexicana sobre la incidencia de actos de corrupción en el acceso

a los servicios de salud ofrecidos por instituciones del sector público.

En el tercer apartado se exponen brevemente tres iniciativas ciudadanas pertinentes para identificar las intersecciones entre la pandemia por COVID-19 y la pandemia de corrupción en el sector salud. Se comienza con la herramienta digital “#DenunciaCorrupciónCoronavirus”, impulsada conjuntamente por la Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la asociación Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano. También se comentan los hallazgos del proyecto “Compras Covid Mx”, de Serendipia y el Proyecto sobre Organización, Desarrollo, Educación e Investigación (PODER), propuesta surgida desde la esfera del periodismo independiente. Finalmente, el informe publicado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) en relación con la política de compras del gobierno federal durante el primer año de la emergencia sanitaria.

La última sección presenta algunas consideraciones generales sobre las implicaciones entre emergencia sanitaria, corrupción y transparencia.

Un panorama general sobre corrupción, transparencia y COVID-19

La pandemia de COVID-19 ha sido una prueba de primer orden para los gobiernos del mundo en el ámbito del acceso a la salud e información oportuna para la prevención de riesgos, al igual que en materia de transparencia y sanción de actos de corrupción. Diversos organismos internacionales plantearon su preocupación por el impacto negativo de la emergencia sanitaria en el ejercicio de la gobernanza a nivel mundial, ya que la respuesta al virus creó nuevas oportunidades para explotar la supervisión débil, la transparencia inadecuada y el desvío de recursos que debían estar destinados a personas con mayor necesidad. También se advirtió sobre el riesgo que los gobiernos actuaran apresuradamente, sin hacer las debidas comprobaciones sobre los proveedores o sin determinar precios justos. De igual manera, comerciantes sin escrúpulos podrían vender productos deficientes como respiradores defectuosos, pruebas mal fabricadas o medicamentos falsificados (ONU-México, 2020).

Los pobres avances en materia de combate a la corrupción obstaculizaron una respuesta global efectiva contra la pandemia de COVID-19 a nivel mundial. El soborno, el manejo de información privilegiada, la malversación de fondos, el favoritismo y la inflación de precios, se conjugaron nocivamente con la precariedad de los sistemas sanitarios y las instituciones

democráticas, de manera que “2020 ha resultado ser uno de los peores años de la historia reciente” (TI, 2020: 4). Este escenario de estancamiento puede comprenderse desde la perspectiva de la conjugación de los efectos nocivos derivados de la emergencia sanitaria:

Dos años después de la devastadora pandemia de COVID-19, este año el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) revela que los niveles de corrupción se han estancado en todo el mundo. A pesar de los compromisos sobre el papel, 131 países no han logrado avances significativos contra la corrupción durante la última década y este año, 27 países se encuentran en bajos puntajes de su IPC. (TI, 2021b: 4, traducción propia)

De acuerdo con Janet Oropeza (2022) la corrupción está profundamente relacionada con una pérdida del interés público asociada a la creencia ciudadana que las decisiones gubernamentales se orientan a la consecución de intereses ajenos al bienestar social, lo cual, en el ámbito de la salud, es particularmente delicado porque implica la vida y la muerte de la población. Al igual que en otras esferas del quehacer estatal, se presentan mecanismos de gran corrupción cuya escala involucra a servidores públicos del más alto nivel, así como la pequeña corrupción que implica el actuar deshonesto de funcionarias y funcionarios públicos encargados de los trámites necesarios para el acceso a los servicios de salud.

Según esta investigadora existen tres variables que ayudan a entender el funcionamiento de los mecanismos de corrupción en el ámbito de la salud. La primera variable alude a la complejidad del sector en donde concurren diversos actores con intereses encontrados, como el gobierno, las instituciones de salud, los legisladores, la industria farmacéutica, empresas proveedoras de servicios, organizaciones de pacientes y pacientes individuales; cualquiera de estos agentes puede actuar desde una lógica contraria al interés público. El segundo factor está relacionado con la asimetría de la información; en la mayoría de las ocasiones el paciente no sabe si el medicamento que se le prescribió es bueno, seguro y de calidad. Finalmente, la tercera variable implica la gran cantidad de recursos financieros involucrados; las transferencias millonarias que anualmente fluyen hacia el sector aumentan el grado de vulnerabilidad y la probabilidad de actos de corrupción en cualquiera de sus escalas.

Paralelamente a estas variables se han identificado 37 formas de corrupción asociadas con el sector salud y agrupadas en las siguientes áreas: gobernanza, regulación, desarrollo de

investigación, mercadotecnia, contrataciones, distribución y almacenamiento del producto, gestión de los recursos públicos y prestación de servicios. En relación concreta con el sector de contrataciones pueden ocurrir una diversidad de formas de corrupción, incluyendo no contratar al mejor proveedor, conflictos de interés, no apostar por el mejor costo sino aceptar el pago de sobrepagos, adjudicar un contrato a una empresa sin las capacidades para proveer los medicamentos o los servicios de salud, solamente porque se recibió un soborno. En lo que se refiere al almacenamiento y distribución del producto, pueden ocurrir robos en los almacenes de los medicamentos o de los insumos médicos (Oropeza, 2022).

Por su parte, Massé (2020) afirma que desde sus primeros meses de gestión, la actual administración federal, a través de la Secretaría de la Función Pública, investigaba anomalías en compras públicas realizadas por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), recursos no comprobados del ya desaparecido Seguro Popular entre 2007 y 2016, así como transferencias realizadas a unidades médicas sin los avales correspondientes, sumando en su conjunto un total de 26 mil millones de pesos, bajo sospecha de irregularidad. Para esta investigadora, un sistema de indicadores eficaz constituye uno de los elementos neurálgicos para dimensionar adecuadamente los beneficios de la lucha anticorrupción. Y es justamente en este aspecto, donde no se ha avanzado lo suficiente:

No obstante, hoy tenemos un portal de estadísticas para el sector salud que, aunque funciona mejor gracias a los esfuerzos que hizo la Dirección General de Información de Salud en 2019, solo cuenta con indicadores de gestión, como el número de consultas o egresos hospitalarios. Aunque esta información es útil, es insuficiente para contrastarla con las quejas que los grupos de pacientes han manifestado, como la falta de quimioterapias para niños con cáncer o tratamientos para personas con VIH-SIDA. (Massé, 2020)

Finalmente, las investigaciones realizadas por Bladinieres (2019) develan la complejidad de la medición de la corrupción, dada la dinámica de secrecía que suele caracterizar el fenómeno. La mayoría de los índices conocidos popularmente se basan en percepciones y experiencias que no siempre constituyen factores estrictamente ligados con la corrupción, lo que da lugar a escenarios contradictorios como el que una administración estatal aparezca con bajos niveles de corrupción en una medición y simultáneamente figure con altos niveles en otro. A pesar de las dificultades

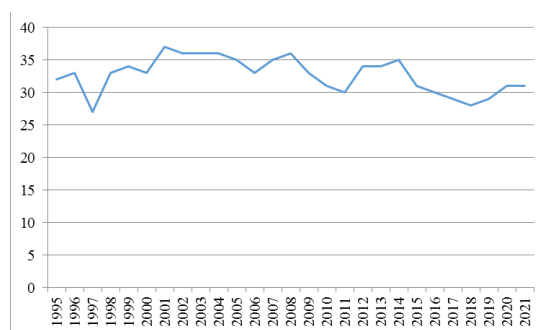
metodológicas, puede afirmarse que el 93% de las ocasiones en que se da el problema del sobreprecio que los gobiernos estatales suelen pagar por los medicamentos, éste está ligado a actos de corrupción:

El sobreprecio promedio que pagan los gobiernos de los estados explicado por la corrupción representa 44% del valor de la canasta de medicamentos. Los estados que pagan mayor sobreprecio son Yucatán (440%), Sonora (99%) y Colima (97%). Por otro lado, los medicamentos cuyas compras se ven más afectadas por la corrupción son la insulina humana, el levofloxacino, la ampicilina y la insulina glargina, que tienen en promedio un sobreprecio sobre su valor comercial del 86%, 79%, 76% y 75%, respectivamente. La corrupción a través del sobreprecio se da principalmente en medicamentos de bajo costo y alta rotación. (Bladinieres, 2019: s/n)

Percepciones sobre corrupción y salud en México

De acuerdo con el IPC 2021, de los 180 países analizados, solamente el 14% logró una mejora sustancial en materia de transparencia y combate a la corrupción, mientras que casi las tres cuartas partes de las naciones evaluadas se mantuvieron con escasos o nulos avances en la materia. A pesar de que la vocación distintiva de la actual administración federal se dirige principalmente hacia la erradicación de la corrupción, México se ubicó en el amplio conjunto de naciones que no han avanzado en la materia. Como se muestra en la gráfica 1, la puntuación del país apenas y mejoró en los últimos cuatro años.

Gráfica 1
Percepciones sobre corrupción en México 1995-2021¹

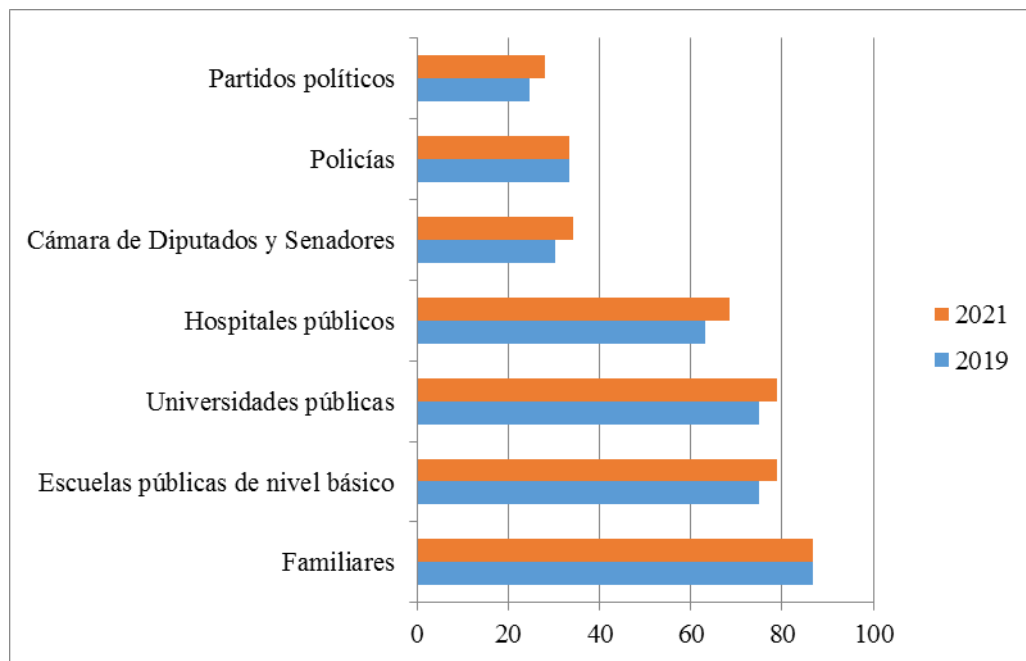


Fuente: Elaboración propia con base en TI 2021a².

Aunque se mantuvo una ligera tendencia positiva iniciada en 2018, la puntuación actual del IPC parece todavía muy lejana del máximo histórico registrado en 2001. Cabe destacar que la puntuación del IPC se mantuvo exactamente igual entre 2020 y 2021, periodo de tiempo que coincide con los momentos más complicados de la emergencia sanitaria. Una posible explicación de este escenario reside en las críticas y controversias desprendidas del manejo de la pandemia por parte de la autoridad federal, muchas de las cuales fueron documentadas por entidades académicas, organizaciones sociales y medios de comunicación, como se expondrá más adelante.

Según los datos más recientes de la ENCIG (INEGI, 2022), a nivel nacional y tomando en consideración el conjunto de trámites y servicios públicos que son evaluados, entre 2019 y 2021 hubo una reducción de 32.9% del costo a consecuencia de la corrupción y una disminución de 28.1% del costo promedio por persona afectada a consecuencia de la corrupción (INEGI, 2022: 140). En la gráfica 2 puede apreciarse el nivel de confianza en instituciones o actores de la sociedad, incluyendo los hospitales públicos.

Gráfica 2
Porcentaje de percepción de confianza 2019 y 2021



Fuente: Elaboración propia con base en INEGI 2022

En cuanto a las experiencias de corrupción derivadas del contacto con algún servidor público, la tasa de prevalencia de corrupción al realizar un trámite personal pasó de 15 mil 732 en 2019, a 14 mil 701 en 2021. En el mismo periodo de tiempo, la percepción sobre la frecuencia de los actos de corrupción se redujo apenas en 0.8%, si bien la tasa de víctimas de corrupción sí registró una variación notable, disminuyendo en 6.6%. La tasa de actos de corrupción en al menos uno de los trámites realizados se redujo en un 14.6%.

Durante 2021 los trámites con mayor porcentaje de experiencias de corrupción fueron el contacto con autoridades de seguridad pública y las gestiones ante el Ministerio Público; paralelamente la atención médica programada y el pago ordinario del servicio de agua potable fueron las diligencias con las tasas más bajas. Sin embargo, también se registró un aumento sensible en las experiencias de corrupción relacionadas con la atención médica de urgencia, pues la tasa pasó de 0.7 en 2019 a 1.3 en 2021.

En relación con la prestación de servicios de salud en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado (ISSSTE), se redujo significativamente el porcentaje de personas que manifestó que en su tratamiento dispuso de medicamentos suficientes, aunque también aumentó notablemente la proporción de derechohabientes que consideró que no hubo saturación de usuarios en clínicas y hospitales.

En el caso conjunto de los servicios estatales o el Instituto de Salud para el Bienestar, (INSABI), fue aún más notoria la percepción de haber recibido atención sin saturación de usuarios en clínicas y hospitales, pues el porcentaje pasó de 19.90% en 2019, a 36.30% en 2021. En términos generales, la población de 18 años y más que se sintió muy satisfecha o satisfecha con la atención médica fue de 54.5% para los servicios estatales o el INSABI, 52% para el IMSS y 51.8% para el ISSSTE.

COVID-19 y corrupción en México: tres iniciativas de registro de irregularidades desde la sociedad civil

Algunos de los aspectos más cuestionados sobre el proceder de la administración federal en el manejo de la emergencia sanitaria, guardan una estrecha relación con las recomendaciones planteadas por organismos internacionales en el marco de la lucha contra la COVID-19 y la

mitigación de la corrupción, como el reforzamiento de los organismos de supervisión, defensa de la democracia y del espacio público, disponibilidad y accesibilidad de datos pertinentes, y procesos de contratación abiertos y transparentes. En este último aspecto se señala que:

Muchos gobiernos han relajado drásticamente sus procesos de contratación, con procedimientos precipitados y opacos que presentan grandes oportunidades para la corrupción y el desvío de recursos públicos. Los procesos de contratación deben mantenerse abiertos y transparentes a fin de combatir irregularidades, identificar conflictos de interés y garantizar precios justos. (TI, 2020: 5)

Como parte de su estrategia de comunicación de riesgos, el gobierno federal habilitó el portal “coronavirus.gob.mx” para la consulta de información sobre el comportamiento de la pandemia, los lineamientos oficiales para la vigilancia epidemiológica, recomendaciones básicas para la contención y mitigación de contagios en espacios públicos y privados, material visual para la rehabilitación pulmonar de pacientes, y los criterios generales de la política nacional de vacunación (Gobierno de México, s/f). Este y otros portales del gobierno federal muestran inconvenientes e inconsistencias en materia de transparencia y acceso a la información. Aunque través de la pestaña “Transparencia Proactiva. Conocimiento Público Útil. Enfermedad Covid-19”, se puede enlazar directamente con el micrositio diseñado por el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), su última actualización data del 15 de abril de 2020. Al dar clic en la pestaña “Información relativa a la compra de insumos para la atención de COVID-19” se despliega la leyenda “en proceso de respuesta” (INAI, 2020).

Las lagunas de información dificultan la valoración integral de los aciertos y errores derivados del manejo de la pandemia e implican un notable obstáculo para el monitoreo ciudadano y la identificación oportuna de prácticas de corrupción asociadas con la emergencia sanitaria. Como se advirtió atinadamente, la documentación relativa a las compras, adjudicaciones y licitaciones “también debería publicarse de manera proactiva y completa en el sitio [incluyendo] todos los contratos que el gobierno federal y los estatales han hecho para afrontar la Covid 19” (Ocaranza, 2020: s/n).

Este vacío fue ocupado por análisis y estudios basados en la información oficial disponible,

elaborados principalmente por organizaciones sociales. También destacaron las notas e investigaciones periodísticas de distintos medios de comunicación, que alertaron sobre presuntos hechos de corrupción. En este contexto, “los aportes de la sociedad civil, los reportajes publicados por el periodismo de investigación y los estudios impulsados por la academia son vitales (...) para emprender acciones de investigación y sanción de los actos irregulares y abusivos cometidos” (Guerrero y Cardoso, 2020: 12). A partir de este último conjunto de fuentes, es posible delinear una panorámica sobre los efectos nocivos derivados del entronque entre la pandemia sanitaria de COVID-19 y la pandemia de corrupción en el sector salud, que quedan ocultos tras el triunfalismo del discurso político.

#DenunciaCorrupcionCoronavirus

Esta herramienta, desarrollada por Iniciativa de Transparencia y Anticorrupción del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey y la asociación Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano, es un espacio para que cualquier ciudadano o persona extranjera pudiera denunciar, mediante un sencillo cuestionario, cualquier acto de corrupción relacionado con la atención del coronavirus, incluyendo sobornos, prestación de servicios médicos a cambio de actos sexuales o tráfico de influencias. También podían reportarse fallas operativas de los prestadores de servicios médicos, como falta de camas o respiradores, demora excesiva en la atención o diagnósticos incorrectos, tanto en hospitales públicos como privados (Redacción Información En Directo, 2020). Este proyecto procuró generar “información para el público y medios de comunicación, con la que ayudemos a controlar la corrupción en este periodo de emergencia y con la que propongamos alternativas para un mejor manejo de la crisis” (Estrada, como se citó en Redacción Información En Directo, 2020).

Actualmente la plataforma está deshabilitada; sin embargo, durante los primeros meses de la pandemia se denunció el uso de bienes públicos para beneficio privado en la atención de la emergencia sanitaria. Con base en la propia experiencia ciudadana, se recibieron 348 reportes de los que 26% hicieron referencia a casos de micro corrupción, entre los que destacan el soborno y la sextorsión (Guerrero y Cardoso, 2020).

Compras Covid Mx

Es una fuente de análisis impulsada por Serendipia y PODER (s/f). Aquí puede consultarse información sistematizada de los contratos realizados por la administración federal para la adquisición de diversos equipos, materiales e insumos médicos entre enero de 2020 y septiembre de 2022. Los datos se obtuvieron de la plataforma Compranet de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y mediante solicitudes específicas realizadas a través de los mecanismos de transparencia de las secretarías e instancias involucradas. Los resultados se organizaron a partir de tres criterios básicos: la institución que realizó la compra, el proveedor, y el monto de cada contrato. En la tabla 1 se muestra el desglose de compras por tipo de procedimiento, número de contratos y monto adjudicado.

Tabla 1

Compras federales realizadas entre enero de 2020 y septiembre de 2022

Tipo de procedimiento	Contratos	Monto	%
Adjudicación directa	16,212	\$ 36,638,419,569.94	94.45
Licitación pública	400	\$ 644,615,698.08	2.33
Otras contrataciones	189	\$ 82,253,651.49	1.11
Invitación a cuando menos 3 personas	309	\$ 282,411,309.24	1.8
Contrato entre entes públicos	54	\$ 32,582,121.54	0.31
Total	17,164	\$ 37,680,282,350.29	100

Fuente: Elaboración propia con base en Serendipia y PODER, s/f.

Con fundamento en el análisis de la información publicada en Compranet, se afirma que si bien los contratos federales para atender la pandemia comenzaron a adjudicarse desde enero de 2020, “el mayor desembolso fue hecho en octubre de ese año, cuando el Centro Nacional para la Salud de la Infancia y Adolescencia (CENSIA) adquirió vacunas contra la Covid-19 a la empresa AstraZeneca por seis mil millones de pesos” (Serendipia y PODER, s/f). En el marco de su estrategia de preparación y respuesta, el gobierno federal emitió un decreto para facilitar la compra de insumos médicos a través de la modalidad de adjudicación directa, que representó el 94% de las adquisiciones realizadas (Ocaranza y Aspra, 2020).

Casi el 93% de los recursos adjudicados por la administración federal fueron ejercidos por las siguientes entidades: el CENSIA, el IMSS, la Secretaría de Salud (SSA), el ISSSTE y la

Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA). En el caso de esta última dependencia se asegura que no hizo públicos un total de 71 contratos, 51 de ellos con importes equivalentes a más de 700 millones de pesos. De los restantes se afirma que “fueron dados de forma abierta, con importes mínimos y máximos, según lo descubierto vía solicitudes de información. Es decir, el gasto de SEDENA en Compranet está subrepresentado” (Serendipia y PODER, s/f: s/n).

En relación con los proveedores se detectó un total de 2 mil 115 empresas. Las que destacan por el monto financiero de los contratos asignados son Creatividad y Espectáculos, Suministro para Uso Médico y Hospitalario, Abalat, Be Hemp y Philips México Commercial. El detalle del número de contratos y su equivalente monetario puede observarse en la tabla 2.

Tabla 2
Principales proveedores de la administración federal entre enero de 2020 y septiembre de 2022

Proveedor	Contratos	Monto
Creatividad y Espectáculos S.A. de C.V.	33	\$ 2,193,999,558.30
Suministro para Uso Médico y Hospitalario S.A. de C.V.	3	\$ 1,663,920,000.00
Abalat S.A. de C.V.	129	\$ 1,165,685,784.54
Be Hemp S.A. de C.V.	3	\$ 1,062,000,000.00
Philips México Comercial S.A. de C.V.	9	\$ 995,085,096.36
Total	177	\$ 7,080,690,439.20

Fuente: Elaboración propia con base en Serendipia y PODER, s/f.

Estudio del IMCO

La tercera y última fuente contemplada para este análisis es el estudio auspiciado por el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) sobre la política de compras de emergencia implementada por el gobierno federal durante el primer año de la pandemia titulado “Un año de compras de emergencia en México. Seis propuestas para mejorar” (Avendaño, Montes y Santana, 2021). El seguimiento se hizo específicamente en torno al desempeño de las entidades que, de acuerdo con el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en marzo de 2020, fueron facultadas para la celebración de contratos mediante adjudicación directa: IMSS, INSABI, ISSSTE, Secretaría de Marina (SEMAR), SEDENA y la SSA.

El IMCO ha puesto en tela de juicio la calidad y la transparencia de la información

publicada en el portal Compranet (Avendaño, Montes y Santana, 2021). Entre sus principales inconsistencias destaca la falta de uniformidad de criterios en la captura de los datos, lo que hace complicado identificar, de manera ágil y certera, las compras realizadas *ex profeso* para la atención de la emergencia sanitaria. Estas fallas dificultan, hasta a las mismas dependencias, identificar cuáles son las compras que corresponden a la pandemia; por ejemplo, el listado de adquisiciones del ISSSTE no incluye, al menos, 752 contratos que el IMCO reconoció como compras para atender la emergencia, equivalentes a más de mil 600 millones de pesos (Avendaño, Montes y Santana, 2021).

El informe plantea una serie de irregularidades en la política de compras del gobierno federal durante el primer año de la pandemia. Entre las más delicadas sobresale la ausencia de mecanismos especiales para el monitoreo de adquisiciones en tiempos de emergencia, casos de sobreprecio que implicó pagar más del doble por el mismo producto con apenas un mes de diferencia, además de que:

Casi 1 de cada 2 compras (45%) para atender el COVID-19 fueron publicadas de manera tardía, entre uno y 327 días después de la fecha de inicio del contrato (...) Los registros de proveedores rara vez son utilizados y se han contratado empresas sin experiencia en el sector salud. Empresas dedicadas a la venta de muebles, transporte, circuitos de seguridad y refacciones de barcos han recibido contratos para la adquisición de equipo e insumos médicos. (Avendaño, Montes y Santana, 2021: 5)

El estudio señala que no es posible conocer la descripción detallada y el precio unitario de un conjunto de bienes adquiridos, entre enero de 2020 y febrero de 2021, con el 24% de los recursos destinados a la atención de la pandemia. Un total de 237 contratos, equivalentes a más de 4 mil millones de pesos, no disponen de la documentación probatoria de las distintas etapas de su proceso de adjudicación:

Para facilitar la consulta, las bases descargables de Compranet incluyen un hipervínculo a cada proceso de compra, de tal manera que sea posible acceder al perfil y conocer los documentos e información que no está disponible en la base. No obstante, en los últimos meses las inconsistencias entre las bases de datos y los perfiles individuales de Compranet

han incrementado de manera considerable. Especialmente para las compras destinadas a la atención de la pandemia. El IMCO detectó una gran cantidad de compras que no cuentan con un perfil público en Compranet, pero sí tienen un registro en la base de datos. Esto sugiere que en un primer momento las compras fueron registradas en la plataforma y posteriormente eliminadas de la página. (Avendaño, Montes y Santana, 2021: 20)

Una de las reflexiones más interesantes de este estudio se refiere a las condiciones de compra-venta de las vacunas. Llama la atención la ausencia de mecanismos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en el sector privado, tema que ha merecido poca atención por parte de los medios de comunicación y que constituye un tema pendiente en la agenda de los estudios sobre prevención y combate a la corrupción. Como atinadamente se afirma “en México y el mundo, la información sobre las vacunas, el plan de compra, el precio y las fechas de entrega se encuentra bajo acuerdos de confidencialidad entre el gobierno y los proveedores” (Avendaño, Montes y Santana, 2021: 5).

Conclusiones

El combate a la corrupción, el acceso oportuno a la información pública y la transparencia en las decisiones adoptadas por los gobiernos, son componentes imprescindibles del desarrollo sostenible (PNUD, 2015). En sintonía con los enfoques contemporáneos impulsados desde la sociedad civil, y desde una amplia perspectiva ética, de justicia social, económica y ambiental, es posible sostener que la corrupción y la impunidad constituyen escenarios y formas de relación social que favorecen violaciones graves a los derechos humanos (Guerrero y Cardoso, 2020).

Decidir entre el ejercicio de un derecho humano frente a otro constituye un falso dilema, aún en un contexto de emergencia y desconcierto como el que provocó la pandemia de COVID-19. La política de salud y la política de transparencia y acceso a la información, tienen que concebirse y practicarse de forma inseparable. Lo que la información recopilada y expuesta sugiere es que, al menos en el marco de la atención de la emergencia sanitaria, estas políticas operaron de manera desarticulada. Las percepciones sobre corrupción a nivel general y sobre los servicios médicos en particular parecen corroborar esta afirmación. Si por una parte se percibió una leve mejoría en la apreciación que la población mexicana tuvo de la atención en las principales

instituciones de salud a nivel federal y estatal, también aumentó el porcentaje de experiencias de corrupción reportadas en la atención médica de urgencia, de acuerdo con los datos de la ENCIG. Esto último guarda estrecha relación con las denuncias recogidas a través de la herramienta “#DenunciaCorrupciónCoronavirus”; parece ser que las dinámicas de micro corrupción en el sector salud se entroncaron negativamente con los efectos de la pandemia de COVID-19.

El IPC 2021 indica que la población mexicana sigue percibiendo un entorno altamente vulnerable a la comisión de actos de corrupción a pequeña y gran escala, lo cual podría relacionarse con las inconsistencias en materia de transparencia y acceso a la información sucedidas durante los años más agudos de la crisis sanitaria. Si para la actual administración federal el combate a la corrupción no se simula, sino que se investiga y sanciona (Martínez y Poy, 2021), resulta impostergable una respuesta pública, proactiva, puntual y bien argumentada en relación con las irregularidades documentadas por Serendipia y PODER, así como en el estudio publicado por el IMCO. Por tal motivo es imprescindible que las entidades directamente vinculadas con la política de compras para la atención de la pandemia de COVID-19 expliquen, sin retórica ni descalificaciones, este conjunto de señalamientos planteados desde la sociedad civil.

Si las decisiones en materia de atención a la emergencia sanitaria estuvieron desvinculadas de la observancia de las responsabilidades administrativas contempladas por la ley, y de la actitud de “cero tolerancia a la corrupción” que reivindica la actual administración federal, entonces existe una contradicción profunda que exige atención urgente. Los efectos negativos ocasionados por el entronque de estas dos pandemias de los tiempos recientes así lo ameritan.

Bibliografía

- Avendaño, Fernanda., Montes, Pablo y Santana, Maximiliano (2021). “Un año de compras de emergencia en México. Seis propuestas para mejorar”. *Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO*. <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/03/20210322-Un-an%C3o-de-compras-de-emergencia-en-Me%C8xico.pdf> (24-X-2022).
- Bladiniers, Julia (11 de junio de 2019). “Corrupción en la compra de medicamentos del sector salud”. *Forbes México*. <https://www.forbes.com.mx/corruccion-en-la-compra-de-medicamentos-del-sector-salud/> (24-X-2022).
- Gobierno de México (s.f.). *Coronavirus* <https://coronavirus.gob.mx/> (24-X-2022).

- Guerrero, Carlos G. y Cardoso, Jorge A. (2020). *Corrupción y derechos humanos en tiempos de Covid-19. Informe Ejecutivo sobre México*. Derechos Humanos y Litigio Estratégico Mexicano. <https://www.dlmex.org/storage/services/corrupcion-y-derechos-humanos-en-tiempos-de-covid-19-informe-ejecutivo-sobre-mexico.pdf> (24-X-2022).
- Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, INAI (15 de abril de 2020). *Covid-19. Transparencia proactiva. Conocimiento público útil*. https://micrositios.inai.org.mx/gobiernoabierto/?page_id=6791 (24-X-2022).
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía, INEGI (2022). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental ENCIG 2021. Principales resultados*. https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2021/doc/encig2021_principales_resultados.pdf (24-X-2022).
- Martínez, Fabiola y Poy, Laura (22 de octubre de 2021). “Se han presentado al menos 200 denuncias por corrupción: López Obrador”. *La Jornada*. <https://www.jornada.com.mx/notas/2021/10/22/politica/se-han-recibido-al-menos-200-denuncias-por-corrupcion-lopez-obrador/> (24-X-2022).
- Massé, Fátima (30 de enero de 2020). “Salud, corrupción y cifras”. *Instituto Mexicano para la Competitividad, IMCO. Centro de Investigación en Política Pública*. <https://imco.org.mx/salud-corrupcion-y-cifras/> (24-X-2022).
- Ocaranza, Claudia y Aspra, Queletzú (10 de septiembre de 2020). “Dos de cada 100 pesos en contratos va para la COVID-19”. *PODER*. <https://poderlatam.org/2020/09/dos-de-cada-100-pesos-en-contratos-va-para-la-covid-19/> (24-X-2022).
- Ocaranza, Claudia (30 de junio de 2020). “México compró insumos para la atención a la Covid-19 con sobreprecios y a empresa sin experiencia”. *PODER*. <https://poderlatam.org/2020/06/mexico-compro-insumos-para-atencion-a-la-covid-19-con-sobreprecios-y-a-empresa-sin-experiencia/> (24-X-2022).
- Organización de las Naciones Unidas México, ONU-México (15 de octubre de 2020). *La corrupción en tiempos de la Covid-19 podría llegar a socavar la buena gobernanza en todo el mundo, dice Guterres*. <https://coronavirus.onu.org.mx/la-corrupcion-en-tiempos-de-la-covid-19-podria-llegar-a-socavar-gravemente-la-buena-gobernanza-en-todo-el-mundo> (24-X-2022).

Oropeza, Janet (2022). “Corrupción en el sector salud” [video]. *Diplomado en análisis y control de la corrupción* [en línea]. El Colegio de México, Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, Comité de Participación Social Jalisco, Transversal Incidencia Estratégica en Políticas Públicas, Instituto de Investigación en Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD (2015). *Transformar nuestro mundo. La agenda 2030 para el desarrollo sostenible*. <https://www.undp.org/content/dam/argentina/Publications/Agenda2030/PNUDArgent-DossierODS.pdf> (24-X-2022).

Redacción Información En Directo (4 de mayo de 2020). “Presentan plataforma para denunciar corrupción y fallas operativas en la atención del coronavirus”. *Información en Directo con el Derecho a Saber y Opinar*. <https://endirecto.mx/presentan-plataforma-para-denunciar-corrupcion-y-fallas-operativas-en-la-atencion-del-coronavirus/> (24-X-2022).

Serendipia y PODER (s/f). *Compras Covid MX*. <https://contratoscovid.serendipia.digital/> (24-X-2022).

Transparency International, TI (2021a). *Corruption Perceptions Index*. <https://www.transparency.org/en/cpi/2021> (24-X-2022).

Transparency International, TI (2021b). *Corruption Perceptions Index 2021*. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2021_Report_EN-web.pdf (24-X-2022).

Transparencia Internacional, TI (2020). *Índice de percepción de la corrupción 2020*. https://images.transparencycdn.org/images/CPI2020_Report_ES_0802-WEB.pdf (24-X-2022).

Notas _____

¹ La medición del IPC se realiza mediante una puntuación asignada en un rango que va del 0, equivalente a un entorno de elevada corrupción, a 100, equivalente a un entorno de corrupción inexistente.

² En 2012, TI ajustó la escala de medición del IPC. Para la elaboración de la gráfica y en el ánimo de facilitar una aproximación panorámica de toda la información disponible, se equipararon las puntuaciones de los años que van de 1995 a 2011, con el rango vigente de 0 a 100 puntos.

Instituciones y Estado de derecho

Institutions and rule of law

*Cuauhtémoc López Guzmán**

Resumen: La debilidad del Estado de derecho en México proviene de un orden institucional defectuoso que el propio gobernante ha reproducido socialmente. Esta condición institucional encaja con el concepto de Estado anómico de Peter Waldmann. se aplica para comprender las violaciones a las normas; sobre todo enfatiza que la anomia del Estado mexicano no deriva de la subregulación y la falta de normas, -como lo define Waldmann- sino por la utilización de las instituciones informales como vía alterna para evadir comúnmente los ocurrentes y caprichosos decretos, leyes y regulaciones que encarecen o entorpecen todo tipo de intercambio humano en la sociedad mexicana.

Abstract: The weakness of the rule of law in Mexico forth comes from a poor institutional order that the ruler himself has socially reproduced. This institutional status fits with the concept of anomic State developed by Peter Waldmann and is applicable to understand the violation of norms and regulations; but above all it emphasizes that the Mexican state of anomie is not derived from sub regulation and lack of standards, -as defined by Waldmann- but by the use of informal institutions as an alternative pathway to often evade witty and whimsical decrees.

Palabras clave: leyes; anomia; cultura; desarrollo.

Introducción

En México la vía al desarrollo y la democracia sólo será posible con el funcionamiento de un Estado de derecho que garantice el cumplimiento de la ley en todos los ámbitos de la vida social y sobre cualquier individuo, independientemente de su riqueza o poder.

El vínculo entre Estado de derecho y desarrollo económico ha sido ya planteado por los nuevos economistas neo-institucionales; así como el vínculo entre Estado de derecho y democracia abordado por politólogos que se adhieren a esta escuela.

En el caso del desarrollo económico es fundamental que el sistema legal genere certidumbre y certeza en la defensa de los derechos de propiedad, las inversiones y la regulación y cumplimiento de contratos. Un marco legal deficiente, funcionarios corruptos y un poder judicial débil y parcial

* Líder del Cuerpo Académico en Ciencia Política. Profesor investigador tiempo completo.

introducen desconfianza, temor y altos costos de oportunidad para cualquier decisión de inversión a largo plazo.

La falta de credibilidad asociada con gobiernos débiles es el mayor problema para los países en desarrollo. Esto afecta a todas las áreas de la actividad económica: los agentes no pueden realizar contratos de largo plazo porque no hay un sistema legal eficiente, y por tanto no encuentran valioso invertir porque tienen miedo de que sus ganancias puedan ser robadas o expropiadas, ya sean en sus actividades de mercado o en sus relaciones contractuales con el gobierno. La falta de protección para los agentes entonces resulta en una reducción de sus esfuerzos y por tanto en subinversión.” (Ayala Espino, 2001)

En el caso de la consolidación democrática al carecer México de un efectivo Estado de derecho los distintos actores políticos retan o transgreden el orden normativo regulador de la competencia política; por otra parte, los gobernantes son fácilmente atraídos hacia el ejercicio arbitrario y parcial del poder con el afán de vencer al contrincante electoral o desviar recursos públicos para fines partidistas o de promoción personal.

El Estado de derecho introduce la lógica de limitar al poder al defenderse de cualquier medida arbitraria de la autoridad, garantizándole al individuo libertades y recursos jurídicos para su defensa y protección.

En un eje político el Estado de derecho protege al ciudadano del poder despótico del gobernante, y en un régimen democrático esas normas consensuadas y avaladas por la colectividad dan vida y sustento a la libertad. En un eje económico el Estado de derecho protege los derechos de propiedad de los individuos ante la tentación expropiatoria del gobernante; con ello se garantiza que quien se esfuerza, trabaja e invierte arriesgando su riqueza tenga recursos jurídicos para su defensa.

Antes de avanzar en el desarrollo de este artículo es necesario puntualizar que se entiende por Estado de derecho; retomo de Ruiz Valerio las características básicas.

1. El reconocimiento de los derechos y libertades fundamentales, ampliamente definidos para todos los ciudadanos, con garantía jurídica formal y efectiva realización material.
2. El imperio de la ley, tomando a la ley como expresión de la voluntad general, democráticamente formulada.

3. La división de poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
4. La legalidad de la administración: actuación según la ley (preexistente), con suficiente control judicial (principio de legalidad) (Ruiz Valerio, 2006)

Para abordar la debilidad histórica del Estado de derecho en México, utilizaremos el concepto de Estado anómico ya que desde nuestro punto de vista es una categoría que explica el mal funcionamiento de los órganos de justicia y el incumplimiento de la ley, desde un punto de vista organizacional, institucional, así como cultural.

A). Concepto y características del Estado anómico

El concepto de anomia fue usado por primera vez por el sociólogo Emile Durkheim para especificar situaciones o ámbitos sociales que se caracterizan por la subregulación o la falta de reglas. Peter Waldmann usa este concepto para explicar el incumplimiento de la ley en las sociedades latinoamericanas y la debilidad del Estado de derecho en América latina.

Con esta indagación Waldmann se focaliza en los componentes culturales e históricos de desacato a las normas, y la sujeción a reglas informales para procesar todo tipo de relaciones e intereses con las autoridades.

Por ello Waldmann propone identificar una situación social de anomia cuando “faltan normas o reglas claras, consistentes, sancionables y aceptadas, hasta cierto punto, por la sociedad para dirigir el comportamiento social y proporcionarle una orientación.” (Waldmann, 2003)

Las principales características de una sociedad y un Estado anómico son sintetizadas del texto de Waldmann para cotejarlas con las particularidades disfuncionales del Estado de derecho en México; además se construirá un puente conceptual entre el enfoque neo-institucional del Estado mexicano (como Estado depredador) y el orden social de excepción heredado desde la colonia (sistema de privilegios) con el concepto de Estado anómico.

Las principales características de un Estado anómico son:

1. El Estado no ha podido (o le es muy costoso) hacer que los ciudadanos paguen impuestos; individuos pudientes, comunes o los propios funcionarios públicos intentan sustraerse a esta obligación.
2. También el monopolio de la coacción física y la seguridad pública no es capaz de

garantizarla un Estado anómico; esta incapacidad es notoria en algunos casos frente a bandas de narcotraficantes, la guerrilla, pandillas urbanas o movimientos sociales de resistencia.

3. Vinculado con el punto anterior, para los ciudadanos es muy común concebir a los policías, jueces y agentes del orden como la causa de arbitrariedades, corrupción y abuso de autoridad.

4. Contrario a la supuesta fortaleza del Estado por su centralidad, autoritarismo o militarismo, los Estados latinoamericanos son considerados débiles al no tener la capacidad de legitimarse y regular la vida social sobre normas transparentes y consensuales.

5. En relación al punto anterior, los Estados débiles en contrapartida dictan, formulan y promulgan leyes, decretos y reglamentos; crean organismos burocráticos y procuradurías para compensar la incapacidad de regulación y gobernabilidad que les es propia.

6. El acato a la ley y la aceptación de las políticas del Estado —casi siempre— se negocia desde adentro (con grupos rivales o leales), o desde afuera (con movimientos sociales) por apoyos y recursos; en donde el chantaje y la amenaza son los medios para intercambiar lealtad por privilegios.

7. Los funcionarios o burócratas perciben salarios precarios, pero gozan de ámbitos no regulados o discrecionalidad para esquilmar al ciudadano o desviar recursos públicos para su uso privado.

8. El personal burocrático ingresa por vías no profesionales, nepotismo, influencias, relaciones personales o compromisos partidistas; y su interés es el enriquecimiento y el poder, y no el servicio público.

9. Es común que este tipo de Estados cuenten con constituciones extensas, nutridas de ideología y elegantemente redactadas con los principios de justicia, equidad y desarrollo que no se materializan en la realidad.

10. La cultura social y el comportamiento colectivo reforzado por la herencia institucional colonial hacen que los individuos utilicen las normas informales para sustraerse de la ley, proteger privilegios o defender una norma social contraria. (Waldmann, 2003)

B). El Estado mexicano: una construcción institucional defectuosa.

Si queremos identificar las pautas culturales e institucionales defectuosas que heredó el Estado

mexicano moderno debemos considerar que a esta situación de anomia característica del deficiente funcionamiento del Estado de derecho se debe sumar la desviación institucional del Estado posrevolucionario hacia una función depredadora. Además en el tránsito a la democracia es necesario puntualizar el estatus de Estado capturado que parece no desaparecer fácilmente ante el poder de los agentes que le han capturado.

Se debe entonces identificar la pauta del mal funcionamiento institucional tomando como referencia primero; el orden institucional posrevolucionario (autoritario) y el nuevo orden institucional pos alternancia (democrático) para precisar si estos rasgos defectuosos están desapareciendo derivado del cambio político hacia la democracia.

La estructura de este trabajo se centra en categorías operativas que den cuenta de tres defectos institucionales que ha padecido el Estado mexicano, uno de ellos relacionado con el desempeño democrático que se abordó con la categoría operativa desequilibrio entre poderes; el segundo relacionado con el subdesarrollo y la desigualdad social y fue analizado con la categoría operativa inequidad. Y un tercer defecto, relacionado con el mal funcionamiento del Estado de derecho que se abordó usando la categoría operativa anomia.

Sin embargo, para profundizar en la permanencia de estos defectos institucionales fue necesario usar la teoría del Estado de North y con ello derivar una novedosa explicación del Estado mexicano y ligar como este funcionamiento anómalo derivó en un sistema de privilegios que obstruye el fortalecimiento democrático, el desarrollo, la equidad y el Estado de derecho.

Es innegable que la transición a la democracia y la liberalización económica están introduciendo nuevas lógicas competitivas y productivas; y por lo tanto la exigencia de un diseño institucional que privilegie un cambio distributivo trazado por patrones de equidad y transparencia.

Si en el pasado el funcionamiento anómalo del Estado mexicano lo acercaba a las características de un Estado anómico, de un Estado depredador, de un Estado capturado, e incluso de un Estado fallido hoy es necesario revisar si estas continuidades (encadenadas por la senda de la dependencia) no desaparecerán; persistiendo así un sistema de privilegios.

Para ser ilustrativos el esquema 10 se sintetiza los rasgos típicos de cada tipo de Estado (para el caso de México) bajo dos órdenes institucionales opuestos (democracia y autoritarismo). Incluimos el concepto de Estado fallido, aunque no se considera que el Estado mexicano estuvo o está en las condiciones definidas por el Centro de Estudios Fundación para la Paz como para

asociarlo a esa anomalía.

También agregamos la condición socioeconómica del concepto sistema de privilegios y su derivación empírica inequidad. Primero, porque aunque la democracia no es un sistema económico de producción de riqueza es un sistema que debe corregir la inequidad en la distribución de la riqueza para reducir la pobreza y acortar la brecha de la desigualdad.

Segundo, porque sólo un Estado comprometido con los principios filosóficos de la democracia puede construir una sociedad más próspera y justa.

* Del Esquema 10, por lo general, un Estado fallido se caracteriza por un fracaso social, político y económico, caracterizándose por tener un gobierno tan débil o ineficaz, que tiene poco control sobre vastas regiones de su territorio, no provee ni puede proveer servicios básicos, presenta altos niveles de corrupción y de criminalidad, refugiados y desplazados, así como una marcada degradación económica.

Aun ante graves retos a la seguridad nacional (crimen organizado), alta corrupción gubernamental y deficientes servicios públicos el Estado mexicano está muy lejos ser considerado un Estado fallido.

Si usamos el enfoque transicional debemos suponer que la consolidación democrática en México no será efectiva si no se alteran las formas institucionales desviadas del Estado mexicano para que desaparezca el círculo vicioso de la ineficiencia y la inequidad. (véase esquema 11.)

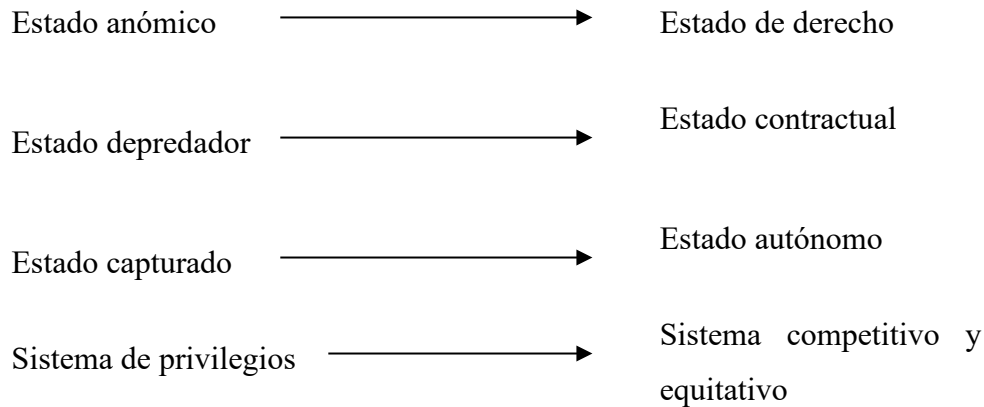
Entonces desde un enfoque organizacional el Estado ha permeado en toda la sociedad mexicana un orden institucional defectuoso producto de las formas anómalas gestadas desde la época colonial. Pero para una explicación más amplia sobre la condición persistente de anomia en México es necesario considerar los aspectos sociales, culturales e ideológicos enraizados en la conducta colectiva que se opone o resiste al cumplimiento de la ley, el respeto a las autoridades y a diversas reglas de convivencia colectiva. Pasemos al siguiente apartado para identificar las dimensiones de esta compleja relación entre normas y conducta colectiva en nuestro país.

Esquema 10. Caracterización del Estado Mexicano.

Tipo de Estado	Estado mexicano	
	Rasgos típicos	
	Bajo un sistema autoritario	Bajo un sistema democrático
Estado anómico	Prevalecen las instituciones informales	Debe regir el Estado de derecho
Estado capturado	Las elites económicas subordinan al gobernante	El Estado debe ser un regulador autónomo e imparcial
Estado depredador	La clase gobernante asume una conducta patrimonialista	La existencia de rivales sustitutos reduce el intento de saqueo y corrupción
Estado fallido*	Concepto no asociado al Estado mexicano	No existe
Sistema de privilegios/inequidad	El Estado reproduce la inequidad y garantiza privilegios	La democracia debe ser un sistema corrector de la inequidad

Fuente: Elaboración del autor

Esquema 11. Realineación institucional del Estado mexicano.



Fuente: Elaboración del autor

C). Incumplimiento, ilegalidad, impunidad e injusticia: las diversas facetas del desacato al Estado de derecho y la persistencia de anomia.

Aunque México está transitando hacia un Estado contractual el mal funcionamiento del Estado de derecho produce déficits sociales que se traducen en graves transgresiones a las normas; bien sea porque el gobernante es incapaz de monitorear estas desviaciones, o porque los individuos consideran que las normas son una restricción a sus libertades.

En el primer caso el origen de una situación social y jurídica anómica está centrada en la debilidad institucional reforzada por ineficiencias de tipo organizacional; es decir, cuerpos policiales no profesionales, desorganización y corrupción del poder judicial y abusos de autoridad. En el segundo caso la situación de anomia proviene de una interpretación cultural centrada en la desconfianza a las autoridades y en la primacía de los arreglos personales para evadir o flexibilizar la ley.

En ambos casos la situación de anomia se constituye de dos componentes interrelacionados (instituciones y cultura) la complejidad que deriva de ello se traduce en dos interpretaciones a veces opuestas en términos académicos. Una que sostiene que el mal funcionamiento del Estado de derecho proviene de las conductas desviadas del gobernante, (el aparato policial y judicial); en

cambio otra interpretación enfatiza que el Estado de derecho no se afianzará en México mientras persista la concepción popular de que el derecho es un medio para controlar, dominar o explotar.

Lo cierto es que se identifican dos desviaciones que se refuerzan; si las autoridades sistemáticamente han usado la ley para abusar del más débil, y el más fuerte las puede someter; si el más rico las puede comprar, si el amigo o privilegiado no recibe castigo, y los pobres e ignorantes son acusados, robados o encarcelados por capricho e interés de la autoridad persistirá la desconfianza, recelo y falta de credibilidad.

La inobservancia de las leyes, la impunidad, la discriminación y los privilegios frente a normas jurídicas, fueron fraguando lenta pero constantemente una cultura de la simulación, incentivada por los bajos costos y la efectividad de los arreglos y las prácticas por fuera o en contra del ordenamiento jurídico. (Ayala Espino, 2001)

La interpretación cultural pone énfasis en los valores, señalando que reforzando las pautas positivas de acción social, familiar y de educación en un individuo se podrá orientar la conducta hacia la honradez y legalidad. En cambio la interpretación institucional pone énfasis en la primacía de las reglas formales para estructurar cualquier tipo de intercambio, negociación o cooperación.

El neo-institucionalismo reconoce que la debilidad del Estado de derecho en las naciones en vías de desarrollo se debe a una situación de anomia; en donde esta condición (anomia) no es producto de la falta de reglas, sino que es el resultado del uso discrecional o alternativo de reglas informales.

Esta conceptualización puede evocar imágenes de anomia o de falta de reglas. Por el contrario, lo que se observa en muchos casos no es una ausencia de reglas sino la presencia de reglas alternativas, a menudo denominadas instituciones o reglas informales. Estas reglas alternativas, cuando existen, reemplazan, condicionan o afectan de alguna manera la validez de las reglas formales. (Brinks, 2006)

De esta conceptualización derivamos la premisa central de este ensayo; donde sostenemos que México es un Estado anómico –apoyándonos en la teoría de Peter Waldmann,-- pero introduciendo la idea que para el caso de México la situación de anomia no ha sido el resultado de

falta de reglas, (como indica el concepto) sino la aplicación de reglas informales, como medio alternativo de interacción humana en todos los ámbitos sociales, económicos y políticos.

El uso y primacía de las reglas informales ha derivado en una compleja e incierta relación social entre los particulares, y ante y frente a la autoridad. Pasemos a identificar las variantes en la conducta colectiva asociada a esta lógica de anomia y desacato al Estado de derecho usando el enfoque neo institucional de arreglos informales basado en costos de transacción y cálculos estratégicos.

Abordemos ahora las distintas manifestaciones de anomia donde el orden institucional formal es sustituido por reglas informales, utilizando los individuos como parámetros de legitimidad de su conducta desviada los costos y cálculos en relación a la posible sanción.

En México la cultura de la corrupción o incumplimiento a las normas siempre ha tenido como refuerzo ideológico el ahorro en los costos de transacción y por ello se justifica su persistencia, negando incluso las reglas formales, las cuales encarecen o confunde al usuario.

Abordaremos cuatro ejes de la conducta desviada, haciendo énfasis que por conducta desviada entendemos la sustitución de las instituciones formales por las informales en los distintos ámbitos de la vida social.

Estos ejes son: incumplimiento, ilegalidad, impunidad e injusticia y cada uno contiene dos componentes de reforzamiento y persistencia.

Por ejemplo el incumplimiento los situamos como aquellas conductas que se materializan en el nivel de las normas sociales, cívicas y de convivencia. En este ámbito el individuo evade las normas por cálculo e interés, o por cultura e imitación.

En el caso de la ilegalidad las personas se desvían de las normas porque los beneficios son muy grandes, y/o se reducen los costos de transacción; y por la ineficiencia de las autoridades.

La impunidad es el resultado de dos componentes reforzadores, por una parte la impunidad persiste porque la autoridad es cómplice del transgresor, o porque las instancias policiales y judiciales son débiles y desorganizadas.

En el caso de la injusticia, la evasión de las normas ocurre cuando los individuos consideran que una ley o autoridad es ilegítima, injusta o el régimen gobernante es corrupto e ilegal. Los componentes reforzadores son la creencia de la ilegitimidad de las normas, ya sea por el procedimiento que les dio vida, o por los titulares que las promulgaron; el otro componente es por

convicción ideológica que sitúa al individuo en contra del régimen gobernante (cualquiera que este sea).

Los cuatro ejes de la conducta desviada son muy complejos de resolver en el corto plazo, pues a diferencia de la tesis de Peter Waldmann en México no es la falta de normas la causa de anomia, para nosotros la causa de la anomia es el uso de las reglas informales como sustitutas para los diversos intercambios humanos. El uso discrecional por los gobernantes alteró la conducta colectiva a tal nivel que la cultura y los valores de estos arreglos alternativos se consideran la causa del atraso de México.

Cuadro 11. Tipos de anomia en México.

Tipos de anomia	Componentes de reforzamiento y persistencia
Incumplimiento	a) Por cálculo e interés b) Por cultura e imitación
Ilegalidad	a). Por ineficiencia de la autoridad b). Se reducen costos de transacción y/o se obtienen grandes ganancias
Impunidad	a). La autoridad es cómplice del transgresor. b). Las instancias policiales y judiciales son débiles y desorganizadas.
Injusticia	a). Por ilegitimidad de las normas (por el procedimiento o por los titulares) b). Por convicción ideológica (ilegitimidad del régimen gobernante.

Fuente: Elaboración del autor.

D). Cultura y valores de los mexicanos: instituciones informales imperfectas.

En este documento identificamos como las instituciones (formales e informales) determinan la conducta y elecciones de los individuos. Además incorporamos la idea de que el orden institucional colonial trasplantado por los conquistadores en la Nueva España introdujo dinámicas sociales

perversas como el saqueo y los privilegios por encima de la equidad y el Estado de derecho.

Es común que se argumente que el subdesarrollo, el atraso y los gobiernos autoritarios en México son el resultado del mestizaje; y por lo tanto, estas condiciones socio-económicas y políticas son heredadas genéticamente. Entonces, no importa que cambios se introduzcan en el sistema político y económico, la herencia colonia transmite las nuevas generaciones los códigos culturales del típico comportamiento corrupto y anti productivo en los mexicanos.

Sin embargo, los neo-institucionalistas consideramos que los valores y la cultura que se manifiesta en la conducta colectiva se han forjado por la desviación institucional formal del Estado mexicano; en otras palabras, los comportamientos asociados a la corrupción gubernamental, la preeminencia de las relaciones de parentesco y lealtades como medio para escalar en la vida social y económica, así como la desconfianza y temor a la autoridad es el resultado de incentivos opuestos a los méritos, la creatividad, la competitividad, la legalidad y la innovación.

En México toda una serie de códigos de conducta informal sintetizan las conductas exitosas o elecciones pertinentes que todo individuo debe de considerar como estrategia de vida. Independientemente del ámbito laboral o social en que se desempeñen los mexicanos buscan la posibilidad de aumentar su ingreso y elevar su nivel de bienestar bajo dos parámetros considerados oportunos frente a toda una serie de restricciones formales e informales que les produce confusión.

Estos parámetros del comportamiento oportunista en la vida colectiva de México están asociados a la posibilidad de trabajar en la burocracia o la política, y conseguir un puesto bien remunerado donde se goce de una considerable reducción del esfuerzo, –vivir fuera del presupuesto es vivir en el error-- es una frase célebre en la política mexicana.

Si se está en la iniciativa privada se busca eliminar o reducir la amenaza de la competencia para asegurar rentas monopólicas.

Esta conducta desviada de un orden social competitivo, productivo, honesto y creativo se construyó desde el aparato estatal bajo el ropaje de distintos regímenes. El sistema de privilegios contaminó todas las relaciones humanas estructuradas para el intercambio y la cooperación gestando con ello toda una gama de instituciones informales que legitimaban todo tipo de conducta desviada y oportunista sin apego a la legalidad.

Desde esta perspectiva los valores y la cultura heredada de los indígenas y de los españoles, calificada como determinante de nuestro atraso, (lo que supone una confusión de identidad

también) no nos permite alcanzar el desarrollo. Esta condición de atraso material y de conductas desviadas del orden legal y productivo no es producto de un gen sincrético que tenemos los mexicanos; es el resultado de las instituciones informales imperfectas que se derivan de un orden institucional desviado, sintetizado en este ensayo como sistema de privilegios.

En la cultura nacional estos valores opuestos al desarrollo y la equidad son parte de la sabiduría popular y para muchas familias son premisas fundamentales que les transmiten a sus hijos como forma estratégica de alcanzar el éxito sin mucho esfuerzo, evadiendo normas o corrompiendo autoridades.

En todos los niveles socio-económicos los individuos anteponen las reglas informales para asegurar el cumplimiento de sus objetivos y ambiciones; estas elecciones reflejan los incentivos desviados que reproducen dichas conductas desviadas, pero las elecciones son cálculos racionales en medio de un marco institucional ineficiente, inequitativo e ilegal, algunas veces.

La conducta racional dominante es reducir los costos y la incertidumbre; si las vías informales nos permiten alcanzar el éxito económico, el poder político o someter a la autoridad; entonces las instituciones informales son la mecánica de intercambio y cooperación social; afectándose el Estado de derecho y la legitimidad de los gobernantes, erosionando la credibilidad en las normas y el derecho, lo que provoca confusión en la sociedad.

Reafirmamos la hipótesis sobre la anomia social; en México a diferencia de otras naciones de América latina el uso de las instituciones informales no es el resultado de falta de normas. Por el contrario el sistema jurídico mexicano se extiende y cubre una gran gama de asuntos del orden público y privado; pero su desuso nos revela que las instituciones informales representan una alternativa sustituta ahorradora de costos de transacción.

La cultura y el Estado de derecho en México se han contrapuesto porque la inclinación a la corrupción y la evasión de las normas a nivel social y la propensión anti-productiva y no competitiva a nivel económico se han considerado producto de la creación de instituciones formales extrañas al contexto que encarecen las transacciones humanas.

Desde esta perspectiva los valores y la cultura nacional esta nutrida de códigos de comportamiento opuestos al desarrollo, al orden social y al Estado de derecho. Hay quienes sostienen que el tránsito a la democracia y al libre mercado no ha modificado las pautas de comportamiento deshonesto en el sector público y las pautas de comportamiento anticompetitivo

del sector privado.

Sin embargo, la evidencia empírica nos muestra --sobre todo a quienes viven en la frontera norte--, que miles de mexicanos al ingresar a otro contexto institucional (los Estados Unidos de América) sus pautas de comportamiento (supuestamente desviado genéticamente) se modifica y se conducen en la legalidad, el orden y se orientan a la competencia y la productividad.

En este sentido, los mexicanos en Estados Unidos se ciñen a las normas y reglas de ese país. La cultura del entorno los envuelve, la asimilan y funciona de manera diferente en sus relaciones laborales, empresariales y de negocios. En territorio nacional, en cambio, los mexicanos tiramos basura, obviamos las reglas viales y evadimos impuestos debilitando la capacidad del Estado para corregir fallas del mercado. Estas actitudes tienen un efecto en nuestro desempeño económico. (Palacios P. & Molano, 2011)

Si los mexicanos modifican su conducta en otro contexto socio-cultural significa que el comportamiento desviado en nuestro país ha sido tolerado, auspiciado y reforzado por el Estado Mexicano; cuando se viaja a Estados Unidos sabemos perfectamente que el Estado de derecho allá prevalece por encima de cualquier tipo de privilegio y que las autoridades no pueden ser sometidas o burladas, y que cualquier sanción conlleva costosas o graves consecuencias en su persona o patrimonio.

Con estas ideas y críticas este texto pretende ser una fuente de conciencia, reflexión e inspiración para todos los lectores, especialmente para los jóvenes, se necesita un mejor país ya, no mañana, pero si no empezamos a cambiar hoy, el mañana será para nuestros hijos incierto y desesperanzador.

Espero que este documento sirva a la reflexión y la acción; ello significa modificar las instituciones sustentándolas en la eficiencia y la equidad, significa también sustituir a los gobernantes que se opongan a estos dos principios.

Sabemos que es difícil cambios de orden global que se traduzcan inmediatamente en bienestar generalizado en la sociedad; pero la desigualdad, atraso y pobreza de nuestro país es el resultado de gobiernos depredadores y patrimonialistas del pasado. Hoy estas lógicas persisten y por ello este país se encuentra estancado y el Estado capturado por diversos grupos que imponen sus intereses monopólicos, por otra parte los gobernantes atienden solo los asuntos de corto plazo con rendimientos electorales para sus partidos y su carrera política.

Sin el mediano plazo esta dinámica institucional perversa no se modifica con un Nuevo Diseño Institucional (NDI) esta nación bien podría no soportar ya los grandes agravios que ha sufrido y tolerado.

Conclusión

La debilidad del Estado de derecho en México proviene del propio desacato a las normas por la clase gobernante; la cual arriba al poder siguiendo fines opuesto al mismo orden social, económico y político que define la Constitución.

La marcada obsesión discursiva, simbólica y política en favor de las instituciones no es más que una estratagema del siempre confuso, contradictorio e incierto orden institucional que ha existido en este país en todos los ámbitos de la vida social.

Para algunos estudiosos de la antropología, la sociología y el derecho el problema de ilegalidad o inobservancia de las leyes en México es un problema de tipo cultural, heredado e inmutable.

Para nosotros en cambio y en coincidencia con Peter Waldmann el desacato al Estado de derecho es producto de la formación de un Estado anómico pero en oposición al concepto de anomia de Waldmann en México no es la falta de normas lo que genera la subregulación y el desorden social.

Es la utilización de vías alternativas a las instituciones formales que son empleadas en todos los ámbitos y que representan menores costos o mayores ganancias a los individuos en cualquier tipo de intercambio. En otras palabras, la pre-eminencia de las instituciones informales da cuenta de un orden institucional defectuoso.

Bibliografía

- Ayala Espino, J., 2001. Instituciones para mejorar el Estado de derecho en Mexico. *Revista Venezolana de Gerencia*, VI(16), pp. 527-552.
- Brinks, D. M., 2006. Las instituciones informales y el Estado de derecho. *Revista Jurídica de la Universidad de Palermo*, VII(2), pp. 85-104.
- García Villegas, M., 2004. No solo de mercado vive la democracia: el fenómeno del (in)cumplimiento del derecho y su relación con el desarrollo, la justicia y la democracia.

Revista de Economía Institucional, VI(10), pp. 95-134.

Palacios P., J. & Molano, M. J., 2011. Cultura económica y desarrollo en México. Revista Este País, Issue 237.

Ruiz Valerio, J., 2006. Democracia y Estado de derecho: una combinación difícil en el contexto latinoamericano. Revista Espacios públicos, IX(17), pp. 172-196.

Waldmann, P., 2003. El estado anómico: derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Venezuela: Nueva Sociedad.

América Latina: Transparencia y corrupción

¿Contribuye la selección de metas e indicadores del OD16 al fortalecimiento del Estado de derecho en América? Latina

Does the selection of OD16 goals and indicators contribute to strengthening the rule of law in Latin America?

Juan Antonio Le Clercq^{} y Salvador Navarro Martínez[†]*

Resumen: Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible (ODS) modifican la definición tradicional del desarrollo al integrar el fortalecimiento del Estado de derecho como factor de desarrollo. Analizamos la selección de indicadores ODS16 de los países latinoamericanos de acuerdo a la información nacional reportada a las Naciones Unidas y a organismos regionales. Desde un enfoque institucional comparado, analizamos la selección de indicadores de cada país para identificar su compromiso con la consolidación de un Estado de derecho democrático e incluyente y su congruencia con la definición de desarrollo que se desprende de los ODS.

Abstract: The Sustainable Development Goals (SDGs) modify the traditional definition of development by integrating the strengthening of the rule of law as a development factor. We analyze the selection of SDG16 indicators of Latin American countries according to national information reported to the United Nations and regional organizations. From a comparative institutional approach, we analyze the selection of indicators of each country to identify their commitment to the consolidation of a democratic and inclusive State of Law and their consistency with the definition of development that emerges from the SDGs.

Palabras clave: Desarrollo; Instituciones; Estado de derecho; ODS.

1. Introducción

Los Objetivos para el Desarrollo Sostenible representan un modelo de gobernanza global que tiende a generar un efecto halo. Por tratarse de objetivos que buscan contribuir a mejorar la calidad de vida de las personas y reducir las brechas de desigualdad, al integrar metas específicas

^{*} Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor e investigador del Departamento de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, UDLAP. Decano de la Escuela de Ciencias Sociales UDLAP. Coordinador del Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia, CESIJ. Coautor del Índice Global de Impunidad y el Índice de Impunidad Ambiental.

[†] Estudiante de la carrera de ciencias políticas, UDLAP. Tesista del programa de honores UDLAP.

relacionadas con la protección ambiental y el uso sustentable de recursos naturales como factor de desarrollo, se tiende a asumir en forma automática que consiste en un modelo bien diseñado en sí mismo y que dadas sus nobles intenciones tiende por lo mismo a garantizar resultados. Lo cual está muy lejos de ser evidente.

En los últimos años diversos proyectos de investigación han comenzado a destacar con mayor énfasis los problemas implícitos en la definición de objetivos metas e indicadores, los problemas de implementación y reporte de información estadística oficial que han caracterizado al proceso desde 2015 y la dificultad para medir con objetividad los niveles de progreso a nivel nacional por cada meta y establecer los casos en los que los avances identificados son resultado propiamente de que los estados integran los objetivos en sus políticas nacionales.¹

Desde la definición misma del modelo de ODS, se hizo evidente que un problema implícito se desprendía del hecho de que el cumplimiento de las metas, a pesar de reconocerse como parte de un enfoque integrada, quedaba supeditada a las prioridades nacionales y capacidades nacionales:

5. La presente Agenda tiene un alcance y una importancia sin precedentes. Todos los países la aceptan y se aplica a todos ellos, aunque teniendo en cuenta las diferentes realidades, capacidades y niveles de desarrollo de cada uno y respetando sus políticas y prioridades nacionales. Los presentes Objetivos y metas son universales y afectan al mundo entero, tanto a los países desarrollados como a los países en desarrollo, son de carácter integrado e indivisible y conjugan las tres dimensiones del desarrollo sostenible. (Biermann et al, 2022)²

Si bien el reconocimiento de que la responsabilidad de establecer prioridades para el desarrollo nacional radica en los estados mismos es un hecho indiscutible, esto también afecta el cumplimiento gradual pero progresivo de las distintas metas por todos los países, pues la misma definición de prioridades nacionales permite la selección de metas y reporte de avances en forma ad hoc a los objetivos políticos de los gobiernos antes que de acuerdo con las necesidades de desarrollo de los pueblos. En otras palabras, los gobiernos tenderán a reportar información en los casos en los que puedan destacar logros o donde los indicadores reflejan avances, antes que en aquellas metas en los que no puedan demostrar resultados o existan retrocesos.

Para garantizar el cumplimiento de los ODS se requiere el reporte oportuno de información

oficial actualizada, algo que se reconoce en la resolución:

48. Se están elaborando indicadores para contribuir a esa labor. Se necesitarán datos desglosados de calidad, accesibles, oportunos y fiables para ayudar a medir los progresos y asegurar que nadie se quede atrás, ya que esos datos son fundamentales para adoptar decisiones. Deberán utilizarse siempre que sea posible los datos y la información facilitados por los mecanismos existentes. Acordamos intensificar nuestros esfuerzos por mejorar la capacidad estadística de los países en desarrollo, particularmente los países africanos, los países menos adelantados, los países en desarrollo sin litoral, los pequeños Estados insulares en desarrollo y los países de ingresos medianos. Nos comprometemos a formular métodos para medir los avances que sean más amplios y complementen el producto interno bruto. (Naciones Unidas, 2015)³

Sin embargo, a siete años de que iniciado el periodo de cumplimiento de la agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el reporte de avances tiende a ser desigual entre las distintas metas, la información se reporta en forma incompleta en las distintas regiones del mundo, existen casos de indicadores que son reportados por muy pocos países e incluso hay casos en los que no existe información disponible. Lo cual afecta en forma más notoria a los países en desarrollo, donde la existencia de información pública oficial es indispensable para garantizar procesos de formulación, implementación y evaluación pública basados en evidencia.

Los vacíos e inconsistencias de información dificultar identificar y comparar con precisión los grados de avances entre países y regiones, pero dificulta también conocer si en los casos en donde se identifican avances estos pueden relacionarse con la creación de los ODS y la obligación de los países firmantes a integrar las metas como parte de la definición de sus propios modelos de desarrollo.

A mitad de camino de la meta de transformación hacia 2030, lo cierto es que los ODS están volando a ciegas, como resultado de la fragmentación y problemas de consistencia en la información nacionalmente reportada.

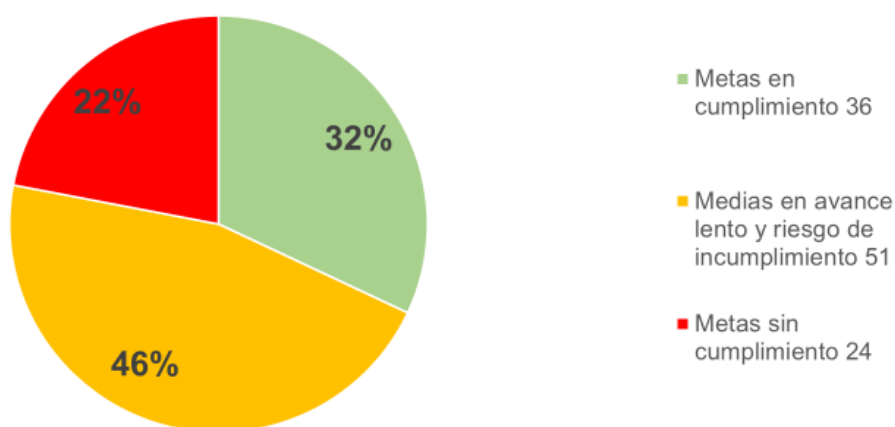
En esta ponencia analizamos algunos de estos problemas a partir de la información disponible en las bases de datos oficiales de los ODS y los reportes de avance que han presentando los propios países. Ponemos énfasis en la situación de América Latina en tanto esta región destaca

por niveles muy desiguales de acceso a la información pública y destacamos el caso del ODS 16 en tanto objetivo con un carácter crítico para el cumplimiento de los otros en tanto determina las condiciones institucionales y las bases mínimas de seguridad jurídica que permiten a las sociedades gozar del desarrollo y calidad de vida en condiciones paz y seguridad.

2. El progreso en el cumplimiento del ODS 16 a partir de la información estadística oficial.

Iniciamos con tres preguntas: ¿Existe información suficiente y consistente para evaluar los niveles de progreso en el cumplimiento de los ODS entre países y regiones? ¿La información oficial disponible permite identificar con precisión grados de avance en el cumplimiento de ODS entre países? ¿A partir de la información disponible, los avances reportados pueden en realidad atribuirse a la introducción del modelo ODS a las políticas nacionales de desarrollo?

Gráfica 1: Escenario de avance en metas de ODS en Latinoamérica hacia 2020 (111 metas)



Fuente: Con información de 2030 Agenda in Latin America and the Caribbean Regional knowledge management platform: Regional progress towards the SDG targets (agenda2030lac.org).

La Gráfica 1 nos permite observar que de las 111 metas que conforman los ODS, de acuerdo con la plataforma regional en la que se reporta el avance en su cumplimiento, solamente en el caso de 36 de estas metas, lo cual equivale al 32%, se tiene proyectado que se alcance su cumplimiento a nivel regional hacia 2030. Para el caso de 24 metas, que corresponde al 22%, se reconoce prácticamente con certeza que no existen perspectivas para su cumplimiento, mientras que para 51

de las metas, el porcentaje más alto con 46%, el avance ha sido lento y se encuentran en situación de riesgo de no poderse cumplir. En este último caso, las posibilidades de cumplimiento están igualmente condicionadas por variaciones en el nivel de reporte por país, pues, cómo se verá más adelante, el cumplimiento de metas por país suele ser sumamente desigual en América Latina.

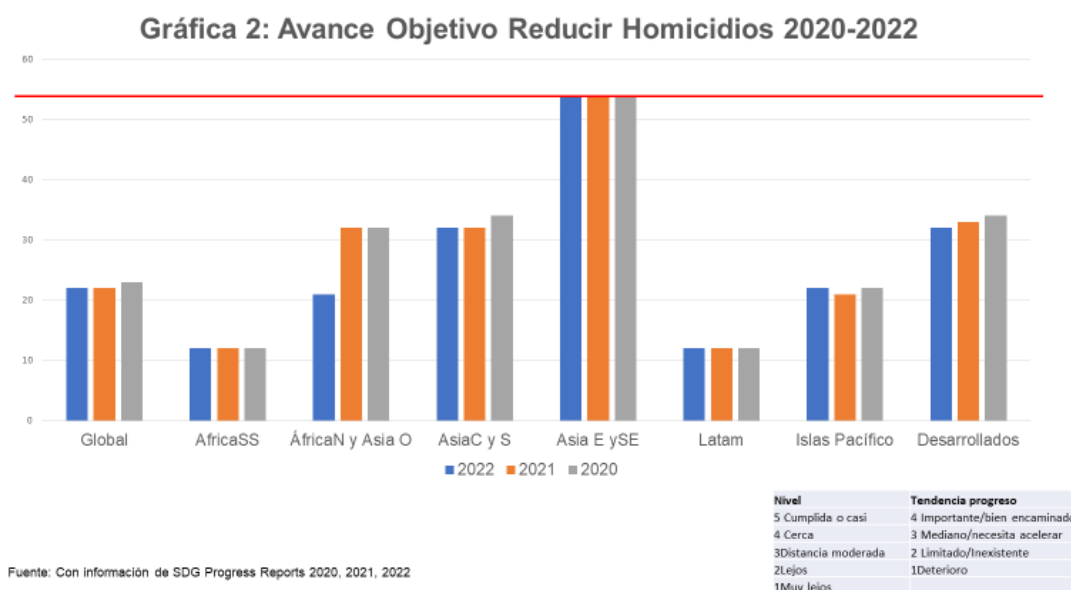
El grado de cumplimiento que con certeza se ha alcanzado, limitado a 32% de las metas, pone en evidencia la problemática que involucra la definición del modelo de ODS propiamente, desde la definición de sus indicadores hasta la imposibilidad de establecer mecanismos efectivos para garantizar su cumplimiento entre países. El bajo nivel de cumplimiento, el reconocimiento de que 22% de las metas no se cumplirán y la incertidumbre que afecta al restante 46%, resultan especialmente graves considerando que en 2022 ha pasado ya prácticamente la mitad del periodo definido para cumplir con las metas establecidas en los diferentes objetivos. Sin dejar de lado que un problema igualmente relevante consiste en que en aquellos casos en los que se reporta el cumplimiento de metas, la información disponible no permite identificar con claridad si los avances en materia de desarrollo están directamente correlacionados con la definición del modelo de ODS.

La tendencia al incumplimiento no es exclusiva de América Latina, la organización Our World in Data da seguimiento a 227 indicadores de los cuales en 81 de ellos existe suficiente información pública oficial o datos confiables por país generados por distintas agencias regionales o institutos de investigación. En el caso de 61 indicadores si bien existen métricas oficiales los datos existentes suelen presentarse en forma incompleta o no están actualizados. Finalmente, en el caso de 85 indicadores no es posible seguir su evolución a nivel global. En otras palabras, siete años después de que comenzara el periodo de cumplimiento de los ODS, únicamente existe información disponible para conocer grados de avance de 36% de estas metas y no existen métricas e información oficial para medir 37% de las metas. ⁴Parafraseando lo argumentado en el Índice Global de Impunidad, en el cumplimiento de los ODS prevalece una situación de impunidad estadística en tanto para 64% de los casos hay información incompleta o inexistente, lo cual es producto de falta de capacidad o voluntad reportar información pública de los países que firmaron y ratificaron el compromiso de cumplir los objetivos y reportar sus niveles nacionales de avance.⁵

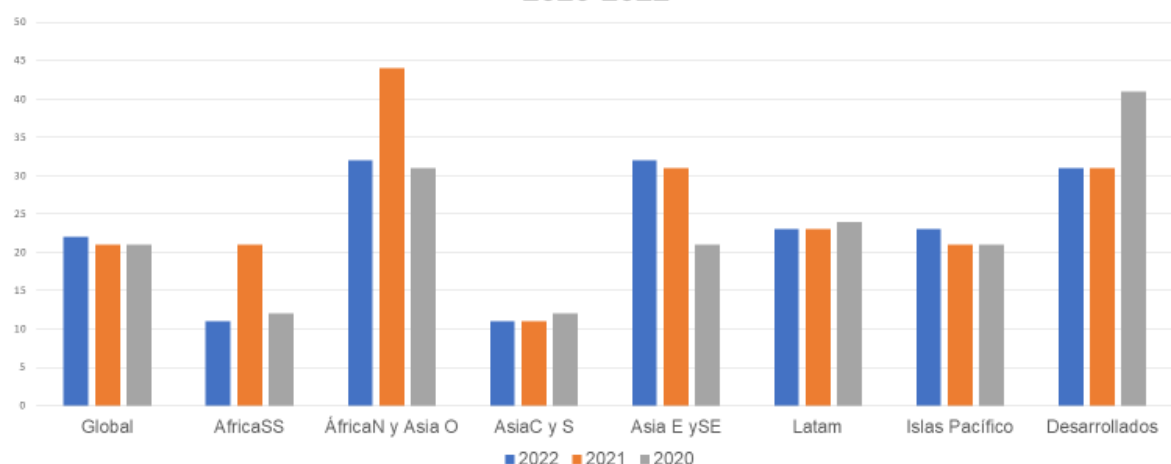
Los problemas de progreso y de inconsistencia en el reporte del ODS 16 tienen una relevancia particular por tres razones: 1) de acuerdo con el art. 35 de la resolución, el ODS 16 representa el contexto institucional y de seguridad que se reconoce como indispensable para

garantizar el cumplimiento efectivo y evitar retrocesos en los avances alcanzados en otros ODS⁶; 2) la falta de reporte en grados de avances o la ausencia de información pública al respecto del ODS 16 tienen una relación directa con la impunidad estadística en tanto la falta de voluntad para reportar información evidencia que los estados no tienen la intención de dar a conocer problemas de seguridad, violencia, corrupción o violación a los derechos humanos que son perpetrados directamente o en colusión con agentes del Estado o que no pueden entenderse sin aceptar disfunciones institucionales de carácter estructural.

Si analizamos las tres metas que han sido reportadas sistemáticamente en las tablas de progreso que se incluyen en los reportes anuales de progreso de los ODS, podemos observar que tanto el nivel de cumplimiento como la tendencia de progreso o retroceso en la meta tiende a ser mediocre en términos globales y mucho más pobre en los que respecta a la región de América Latina en comparación de otras regiones. Las Gráficas 2, 3 y 4 permiten comparar los niveles de avance reportados durante 2020, 2021 y 2022 para las metas Reducir homicidios, Reducir población en prisión sin sentencia y Grado de autonomía de las instituciones protectoras de los DDHH.



**Gráfica 3: Avance Objetivo Reducir Población sin Sentencia
2020-2022**



Fuente: Con información de SDG Progress Reports 2020, 2021, 2022

Nivel	Tendencia progreso
5 Cumplida o casi	4 Importante/bien encaminado
4 Cerca	3 Mediano/necesita acelerar
3 Distancia moderada	2 Limitado/inexistente
2 Lejos	1 Deterioro
1 Muy lejos	

**Gráfica 4: Avance Meta Instituciones Autónomas DDHH
2020-2022**



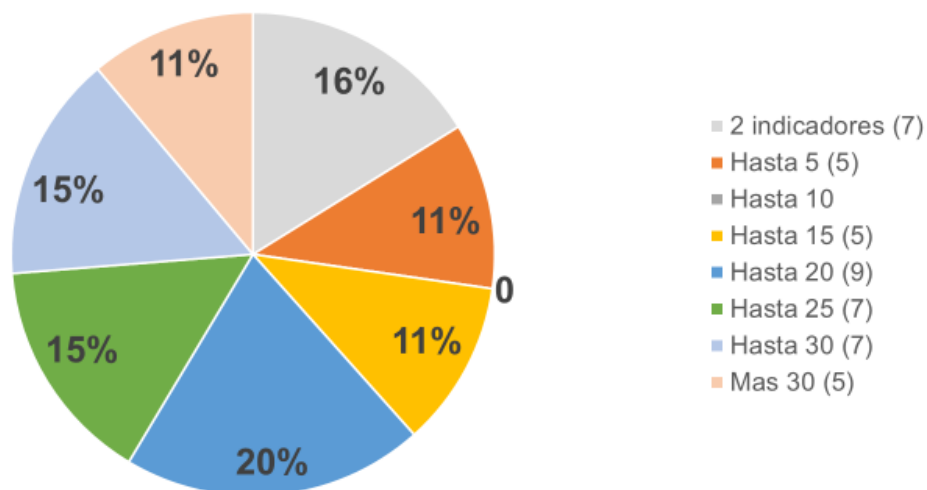
Fuente: Con información de SDG Progress Reports 2020, 2021, 2022

Nivel	Tendencia progreso
5 Cumplida o casi	4 Importante/bien encaminado
4 Cerca	3 Mediano/necesita acelerar
3 Distancia moderada	2 Limitado/inexistente
2 Lejos	1 Deterioro
1 Muy lejos	

El avance que se desprende de las tablas de progreso es solo parcial en tanto solo se da seguimiento puntual a tres metas. Para entender el nivel de magnitud de los problemas en el reporte de avance del ODS 16 en Latinoamérica, es necesario identificar la tendencia en cada uno de los indicadores propuestos. En este sentido, si analizamos 49 indicadores establecidos para el ODS 16 y cuya información nacional está disponible en la base de datos regional, podemos observar en promedio cuantos indicadores tiende a reportar cada país. En este sentido, como puede observarse en la gráfica 5, de un total de 45 países considerados, 20% que corresponde a 9 de los países latinoamericanos y del Caribe tienden a reportar hasta 20 indicadores establecidos para las 12 metas que conforman el ODS 16. El promedio se ubica en solo 17 indicadores reportados por país, lo cual representa solo el equivalente a que se reporta el 35% de los indicadores potenciales. Siete países reportan hasta 30 indicadores y otros siete hasta 25 indicadores, sin embargo, el mismo número de países reporta solo 2 del total de indicadores potenciales. Finalmente, cinco países reportan entre 3 y 5 indicadores, cinco más entre 11 y 15 y solo 5 del total reporta información correspondiente a mas de 35 indicadores.

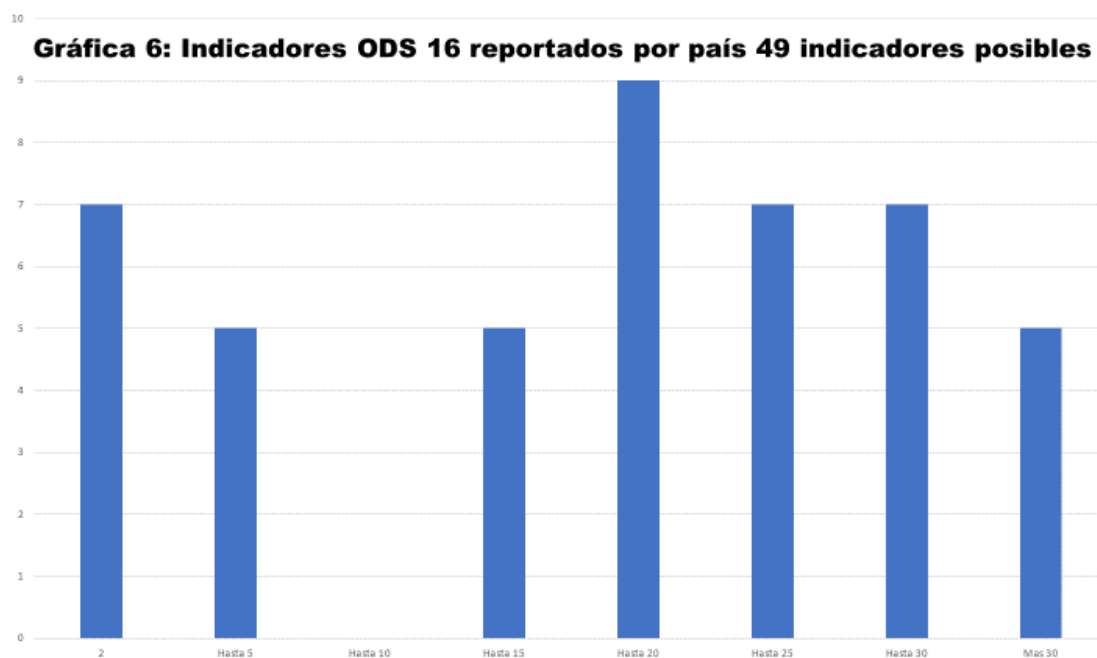
Cuando señalamos que los países reportan información, en realidad esto implica que existe información disponible de estos países en el indicador correspondiente, lo cual no necesariamente implica que el país cuente con políticas dirigidas a garantizar su cumplimiento o que los avances reportados se puedan explicar como resultado de integrar la meta específica a sus políticas de desarrollo. Simplemente destacamos que se reporta información oficial en tanto esta se encuentra disponible en las bases de datos oficiales de los ODS. Los diez países latinoamericanos que reportan la mayor cantidad de indicadores son Argentina (37), México (36), Colombia (34), Trinidad y Tobago (32), Jamaica (30), Chile (29), Uruguay (29), Perú, (29), Guyana (27), Paraguay (26), El Salvador (26) y Bolivia (26). Mientras que los países con menor información disponible son principalmente pequeños países insulares del Caribe donde se entiende menor capacidad para el reporte de información estadística oficial. El caso de Brasil, el país de mayor tamaño del continente, se ubica ligeramente por encima del promedio con información disponible para 20 indicadores.

**Gráfica 5: Reporte de Indicadores Objetivo 16 por país
49 indicadores posibles**



Fuente: Con información de <https://agenda2030lac.org/estadisticas/regional-data-bank>

Gráfica 6: Indicadores ODS 16 reportados por país 49 indicadores posibles



Fuente: Con información de https://agenda2030lac.org/estadisticas/regional-data-bank-statistical-follow-up-sdg-1.html?lang=en&goal_id=16

Otra forma de acercarse a los problemas de reporte e inconsistencia en la información que presenta los países sobre niveles de progreso en el cumplimiento del ODS 16, se desprenden del análisis del número de países que reportan, cada indicador específicamente. En este sentido, cómo puede verse en la tabla 1, en promedio cada uno de los 49 indicadores potenciales es reportado por un promedio de 15.8 de los 45 países analizados, esto es por solo 35% de los países. Dos indicadores destacan por el hecho de que los reportan 45 y 44 países, los cuales refieren al número de homicidios por cada 100 mil habitantes. A partir de ahí puede observarse la inconsistencia del reporte: solo 9 indicadores son reportados por más de 30 países, 5 indicadores por más de 20 y hasta 28 países, 14 indicadores entre 11 y 20 países, 14 indicadores por 10 o menos países y 5 indicadores no son reportados por ningún país.

Tabla 1 Número de países (45) que reportan cada indicador (49)

Países reportando	# Indicadores	Países reportando	#Indicadores
45	1	16	2
44	1	15	4
34	1	11	1
32	3	10	2
31	3	9	1
28	2	7	4
25	2	6	5
24	1	4	1
19	1	3	2
18	2	2	1
17	4	0	5

Fuente: Con información de https://agenda2030ec.org/estadisticas/regional-data-bank-statistical-follow-up-sdg-1.html?lang=en&goal_id=16

Promedio: 15.8

3. El reporte de avance en el cumplimiento del ODS 16 de acuerdo con los informes nacionales voluntarios.

La mayoría de los países en seguimiento a los objetivos de desarrollo sostenible presentan un informe nacional de manera voluntaria, en el cual plasman cuales han sido sus avances y hallazgos

en las metas he indicadores mismos de los objetivos, de la mano de los planes de acción para lograrlo.

En América Latina todos los países han presentado por lo menos un Informe Nacional Voluntario (INV), sin embargo, las diferencias de elaboración y contenido en los informes son notorias en la región, sin mencionar que los años de publicación no son similares, es decir que mientras unos países lo hacen periódica o anualmente otros tardan demasiado en presentarlos sin un ritmo contante. En 2022 tan solo 7 países han presentado sus INV, de igual forma existe el caso de Venezuela que desde hace 7 años no presenta un INV, este es el peor caso en términos de actualización en la región, no obstante, existen demás países que tardes mucho en publicar sus nuevos INV.

Ahora bien, hablemos de la calidad de contenido de los INV, según el Alto Comisionado de Derechos Humanos de las Naciones Unidas el propósito de los INV es presentar una instantánea de dónde se encuentra el país en la implementación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, con miras a ayudar a acelerar el progreso a través del intercambio de experiencias, el aprendizaje entre pares, la identificación de brechas y buenas prácticas, y la movilización de alianzas ⁷. Si bien en teoría esto es lo que deberían de ser los INV en América Latina predomina una mala calidad estos informes, principalmente por presentar datos que les favorecen y ocultando los que no, que en sentido estricto deberían importar más identificar en los que están mal para rectificar el plan de acción.

Los INV de América Latina suelen no tomar a consideración todos los indicadores universales sobre los objetivos en el caso del ODS 16 que cuenta con 25 indicadores que nos deberían dar un vistazo de cómo es que esta la situación en los países con respecto a lo que pretende el objetivo. En la región solo Uruguay es el único país que reporta el 100% de los indicadores del ODS 16 mientras que existen caso como Cuba que no menciona ningún indicador y el peor de los casos que es Haití que nunca ha presentado un INV. En la siguiente tabla mostramos cuales son los indicadores que decidió utilizar cada país en sus INV.

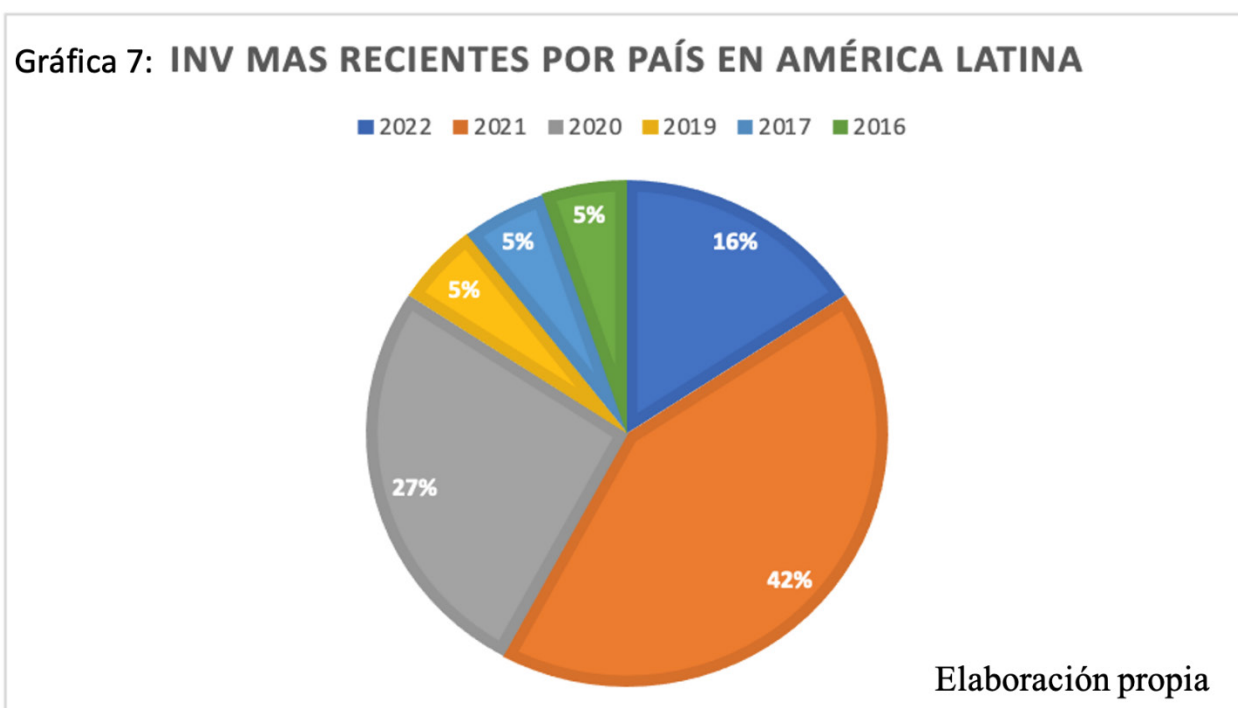
Tabla 2: Indicadores ODS 16 reportados por países LATAM en IN

INDICADOR GLOBAL	México	Bolivia	Chile	Costa Rica	Panamá	República Dominicana	Venezuela	Argentina	Brasil	Colombia	Cuba	Ecuador	Perú	Uruguay	Honduras	Guatemala	Salvador	Paraguay	Nicaragua	Haití
16.1.1		x	x	x	x	x		x		x		x	x	x	x	x	x	x	x	
16.1.2			x	x									x	x						
16.1.3			x					x		x			x	x		x	x	x		
16.1.4			x	x				x					x	x		x	x			
16.2.1		x	x										x	x		x		x		
16.2.2		x	x	x		x							x	x		x		x		
16.2.3		x	x										x	x		x				
16.3.1			x					x					x	x	x	x	x			
16.3.2			x	x		x		x					x	x		x	x	x		
16.3.3														x						
16.4.1			x	x									x	x		x				
16.4.2			x					x					x	x	x	x	x			
16.5.1			x										x	x		x	x			
16.5.2	x		x										x	x		x				
16.6.1	x		x		x			x					x	x	x	x	x			
16.6.2			x										x	x		x				
16.7.1			x										x	x			x			
16.7.2			x										x	x			x			
16.8.1			x										x	x			x			
16.9.1			x		x								x	x		x	x	x		
16.10.1			x										x	x				x		
16.10.2			x										x	x			x			
16.a.1			x										x	x			x			
16.b.1	x	x	x			x							x	x		x	x			

Fuente: Elaboración propia a partir de INV países LATAM.

Como podemos observar en la Gráfica 7 solo el 16% de los INV de América Latina están actualizados, lo que más preocupa aquí es que tenemos un 15% de casos que desde el 2016, 2017 y 2019 no actualizan sus informes y no se ve que tengan establecido un tiempo periódico en hacerlo, en otros casos países como Uruguay suelen hacer su informe atendiendo en los ODS que más han

tenido avances y dejando los que no han tenido variación significativa con relación al año pasado. El caso mexicano presenta inconsistencias sobre los periodos de publicaciones de sus INV, ya que ha publicado 3 hasta ahora, los dos primeros con 1 año donde no publicaron y entre el segundo él y ultimo pasaron 2 años en donde no hubo publicación.



La mayoría de los informes suelen describir sus cursos de acción y políticas públicas para lograr los resultados que muestran, la mayoría tienen un formato en donde cada capítulo es un ODS y es ahí donde hablan de sus hallazgos, sin embargo, esto suele cambiar con algunos países en específico. El INV de México de 2021 es uno que como ya mostramos no considera la mayoría de los indicadores del ODS 16, sin embargo, como otros países también tienen sus propios indicadores nacionales que a esos si les dan un poco más de importancia, dado que, el informe mexicano es un informe que carece de las principales metas de los ODS y también carece de justificación de por qué es que las afirmaciones sobre sus cursos de acción o políticas públicas son efectivas para un ODS en específico. El contenido lo dividen en las instituciones del estado y colocan sus principales políticas y obras públicas y cómo es que estas aportan en cada uno de los ODS, pero no presentan datos que respalden las afirmaciones.

Otro tipo de informe que es común en la región es el que hacen algunos países a manera de informe de gobierno, en donde se centran en los logros que han tenido en sus gobiernos y solamente buscan de qué manera acomodan algunos ODS que puedan acoplarse a lo que presentan. El caso venezolano es uno de ellos y además de hacer a manera de informe está cargado de ideología socialista sobre cómo fue su transición al socialismo sin importar los indicadores y metas. El peor de los casos lo observamos en Brasil en donde solamente han presentado un INV y es muy vacío, sin datos y sin indicadores y metas, esto es preocupante por la cantidad de biodiversidad y el tamaño en varios sentidos del país.

Conclusiones preliminares

El análisis de la información cuantitativa y cualitativa, disponible a través de las bases de datos regionales y de los reportes que presentan los países como parte de sus obligaciones contraídas ante la comunidad internacional, al respecto del grado de cumplimiento nacional de los ODS y en particular del ODS 16, luego de siete años en que se estableció el modelo de Objetivos para el Desarrollo Sostenible, nos permite establecer conclusiones como parte de los avances de nuestro proyecto de investigación:

- 1) La información estadística disponible permite identificar qué existen problemas importantes de reporte de información relacionadas con las metas de los ODS y grados de reporte muy desiguales entre países.
- 2) La medición de grados de avance en las bases de datos oficiales no permite establecer en forma objetiva si en los casos en que existen avances estos se pueden relacionar específicamente con la definición de los ODS o si son producto de inercias nacionales en la formulación e implementación de políticas de desarrollo.
- 3) La información disponible permite identificar grados muy desiguales de avances y poca probabilidad de que los países cumplan con un reporte efectivo y coherente de todos los indicadores para las diferentes metas establecidas.
- 4) Existen altos niveles de opacidad e inconsistencia en los reportes de información que presentan los países para conocer grados de avance, esto a pesar de que los gobiernos

nacionales asumieron la obligación de reportar de acuerdo con los arts. 47 y 48 de la declaración.

- 5) Si bien los reportes nacionales suelen presentar datos estadísticos relacionados con los ODS o que bien permiten identificar grados de avance en su cumplimiento, suelen estar más enfocados a destacar resultados nacionales favorables aun cuando no resulte claro su vínculo con objetivos y metas específicas establecidas en los ODS.
- 6) En este sentido, los reportes nacionales, más que vincular con objetividad el grado de integración del modelo de los ODS con el desarrollo nacional, presentan narrativas que tienden a justificar el diseño e implementación de políticas nacionales o reformas institucionales a partir de los ODS.
- 7) En este sentido, la falta de metodologías adecuadas y unificadas para el reporte nacional facilita el incumplimiento de objetivos y permite que se sustituya la medición estadística puntual de grados de avance por narrativas políticas genéricas no necesariamente relacionadas con el modelo de ODS.
- 8) Los reportes anuales y sus anexos estadísticos que se presentan ante el ECOSOC no contribuyen a identificar grados de avance nacionales en el cumplimiento de las metas de los ODS, en tanto se enfocan a destacar resultados regionales agregados y no grados específicos de cumplimiento nacional. Con lo cual los países que tienden a no cumplir pueden pasar desapercibidos dentro los promedios regionales.
- 9) Es indiscutible que al momento en que los ODS no establecen una selección de metas de cumplimiento obligatorio para todos los países dentro del conjunto de los 17 ODS, se incrementa la posibilidad de selección ad hoc de indicadores a cumplir, se dificulta realizar comparaciones relevantes entre niveles de avance y se fomenta en subreporte de información pública oficial.

Bibliografía

1. Frank Biermann, Thomas Hickmann, Carole-Anne Sénit, et al. 2022. “Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals”. *Nature Sustainability*. Vol. 5, pág.

- 795–800. <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00909>
2. Frank Biermann, Thomas Hickmann, Carole-Anne S  nit, et al. 2022. “The Political Impact of the Sustainable Development Goals”. *Transforming Governance Through Global Goals?*, p  g. 22 – 58. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/9781009082945.003>
 3. Yiwen Zeng, Sean Maxwell, Rebecca K. Runtig, Oscar Venter, James E. M. Watson, L. Roman Carrasco, 2020. "Environmental destruction not avoided with the Sustainable Development Goals," *Nature Sustainability*, Nature, vol. 3(10), pages 795-798, October.
 4. Jarrett Blaustein, Nathan W. Pino, Kate Fitz-Gibbon y Rob White, 2018. “Criminology and the UN Sustainable Development Goals: The Need for Support and Critique”. *The British Journal of Criminology*, Volume 58, Issue 4, July 2018, Pages 767–786, <https://doi.org/10.1093/bjc/azx061>
 5. Resolución 70/1 de la Asamblea General, Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, A/RES/70/1 (25 de octubre de 2015) pág. 3. <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>
 6. Naciones Unidas, 2022. “Banco de datos regional para el seguimiento de los ODS en América Latina y el Caribe”. Los ODS en América Latina y el Caribe: Centro de gestión del conocimiento estadístico. <https://agenda2030lac.org/estadisticas/banco-datos-regional-seguimiento-ods.html?lang=es>
 7. Hannah Ritchie y Max Roser (2018), Introducing the Our World in Data “Sustainable Development Goal (SDG) Tracker”, Our World in Data. <https://ourworldindata.org/sdg-tracker>
 8. Juan Antonio Le Clercq, Azucena Cha  idez y Gerardo Rodríguez (2022), IGI-MEX 2022, UDLAP.
 9. Naciones Unidas, 2022. “Informe Nacional Voluntario”. Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas. DESA. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/29410VNR_Handbook_2022_English.pdf

Notas

¹ Frank Biermann et al (2022), “Scientific evidence on the political impact of the Sustainable Development Goals”, *Nature Sustainability* volume 5, p.p. 795–800 <https://doi.org/10.1038/s41893-022-00909>; Biermann et al (2022) (eds), *The Political Impact of Development Sustainable Goals*, Cambridge; Yiwen Zeng et al (2020), Environmental destruction not avoided with the Sustainable Development Goals, *Nature Sustainability* volume 3, pp. 795–798; Jarrett Blaustein et al (2017), “Criminology and the UN Sustainable Development Goals: The Need for Support and Critique”, *British Journal of Criminology*, *British Journal of Criminology* 58(4) DOI:10.1093/bjc/azx061.

² Naciones Unidas (2015), *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, A/RES/70/1, pp. 3.

³ Naciones Unidas (2015), Op. Cit, pp. 14.

⁴ Hannah Ritchie y Max Roser (2018), *Introducing the Our World in Data “Sustainable Development Goal (SDG) Tracker”*, Our World in Data, <https://ourworldindata.org/sdg-tracker> (última consulta 10/10/2022).

⁵ Juan Antonio Le Clercq, Azucena Chaidez y Gerardo Rodríguez (2022), *IGI-MEX 2022*, UDLAP.

⁶ Naciones Unidas (2015). Op.Cit, p.p. 11.

⁷ Ver [ONU https://www.ohchr.org/en/sdgs/voluntary-national-reviews](https://www.ohchr.org/en/sdgs/voluntary-national-reviews)

Efectos de la corrupción sobre la desigualdad en Colombia

Effects of corruption on inequality in Colombia

German Sánchez Pérez^{}, Jorge Iván González Borrero[†] y Jorge Sáenz Castro[‡]*

Resumen: Este artículo se ocupa de medir empíricamente los efectos de la corrupción sobre la desigualdad en Colombia. Se aborda metodológicamente y se estima la distribución de los ingresos por corrupción en la sociedad y calcula, después, los efectos sobre la distribución, a través del índice de Gini. Se concluye que la corrupción empeora la ya alta desigualdad del país.

Abstract: This article deals with empirically measuring the effects of corruption on inequality in Colombia. The distribution of income from corruption in society is approached methodologically and estimated, and then the effects on distribution are calculated through the Gini index. It is concluded that corruption worsens the already high inequality in the country.

Palabras clave: Corrupción; Desigualdad; Coeficiente de GINI; Crecimiento económico.

1. Introducción

El nivel de desigualdad económica existente en una sociedad y su comportamiento en el tiempo es de interés para los estudiosos de la teoría del bienestar y la equidad. Las preocupaciones por la medición de la distribución del excedente económico (Alesina, A., y Rodrik, D. 1994; y Atkinson, A.B., 1997) han impulsado la construcción de una gama de índices que buscan sintetizar la forma como fluyen y se reparten los ingresos en entre las cohortes poblacionales, con el objeto de efectuar comparaciones intertemporales y, paralelamente, asignar un valor absoluto a la desigualdad.

^{*} Doctor en Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Colombia. Crecimiento y Desarrollo, Innovación, Medio Ambiente. Profesor Titular, Universidad Militar Nueva Granada. E-mail: german.sanchez@unimilitar.edu.co.

[†] Doctor en Economía, Universidad de Lovaina, Bélgica. Crecimiento Económico, Economía del Bienestar, Economía Fiscal. Profesor Titular Universidad Externado de Colombia; Departamento Nacional de Planeación. E-mail: jorgeivangonzalez@gmail.com

[‡] Economista, Ms.C y Estudiante de Doctorado en Economía, Universidad de Krakow, Polonia. Crecimiento Económico, modelación económica, Medio Ambiente. Profesor Escuela de Administración Pública, Colombia. E-mail: josaenza8@gmail.com.

Dentro de ese grueso de índices, el que ha gozado de mayor aceptación es el coeficiente de GINI¹. Este coeficiente se ha convertido en el referente para los diversos debates que suelen darse a diario sobre la desigualdad, y constituye el termómetro de medición que los ciudadanos ostentan para darle seguimiento y medir el éxito o fracaso de las políticas sociales y económicas de los gobiernos de turno.

No obstante, y a pesar de lo fácil que puede ser su cálculo e interpretación, existe una variedad de factores que pueden distorsionar su resultado y análisis. Hay que tener en cuenta que el coeficiente de GINI está compuesto por tres elementos: i) la línea de equidistribución; ii) la curva correspondiente a la distribución empírica formada a partir de las parejas (P_i, Y_i) , o Curva de Lorenz; y, iii) el área de las dos líneas denominada, área de concentración. A partir del área de concentración y la línea de equidistribución, se deriva el índice de concentración (Medina, 2001).

Empíricamente, la Curva Lorenz se construye graficando los porcentajes acumulados de ingresos que reciben los distintos grupos de la población que componen una sociedad. Dichos ingresos son extraídos básicamente de encuestas que se hacen a los Hogares. En el caso de Colombia, se realiza a partir de la Gran Encuesta Integrada de Hogares - GEIH- realizada por el DANE².

Para el cálculo de la GEIH, la muestra debe involucrar o capturar todas las cohortes de ingresos que se existen en la sociedad. La muestra tendría que imputar también, los ingresos de las personas más adineradas (grupos económicos o elites, deportistas, etc.), los ingresos que se obtienen por corrupción, los ingresos que se generan por actividades ilegales (narcotráfico, guerrilla, delincuencia común, etc.) y los ajustes que se deben dar en los ingresos de los deciles más bajos, provenientes principalmente de las reformas tributarias, que en su mayoría son regresivas.

Sin embargo, y como bien lo ha señalado explícitamente el profesor Edgar Revéz (1989, 1997, 2007, 2016) en su colección de libros que estructuran y cuantifican detalladamente el concepto de Triple Sociedad, no existe ninguna evidencia que refleje que los ingresos de las cohortes antes mencionadas estén siendo imputados en los diversos estudios (tanto en Colombia como en el mundo) que se han realizado en el cálculo de los indicadores de desigualdad, y más específicamente en el Coeficiente de GINI.

En este documento, nos concentramos exclusivamente en los ingresos que se perciben por

la corrupción y que no son imputados en las encuestas de hogares. Para el efecto, se ofrece una primera aproximación metodológica, que busca imputar dichos ingresos en la unidad de gasto de los hogares y, a su vez, ajustar el Coeficiente de GINI, de tal manera que se calcule los efectos de la corrupción sobre la desigualdad.

Esta presentación se divide en cuatro partes. La primera, es esta introducción. En la segunda parte, se presentan las consideraciones teóricas sobre el Coeficiente de GINI y la corrupción. En la tercera parte, se presenta el enfoque metodológico que se empleó para el cálculo y ajuste del índice de GINI, así como el análisis estadístico de sus componentes. Finalmente, se presentan los comentarios finales y la bibliografía citada.

2. Marco Teórico

Existen importantes interrogantes acerca de la estructura y las tendencias de la desigualdad en el mundo. Las diversas políticas y cambios de contexto (Los conflictos, la globalización, la informática, el deterioro del medio ambiente) han afectado su evolución. Muchos estudios sobre los diferentes aspectos de la desigualdad se han llevado a cabo en todo el mundo durante las últimas décadas, siendo una fuente muy rica de información y han permitido conocer varios matices de este fenómeno; sin embargo, aún queda mucho camino por explorar, ya sea porque el contexto actual no es igual al del pasado o porque los resultados y mecanismos que generan el fenómeno pueden haber cambiado de manera significativa. En especial, no se ha logrado imputar los ingresos y efectos de la corrupción y las reformas tributarias sobre los índices de desigualdad.

Se debe tener en cuenta que, varias de las explicaciones del problema no han gozado de consenso, sino que, por el contrario, han sido objeto de debate y constante controversia entre los diferentes analistas. Adicional a esto, no hay que olvidar que detrás de cada una de estas fuentes de conocimiento incompletas hay una combinación de problemas de datos (falta de información o información de baja calidad) y un análisis insuficiente de los mismos.

2.1 La desigualdad como un índice

Un índice de desigualdad es una medida que resume la manera en que se distribuye una variable entre un conjunto de individuos. Para medir la desigualdad económica, se analiza la distribución de los ingresos de los individuos o grupos. Existe una gran variedad de indicadores que reflejan la

distribución de los ingresos, el rango, el rango relativo, la desviación media relativa, la varianza, el coeficiente de variación, la varianza de los logaritmos, etc. (Marín, 2009). Sin embargo, el uso del índice de GINI es lo más aceptado, debido a su fácil de interpretación y por la parsimonia en su cálculo (Medina, 2001; Medina y Galván, 2008).

2.2 Características del Coeficiente de GINI.

El coeficiente de GINI es una medida de la distribución del ingreso o del gasto de consumo entre los hogares en una economía. Este es el método más común para establecer la desigualdad de ingresos y riqueza en la mayoría de las economías. El ingreso es definido como el ingreso disponible del hogar en un año en particular (Husted, T. 2000); es un total de ganancias de empleo, trabajo por cuenta propia, ingresos de capital y transferencias públicas de efectivo. Las deducciones de la seguridad social y los impuestos sobre la renta se deducen de los ingresos brutos. La desigualdad de ingresos es una de las causas más evidentes de las diferencias en los niveles de vida entre los hogares de un país (Leff, N. 1964).

La comparación para obtener el coeficiente de Gini se deriva de la proporción acumulada de ingresos obtenidos por una población frente a la proporción acumulada de la población. El indicador varía de 0, donde hay una igualdad perfecta, a 1, donde hay una desigualdad perfecta. La relación del valor del límite superior del noveno decil se expresa como $P90 / P10$ al primer decil, mientras que la relación del valor del límite superior del noveno decil a la renta mediana se expresa como $P90 / P50$. Una desigualdad de altos ingresos representa un desperdicio de recursos humanos en el sentido de que la mayoría de las personas están atrapadas en trabajos mal pagados o un gran porcentaje de la población está desempleada.

La Curva de Lorenz, representa el porcentaje acumulado de ingreso ($\%y_i$) recibido por un determinado grupo de población ($\%P_i$), ordenado de forma ascendente de acuerdo con la cuantía de su ingreso ($y_1 < y_2 < \dots < y_n$). Esta curva se compara con la llamada línea de equidistribución, que representa la ausencia de desigualdad ya que sobre esta línea a cada porcentaje de la población le corresponde el mismo porcentaje de ingresos. En la ecuación 1 y Figura 1, se expresa su cálculo y su representación gráfica.

$$G = \left| 1 - \sum_{k=1}^{n-1} (X_{k+1} - X_k)(Y_{k+1} + Y_k) \right| \quad (1)$$

Donde:

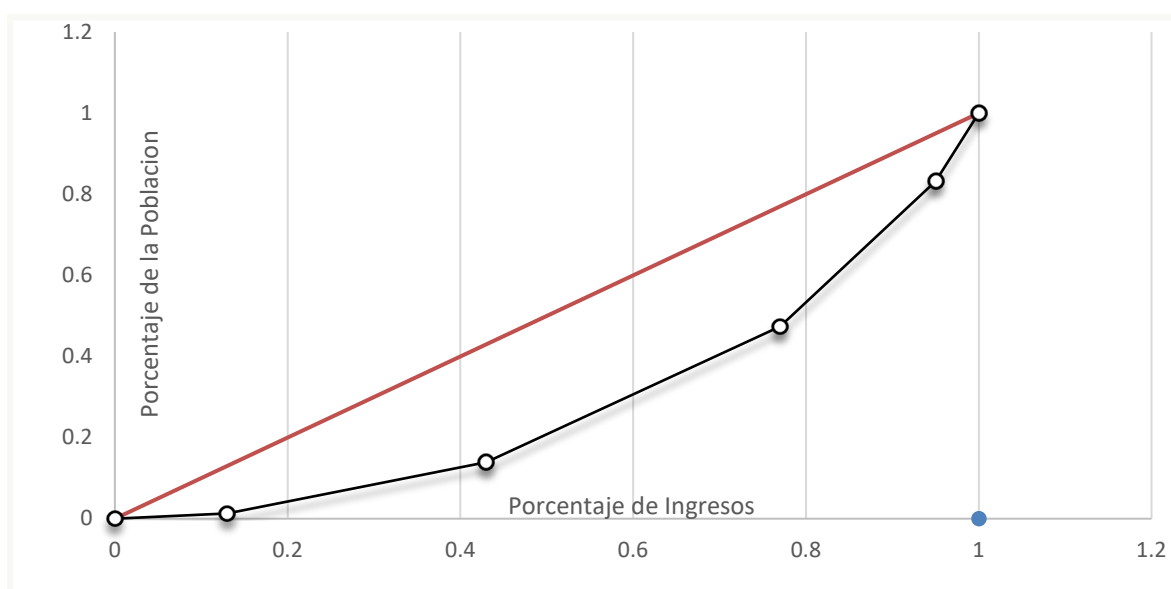
G= Coeficiente de GINI

X=Proporción Acumulada de la Variable Población

Y= Proporción Acumulada de la variable Ingresos

Figura 1

Representación gráfica de la Curva de Lorenz



Fuente: Elaboración propia

2.3 Corrupción

La corrupción se concibe como una forma de deshonestidad o actividad delictiva llevada a cabo por una persona u organización para adquirir beneficios ilícitos. La corrupción puede aglutinar una gran cantidad de actividades como el soborno y malversación, aunque también puede implicar prácticas que son legales en muchos países. La corrupción gubernamental se genera cuando un funcionario público utiliza su posición para adquirir beneficios ilegales como respuesta a favores administrativos, legales o financieros. La corrupción es el lugar más común en las cleptocracias,

oligarquías, narco estados y estados de la mafia (Elliott, 1997).

La corrupción se manifiesta en diferentes escalas. Abarca desde pequeños favores entre un reducido grupo de personas, hasta involucrar a las grandes esferas del Estado con el objeto de usurpar el patrimonio nacional. Hoy en día, la corrupción se ha carcomido tanto a la sociedad que se ha convertido en la estructura cotidiana de los países, hasta el punto que se considera como uno de los síntomas del crimen organizado.

La corrupción y el crimen son sucesos sociológicos endémicos que aparecen con frecuencia en prácticamente todos los países en diversos grados y proporciones (Tanzi, V., 1998). Cada nación individual asigna recursos nacionales para el control y regulación de la corrupción y el crimen. Las estrategias para contrarrestar la corrupción a menudo se resumen bajo el término general anti-corrupción.

Sénior (2006), define la corrupción como una acción para proporcionar en secreto un bien o un servicio a un tercero para que él o ella puedan influir en ciertas acciones que beneficien al corrupto, a terceros, o ambos, y en cual el agente corrupto tiene autoridad. Kaufmann y Pedro (2005), extienden el concepto para incluir "corrupción legal", donde se abusa del poder dentro de los límites de la ley, ya que aquellos con poder a menudo tienen la capacidad de hacer leyes para su protección. El efecto de la corrupción en la infraestructura es aumentar los costos y el tiempo de construcción, disminuir la calidad y disminuir los beneficios (Locatelli, y otros 2017).

La corrupción se ha vuelto un problema de índole nacional (Contraloría General de La República, 2018; Senior, I., 2006)), al punto que, en la mayoría de los países, por no decir todos, se han desarrollado una serie de indicadores y herramientas que buscan detectar con mayor precisión la relación de esta con el equilibrio económico y social (Bardhan, P., 1995). Una de las relaciones que más se ha venido estudiando en las últimas cuatro décadas, es el grado de asociación que tiene esta con el nivel de desigualdad que prevalece en las sociedades (Hamilton, 2017).

2.4 Corrupción y desigualdad

Las relaciones de causalidad entre la corrupción y la desigualdad son complejas y han sido ampliamente estudiadas en la literatura internacional (Chong y Gradstein, 2007; Losa, M. A., y Sánchez, A., 2004). Estudios recientes indican que existe una relación positiva entre la corrupción y la desigualdad (Apergis, y otros. 2010).

La corrupción, entendida como la venta de propiedad gubernamental por oficiales pertenecientes a esta entidad para su beneficio propio, muestra una relación positiva con los altos niveles de desigualdad de ingreso. Chong y Calderón (2000), encuentran que la desigualdad es baja cuando los niveles de corrupción son bajos, mientras la desigualdad es alta cuando la corrupción está en niveles altos.

La evidencia muestra que, para los países pobres, la calidad institucional está relacionada positivamente con la desigualdad de los ingresos, pero para los países ricos la calidad institucional está relacionada negativamente con la distribución de ingreso (Chong y Calderón, 2000). En el caso de Estados Unidos, Apergis, y otros, (2010) encuentran que existe una relación positiva entre corrupción y desigualdad de ingreso. También, la desigualdad está relacionada positivamente con el desempleo y negativamente con el nivel de ingreso, educación y relación de sindicalización. You y Khagram (2005), utilizando una muestra de 129 países, encuentran que la desigualdad del ingreso aumenta el nivel de corrupción debido a que los pobres no sólo tienen menos mecanismos de vigilancia, sino que también tienden a acostumbrarse y legitiman la corrupción.

En Colombia, Édgar Revéiz (2017) señala explícitamente que las causas de la desigualdad se relacionan en la etapa neoliberal con la Corrupción, Captura y Cooptación de los Estados – Nación que ponen las instituciones del Estado al servicio y enriquecimiento de los grandes grupos financieros, económicos y políticos. Este autor resalta que “la alianza oscura entre el dinero y la política rompe la democracia y la competencia económica y es una de las principales causas de la desigualdad” (Revéiz 2016, 45). La teoría de los mesocontratos, de Revéiz³ (2016), señala que la corrupción afecta la desigualdad dado que redistribuye los ingresos y favorece determinados grupos.

La corrupción tiene una correlación positiva con el índice de GINI. Shleifer y Vishny (1993), muestran que la corrupción contribuye significativamente al producto nacional bruto de algunos países como Kenia y Zaire. Estos autores identifican, de igual manera, que la corrupción afecta el coeficiente de Gini en forma de U invertida; es decir, la desigualdad es baja cuando los niveles de corrupción son altos o bajos, pero la desigualdad es alta cuando la corrupción es intermedia.

En conclusión, en la mayoría de estudios que involucran análisis estadístico y econométrico, encuentran una relación positiva bastante robusta entre corrupción y desigualdad;

sin embargo, no existe evidencia empírica que muestre cómo los ingresos extras que reciben las personas involucradas en casos de corrupción, afectan la Curva de Lorenz y consecuentemente al Coeficiente de GINI.

3. Aspectos Metodológicos

3.1 Datos

Los datos que se utilizan para el análisis en este trabajo provienen de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares del 2017, la cual tiene un periodo de recolección de información entre julio del 2016 y julio del 2017. La información que compila los salarios de la cohorte de alcaldes, Gobernadores, Diputados, Concejales, Representantes a la Cámara y Senadores tiene como fuente el Ministerio de hacienda.

Las cifras que cuantifican el valor y perfil de la corrupción provienen de la Misión de Observación Electoral (MOE), la Contraloría General de la Republica y la Universidad Externado de Colombia (2018).

3.2 Imputación de la corrupción

Para efectuar la imputación de los ingresos por corrupción y establecer participaciones, relaciones, y elasticidades entre las distintas fuentes de ingreso, es necesario buscar una aproximación metodológica que permita estimar el monto de ingresos que se derivan por este flagelo y la forma como se puede distribuir en cada uno de los deciles-hogar.

Para este propósito, esta sección se divide en dos etapas: en la primera etapa, se presenta el proceso que se sigue para identificar el perfil de las personas involucradas por corrupción y el monto que se les asigna. Y, en la segunda etapa, se añade la cuantía de corrupción a los ingresos de los hogares, con el objeto de calcular el monto total que le corresponde a cada una de las fuentes de ingreso, la composición del ingreso total, así como la elasticidad ingreso-desigualdad y los efectos (positivos o negativos), que producen los cambios en cada una de las fuentes sobre el GINI.

3.2.1 Perfil y repartición del monto de corrupción

Para establecer el perfil y la participación del corrupto, se utilizó el estudio de la MOE, denominado “Así se Roban a Colombia” (2018). Esta investigación muestra que, en cuanto corrupción, los

Alcaldes encabezan la lista con el (65%), seguidos por los Gobernadores (20%), los Representantes a la Cámara (6%), Concejales (4%), Senadores (3%), y Diputados (2%)⁴. De modo que, basándose en estas participaciones definidas en Tabla 1, se puede tener una idea clara de quiénes, y en qué porcentaje, son las personas que se apropian de los recursos del Estado.

Tabla 1
Perfil y participación del Corrupto

Categoría	Cantidad	Porcentaje
Alcaldes	443	65
Gobernadores	137	20
Representante a la Cámara	43	6
Concejal	27	4
Senador	17	3
Diputado	12	2
Total	679	100

Fuente: MOE (2018). Cálculos Propios

3.2.2 Monto y proporción de ingresos adjudicados según decil-hogar

Para establecer a qué clase de decil-hogar pertenece cada una de las categorías vinculadas en procesos de corrupción, se determinó, primero, los ingresos mensuales de cada categoría, y, segundo, se les asignó una proporción de la cantidad de ingresos que cada categoría se apropió⁵.

Con base en la participación, se adjudicó el monto capturado por corrupción. Los montos asignados se repartieron así: Senadores y Representantes a la Cámara (28%), alcaldes (26%), Gobernadores (23%), diputados (18%) y Concejales (6%). Por deciles, la mayor frecuencia la representaron el 10 y el 9, seguidos del 3 y 4. Los deciles uno y dos no fueron imputados, debido a los bajos salarios que se perciben en dicha cohorte (Tabla 2).

Tabla 2
Perfil y proporción de ingreso por corrupción asignado según decil-hogar: 2007 y 2017

Perfil	Categoría	Salario Mensual	%	Monto 2017	%	Decil Ajudicado
Alcaldes	0	\$ 15,512,880	6.7%	\$ 932,235,575,578		10
	1	\$ 13,144,250	5.7%	\$ 789,894,427,359		10
	2	\$ 9,500,954	4.1%	\$ 570,953,125,450		8
	3	\$ 7,621,279	3.3%	\$ 457,995,382,882		7
	4	\$ 6,375,518	2.8%	\$ 383,132,254,768		6
	5	\$ 3,879,493	1.7%	\$ 233,135,393,931		4
	6	\$ 3,879,493	1.7%	\$ 233,135,393,931		4
Total Capturado				\$ 3,600,481,553,899	26%	
Gobernadores	0	\$ 15,512,880	6.7%	\$ 932,235,575,578		10
	1	\$ 13,144,250	5.7%	\$ 789,894,427,359		9
	2	\$ 12,638,703	5.5%	\$ 759,513,937,178		9
	3 y 4	\$ 10,874,816	4.7%	\$ 653,514,392,754		9
Total Capturado				\$ 3,135,158,332,869	23%	
Concejales	0	\$ 4,775,843	2.1%	\$ 287,000,884,546		5
	1	\$ 4,046,625	1.7%	\$ 243,179,073,520		5
	2	\$ 2,924,996	1.3%	\$ 175,775,585,364		4
	3	\$ 1,080,726	0.5%	\$ 64,945,486,293		3
	4	\$ 904,071	0.4%	\$ 54,329,488,677		3
	5	\$ 728,124	0.3%	\$ 43,756,117,947		3
	6	\$ 550,126	0.2%	\$ 33,059,433,725		3
Total Capturado				\$ 902,046,070,072	6%	
Diputados	0	\$ 12,695,183	5.5%	\$ 762,908,032,871		10
	1	\$ 11,002,492	4.7%	\$ 661,186,961,821		9
	2	\$ 10,579,319	4.6%	\$ 635,756,694,059		9
	3 y 4	\$ 7,617,110	3.3%	\$ 457,744,819,722		7
Total Capturado				\$ 2,517,596,508,473	18%	
Senadores		\$ 31,331,823	13.5%	\$ 1,882,863,791,141		10
Total Capturado					14%	
Representantes		\$ 31,331,823	13.5%	\$ 1,882,863,791,141		10
Total Capturado					14%	
Gran Total		\$ 231,652,775	100.0%	\$ 13,921,010,047,595		
Porcentaje Total					100%	

Fuente: Cálculo propios a partir de cifras obtenidos de la Contraloría General de la República y Universidad Externado de Colombia. Se estima 1.5 del PIB

3.2.3 Composición del ingreso total del hogar

La composición del ingreso total de los hogares lo integra el ingreso laboral de sus miembros, y otras fuentes como las transferencias que se reciben del Estado u otras instituciones, las jubilaciones y/o pensiones, los ingresos de capital, y la corrupción, entre otros (Rofman, et Al. 2013). Como cada fuente afecta la distribución del ingreso de manera particular y en distintas magnitudes, es de suma relevancia establecer la participación de cada fuente en el ingreso total del hogar (Rofman & Oliveri, 2012).

Tabla 3.
Contraste de Ingresos involucrando la Corrupción 2017
Cifra en Millones de pesos

Deciles	Ingresos sin Corrupción(*)	%	Ingresos con Corrupción(**)	%
1	173,196	0.6%	173,196	0.4%
2	568,422	2.1%	568,422	1.4%
3	908,702	3.3%	1,104,792	2.7%
4	1,177,082	4.3%	1,819,128	4.4%
5	1,465,667	5.3%	1,995,847	4.8%
6	1,874,420	6.8%	2,257,552	5.4%
7	2,392,385	8.7%	3,308,126	8.0%
8	3,107,066	11.3%	3,678,019	8.9%
9	4,442,286	16.1%	7,942,153	19.2%
10	11,435,033	41.5%	18,618,035	44.9%
Gran Total	27,544,259	100.0%	41,465,269	100.0%
GINI	0.53		0.57	

*Fuente: Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares del 2017

**Ingresos Ajustados por Autores según Metodología propuesta.

Fuente: Cálculos propios

La Tabla 3, muestra la composición del ingreso del hogar (con y sin corrupción) para el año 2017. También se estima el coeficiente de GINI para los dos casos. Los deciles 10 y 9 se apropián

del mayor porcentaje de ingresos en ambos casos (57.6%, sin corrupción) y (64.1% con corrupción). Los deciles 5, 6 y 7 capturan en promedio el 21%, mientras que los deciles más bajos solo alcanzan a recoger el 2% del total de ingresos. Lo anterior indica el grado de desigualdad que existe en la repartición de ingresos en las cohortes poblacionales.

El coeficiente de GINI valida lo expuesto anteriormente, aunque llama la atención la diferencia porcentual que refleja este indicador para los dos casos. En efecto, en el primer caso, es decir, sin considerar la corrupción, se obtiene un guarismo de 0.53; incorporando los ingresos por corrupción, se obtiene un valor de 0.57, marcando una diferencia de 0.04.

Por otro lado, el análisis horizontal de las fuentes de ingreso para cada uno de los deciles (Tabla 4), muestra la importancia que representa para los deciles más altos (10 y 9) los ingresos que son obtenidos por corrupción. En cuanto a los deciles más bajos (1 y 2), se observa que los ingresos percibidos por trabajo independiente y las transferencias que reciben del gobierno representan el mayor porcentaje. Los deciles 4, 5, 6 y 7 reflejan un valor importante del total de ingresos por corrupción, debido principalmente a que esta cohorte de hogar aglutina a los alcaldes, gobernadores, concejales y diputados con categorías 3, 4, 5 y 6, que participan en el grueso cohorte de corrupción del país.

En la misma Tabla 4, se presentan los Coeficientes de GINI para cada una de las fuentes de ingreso. El mayor grado de desigualdad lo obtiene la corrupción, seguido por los ingresos ocasionales, los de capital, los percibidos por trabajo secundarios de los asalariados e independientes y los erogados por categoría de asalariados. El coeficiente que muestra mayor igualdad es el de los ingresos obtenidos por trabajo de los desocupados. El análisis muestra el alto grado de desigualdad que existe al interior de cada fuente de ingreso.

Tabla 4
Participación y desigualdad por fuente de ingreso involucrando la corrupción

Deciles	Ingresos								
	Laborales	Independientes	Secundarios	Desocupados	Inactivos	Capital	Transferencias	Ocasionales	Corrupcion
1	8.6%	42.9%	1.4%	1.8%	0.9%	3.9%	37.1%	3.3%	0.0%
2	18.6%	53.2%	1.5%	1.9%	0.9%	4.8%	17.4%	1.7%	0.0%
3	22.5%	38.7%	1.1%	1.2%	0.5%	2.7%	14.5%	1.1%	17.7%
4	29.5%	22.8%	0.5%	0.9%	0.4%	1.6%	8.3%	0.7%	35.3%
5	33.8%	24.0%	0.8%	1.2%	0.5%	2.5%	9.6%	1.1%	26.6%
6	38.8%	25.5%	0.9%	0.9%	0.4%	3.5%	11.8%	1.3%	17.0%
7	38.4%	19.3%	0.6%	0.7%	0.4%	2.8%	9.2%	1.0%	27.7%
8	44.8%	21.5%	1.0%	0.7%	0.4%	3.6%	11.2%	1.1%	15.5%
9	30.9%	12.0%	0.7%	0.3%	0.3%	2.7%	7.9%	1.1%	44.1%
10	29.0%	13.6%	1.3%	0.2%	0.3%	4.4%	9.9%	2.7%	38.6%
GINI	0.56	0.41	0.63	0.25	0.47	0.63	0.52	0.69	0.75

Fuente: Cálculos propios con base en datos de la Encuesta Nacional de Presupuesto de los Hogares del 2017.

4. Comentarios finales y alternativas metodológicas

Con base en la MOE (2018), se muestra que el perfil de los corruptos aglutina principalmente a los alcaldes (con el 65%), seguidos por los Gobernadores (20%), los Representantes a la Cámara (6%), concejales (4%), Senadores (3%), y Diputados (2%).

De acuerdo con los salarios devengado para cada una de las categorías identificadas como corruptos, los mayores porcentajes de ingreso los presentan los congresistas -senadores y representantes- (26%), seguidos por los alcaldes (6.7%) y Gobernadores (6.7%). Los concejales de categorías 4, 5 y 6, son los que reciben los menores salarios.

Con base en el monto estimado por corrupción y el porcentaje asignado por la aproximación metodológica, los montos capturados por cada cohorte se reparten así: Senadores y Representantes a la Cámara (28%), alcaldes (26%), Gobernadores (23%), diputados (18%) y concejales (6%).

En relación con la composición de los ingresos, los deciles 10 y 9 se apropian del mayor porcentaje: 57.6%, sin corrupción, y 54.1%, con corrupción. Los deciles 5, 6 y 7 capturan en promedio el 21%, mientras que los deciles más bajos solo alcanzan a recoger el 2% del total de ingresos.

Al estimar el Coeficiente de GINI para los casos con y sin corrupción, se encuentra una

diferencia de 0.04, dado que para el caso de los ingresos sin imputar la corrupción se obtuvo un GINI de 0.53, mientras que sumando la corrupción eleva su valor a 0.57. Es decir, la corrupción aumenta la desigualdad en Colombia.

El análisis horizontal de las fuentes de ingreso para cada uno de los deciles muestra la importancia que representa para los deciles más altos (10 y 9) los ingresos que son percibidos por corrupción. En los deciles más bajos (1 y 2), se observa que los ingresos generados por trabajo independiente y las transferencias que reciben por parte del gobierno representan el mayor porcentaje. Los deciles 4, 5, 6 y 7, reflejan un valor importante del total de ingresos por corrupción, debido especialmente a que esta cohorte de hogar aglutina a los alcaldes, gobernadores, concejales y diputados con categorías 3, 4, 5 y 6, los cuales participan con un porcentaje en los casos por corrupción del país.

Los valores de los Coeficientes de GINI para cada una de las fuentes de ingreso, refleja un mayor grado de desigualdad en la corrupción (0.75), seguido por los ingresos de capital (0.63), los ingresos percibidos por trabajo secundarios de los asalariados e independientes (0.63), los ocasionales (0.60), y los erogados por categoría de asalariados (0.56).

En síntesis, en este trabajo se muestra una visión detallada de cómo la corrupción afecta la distribución del ingreso de Colombia. Y está en concordancia con los resultados presentados por otros autores en diferentes partes del mundo.

Dado que esta es una aproximación metodológica que muy probablemente generara discusiones, debido a la complejidad que existe en la cuantificación real de los ingresos por corrupción y la forma como esta cohorte se amaña de tales beneficios, se recomienda, para futuras investigaciones, trabajar con encuestas precisas que permitan entre otras cosas: i) establecer el monto real de los ingresos generado por corrupción en el país, ii) construir un perfil de un corrupto para irrigar sus ingresos y predecir el impacto sobre su ingreso real con base en sus características propias, y, finalmente, estimar impactos más precisos sobre la desigualdad. Se hace necesario seguir en la búsqueda de metodologías alternativas que les den mayor robustez a los hallazgos encontrados en esta ponencia.

En congruencia con esto último, se está avanzando en una metodología que busca estimar funciones de percepción de corrupción por hogares. Este trabajo implicaría construir un indicador sintético que indexe variables de tipo agregado y de las características socioeconómicas de los

hogares. Se está explorando la estimación de modelos Logit-Multinomial, y de componentes principales con el fin de imputar los ingresos provenientes por el flagelo de la corrupción y que afectan en forma significativa los ingresos de algunos hogares y, consecuentemente, la desigualdad en el país.

5. Referencias

- Alesina, A., and Rodrik, D. (1994). Distribution Politics and Economic Growth. *Quarterly Journal of Economics* 109, 465-490.
- Apergis, N., Dincer, O. C., & Payne, J. E. (2010). The relationship between corruption and income inequality in U.S. states: Evidence from a panel cointegration and error correction model. *Public Choice*, 145(1). <https://doi.org/10.1007/s11127-009-9557-1>.
- Atkinson, A.B., 1997, Bringing Income Distribution in from the Cold. *Economic Journal* 35, 1320-46.
- Bardhan, P., 1995. The Economics of Corruption in Less Developed Countries: A Review of Issues. Mimeo, University of California, Berkeley. Barro, R. 1991. Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics* 106, 407-43.
- Chong, A., & Calderon, C. (2000). Institutional quality and income distribution. *Economic Development and Cultural Change*, 48(4).
- Chong, A., & Gradstein, M. (2007). Inequality and institutions. *Review of Economics and Statistics*, 89(3). <https://doi.org/10.1162/rest.89.3.454>.
- Contraloría General de la República (2018). Informe de Cuentas sobre Corrupción.
- Elliott, Kimberly Ann (1997). "Corruption as an international policy problem: overview and recommendations". Washington, DC: Institute for International Economics.
- Hamilton, A. (2017). The Political Economy of Data Collection and Evidence-Based Policy Making in Fragile Contexts. Obtenido de Data-Driven Decision Making in Fragile Contexts Evidence from Sudan Public Sector Governance: https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/53363762/Data-Driven_Decision-Making_in_Fragile_Contexts-with-cover-page-v2.pdf?Expires=1666308098&Signature=OuQtafemiLDk36J55kD6uJx7l4NM6D7AnFvKiuH9C-eNzQuo~~jPtCq3IpI-

7Th6n4QCCSQNmUH8LYCDPvFLcRcbwDaI9h~Ev8ZwfxKViwFb.

- Husted, T. (2000). *Changes in State Income Inequality from 1981 to 1987* (2.a Ed.) [Ebook]. <https://doi.org/10.52324/001c.9178>.
- Kaufmann, D. y Vicente, P. (2005). "Legal Corruption". World Bank.
- Leff, N. (1964). Economic development through bureaucratic corruption. *American behavioral scientist*, 8(2), 8-14.
- Locatelli, Giorgio; Mariani, Giacomo; Sainati, Tristano; Greco, Marco. (2017). "Corruption in public projects and megaprojects: There is an elephant in the room!". *International Journal of Project Management*. 35 (3): 252–268. Doi:10.1016/j.ijproman.2016.09.010.
- Losa, A., y Sánchez, A. (2004). *Análisis de la evolución de la desigualdad económica mundial en los últimos años*. España: Universidad de Valencia.
- Marín, J. M. (2009). *Análisis de Cluster y Árboles de Clasificación*. Universidad Carlos III de Madrid.
- Medina, H y Galván, M. (2008). *Descomposición del Coeficiente de Gini por Fuentes de Ingreso: Evidencia Empírica para América Latina 1999-2005*. Serie de Estudios y Estadísticas Prospectivas número 63. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. CEPAL. Santiago de Chile.
- Medina, H. (2001). *Consideraciones sobre el índice de Gini para medir la concentración del ingreso*. CEPAL.
- Misión de Observación Electoral (MOE) (2018). "Así Roban a Colombia", Misión de Observación Electoral.
- Revéiz, E. (1989). *Democratizar para sobrevivir*. E. Revéiz.
- Revéiz, E. (1997). *El Estado como mercado*. FONADE/Carlos Valencia Editores: Bogotá.
- Revéiz, E. (2007). *El estado lego y la fractura social*. ACCE: Bogotá.
- Revéiz, E. (2016). *La transgresión moral de las élites y el sometimiento de los Estados. Cooptación o democracia*. ACCE: Bogotá.
- Rofman, R, I. Apella y E. Vezza (2013), *Más allá de las Pensiones Contributivas: Catorce experiencias en América Latina*, Banco Mundial.
- Rofman, R. y M. L. Olivieri (2012), *Un Repaso sobre las Políticas de Protección Social y la Distribución del Ingreso en Argentina*. *Revista Económica*, Año LVIII Enero-Diciembre

2012.

Senior, I. (2006), *Corruption – The World’s Big C.*, Institute of Economic Affairs, London.

Shleifer, A. & Vishny, W. (1993).) Corruption. *The Quarterly Journal of Economics*, 108(3), 599-617. <https://doi.org/10.2307/2118402>.

Tanzi, V. (1998). *Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures*. IMF Staff Papers (Vol. 45).

Universidad Externado de Colombia (2018), *Informe sobre Corrupción en Colombia*.

You, J.-S., & Khagram, S. (2005). A comparative study of inequality and corruption. *American Sociological Review*, 70(1).

Notas

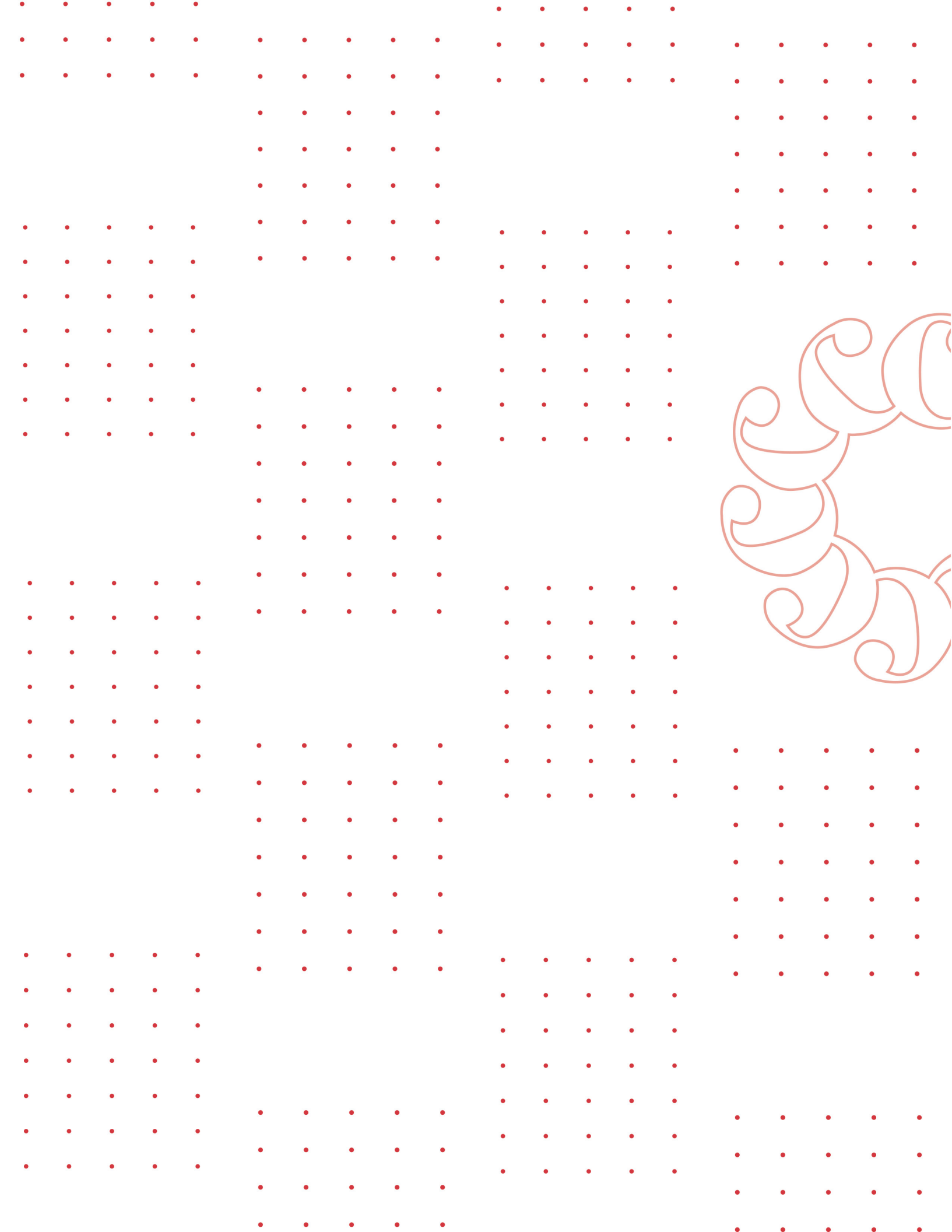
¹ El coeficiente de GINI es una medida del alcance de la distribución del ingreso y del gasto de consumo entre los hogares en una economía. Establece el grado en que los dos anteriores se desvían de una distribución perfectamente igual. La determinación de la relación entre los factores se basa en una curva de Lorenz al trazar los porcentajes acumulados de los ingresos totales recibidos por los individuos frente al número acumulado de receptores.

² Para más detalles sobre los aspectos metodológicos de la GEIH, puede indagar en la página del DANE que está disponible en los navegadores de información.

³ Para este autor, el mesocontrato es una forma de vínculo de funcionamiento de la economía y la sociedad, sustituye los contratos de la Constitución y las leyes, usa los lobbies para penetrar y sustituir el Estado, hace parte del juego político y de la visión simbólica del mismo Estado y permite entender el proceso evolutivo de la economía y la sociedad.

⁴ Esto no quiere decir que no se deben vincular a los contratistas y profesionales que participan y se benefician del proceso de corrupción. Lo que parece claro es que, la corrupción es un cartel en donde interactúan muchos agentes, los cuales se mueven y obtienen grandes beneficios bajo la batuta de los que ostentan el poder público. Detrás de estos hechos de corrupción, siempre hay familias prestantes, empresarios acaudalados, directivos del más alto nivel de gobierno, políticos de todo tipo y personas exitosas bien formadas, que en algún momento de sus vidas cambiaron conductas morales y responsabilidades éticas para con la sociedad. Como ejemplo de esto en Colombia, se puede ver el caso de hechos de corrupción como de los Nule y los Moreno Rojas, el exministro Andrés Arias, el Cartel de la Salud de Bogotá, SALUDCOOP, FIDUPETROL, ODEBRETH, y FONDOCOLPUERTOS, entre otros.

⁵ Debido a que no se cuenta con un estudio que permita establecer cómo los grupos se reparten el monto capturado por corrupción, se supone que un individuo o una red de corrupción se apodera de los ingresos del estado en una forma proporcional a sus ingresos devengados, de tal forma, que la repartición se hizo teniendo en cuenta el peso o la cuantía proporcional que tiene el ingreso de cada cohorte sobre el ingreso total.





Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C.
Sede: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en
Ciencias y Humanidades, UNAM
Torre II de Humanidades 6° piso
CU, CDMX, México
Tel. (55) 5623-0442

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM
Circuito Mario de la Cueva, Ciudad Universitaria,
CDMX, México C.P. 04510

