

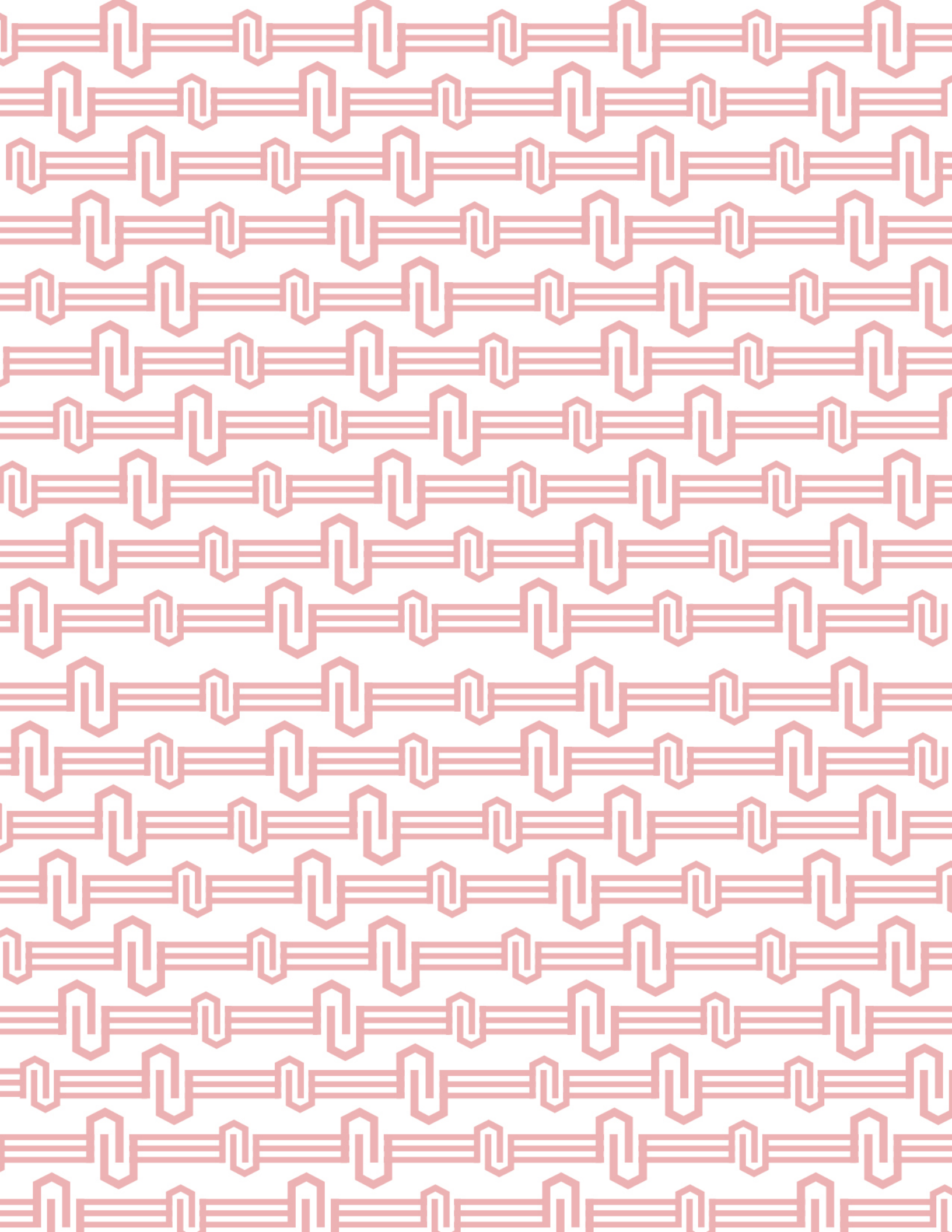
LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA TRANSICIÓN

Jorge Cadena-Roa
María Luisa Martínez Sánchez
Coordinadores generales

VII
Acceso a la justicia: la lucha contra la corrupción y la impunidad, requisitos del Estado de Derecho

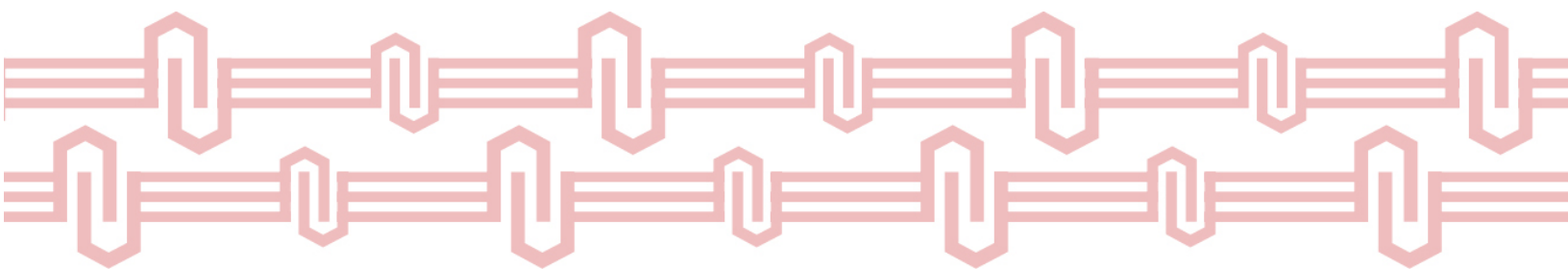
Silvia Inclán Oseguera
María Teresa Villarreal Martínez
Coordinadoras





LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA TRANSICIÓN

Jorge Cadena-Roa
María Luisa Martínez Sánchez
Coordinadores generales



LAS CIENCIAS SOCIALES EN LA TRANSICIÓN

VII

Acceso a la justicia:
la lucha contra la corrupción y la impunidad,
requisitos del Estado de Derecho

Silvia Inclán Oseguera
María Teresa Villarreal Martínez
Coordinadoras



FCC

FACULTAD DE CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN



FCPyRI

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y RELACIONES INTERNACIONALES



FACULTAD DE
ECONOMÍA
UANL



FTSyDH

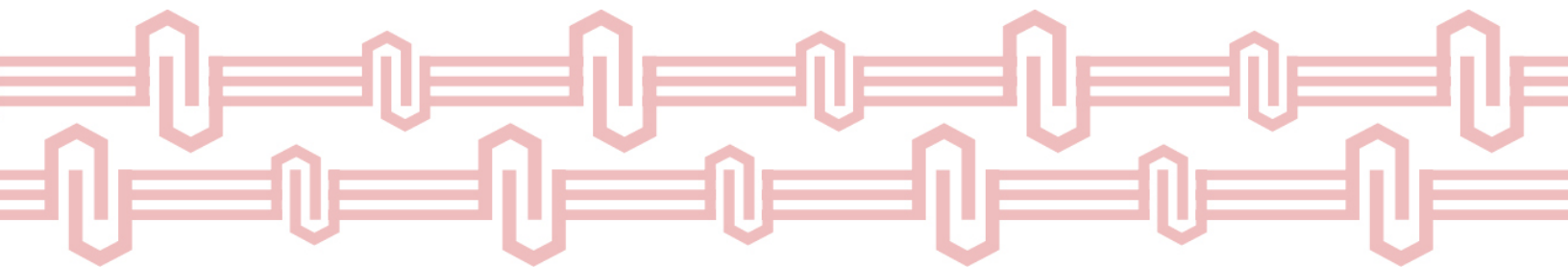
IINSO

Instituto de Investigaciones Sociales



UANL

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN



COORDINACIÓN GENERAL

Jorge Cadena-Roa (UNAM)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)

COMITÉ CIENTÍFICO

Miguel Aguilar Robledo (UASLP)
Jorge Cadena-Roa (UNAM)
Rosalba Casas Guerrero (UNAM)
José Juan Cervantes Niño (UANL)
Oscar F. Contreras Montellano (COLEF)
Angélica Cuéllar Vázquez (UNAM)
Alfredo Hualde Alfaro (COLEF)
José María Infante Bonfiglio (UANL)
Miguel Armando López Leyva (UNAM)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
María Elena Ramos Tovar (UANL)
Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)
Guadalupe Valencia García (UNAM)
David Eduardo Vázquez Salguero (COLSAN)
Eduardo Vega López (UNAM)

COMITÉ ORGANIZADOR

Marco Antonio Aranda Andrade (UANL)
Jorge Cadena-Roa (UNAM)
Oscar F. Contreras Montellano (COLEF)
José Raymundo Galán González (UANL)
Laura González García (UANL)
Abraham Hernández Paz (UANL)
Moncerrat Arango Morales (UANL)
Larissa Huitrón Medellín (UANL)
Sandibel Martínez Hernández (COMECOSO)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
Karla Ivonne Ramírez Díaz (UANL)
María Elena Ramos Tovar (UANL)
María Zúñiga Coronado (UANL)

COORDINACIÓN TÉCNICA

Marco Antonio Aranda Andrade (UANL)
Sandibel Martínez Hernández (COMECOSO)

TALLERES

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

SISTEMAS Y ASISTENCIA TÉCNICA

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

DIFUSIÓN

Araceli Magallán Castillo (UANL)
Laura Gutiérrez Hernández (COMECOSO)
Astrid Gutiérrez López (COMECOSO)
Anabel Meave Gallegos (COMECOSO)

PRESENTACIONES DE LIBRO

David de Jesús Reyes (UANL)

DISEÑO GRÁFICO

Black Kraken Design Studio
Laura Gutiérrez Hernández (COMECOSO)
Araceli Magallán Castillo (UANL)

FORMACIÓN Y DISEÑO EDITORIAL

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

FORMACIÓN Y HOMOLOGACIÓN DE TEXTOS

Uriel Carrillo Altamirano (COMECOSO)
Astrid Gutiérrez López (COMECOSO)
Jesús Armando Juárez Nieto (UNAM)
Sofía Zirión Martínez (COMECOSO)

DISEÑO DE PORTADA E INTERIORES

Karen Evelyn Hernández Vázquez (UNAM)
Laura Gutiérrez Hernández (COMECOSO)

AGRADECEMOS a todos los que contribuyeron a que el VII Congreso Nacional de Ciencias Sociales, *Las Ciencias Sociales en la transición*, fuera un éxito:

A las autoridades y colegas de la Universidad Autónoma de Nuevo León, al Mtro. Rogelio Garza Rivera, Rector; al Dr. Juan Manuel Alcocer González, Secretario de Investigación Científica y Desarrollo Tecnológico y a la Dra. María Luisa Martínez Sánchez, Directora del Instituto de Investigaciones Sociales.

Nuestro agradecimiento también a las autoridades de la Universidad Nacional Autónoma de México, particularmente a la Dra. Guadalupe Valencia, Coordinadora de Humanidades; al Dr. Mauricio Sánchez Menchero, director del Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades (CEIICH), al Dr. Miguel Armando López Leyva, director del Instituto de Investigaciones Sociales, y al Dr. Melchor Sánchez Mendiola, Coordinador de la Coordinación de Universidad Abierta, Innovación Educativa y Educación a Distancia.

Al Dr. Héctor Raúl Solís Gadea, Vicerrector Ejecutivo de la Universidad de Guadalajara.

OPERADORES

Uriel Carrillo Altamirano (UNAM)
María José Cervantes (UNAM)
Karina González Arroyo (LAOMS)
Ariadna Itzel Solís Bautista (UNAM)
Paula Mariana Echauri Guzmán (UdG)
Mónica Gómez Godoy (UdG)
Claudia Rico Ruiz (UdG)
Fernando Martínez Gradilla (UdG)
Mariana Treviño Riojas (UANL)
Martha Castillo Pedraza (UANL)
José Santiago Olivari Pérez (UANL)
Rebeca Moreno Zúñiga (UANL)
Mariana García Leal (UANL)
Alberto González Porras (UANL)
Gabriela Gallegos Martínez (UANL)
Raúl González Dueñez (UANL)
Mario Alberto Hernández Araujo (UANL)
Cynthia Ismena Gómez Medellín (UANL)
David de la Garza Tolentino (UANL)
Lybia Castillo (UANL)
Rosario Arteaga (UANL)

MONITORES

Uriel Carrillo Altamirano (UNAM)
Laura Gutiérrez Hernández (COMECSO)
Roberto Holguín Carrillo (COMECSO)
Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)
Edgar Martínez Otamendi (COMECSO)
Ariadna Itzel Solís Bautista (UNAM)

COORDINADORES DE EJES

La democracia ante los desafíos actuales:
expectativas de cambio, riesgos de erosión

Jorge Aguirre Sala (UANL)
Felipe de Jesús Marañón Lazcano (UANL)
Alejandro Monsiváis (COLEF)

Acción colectiva, protestas y movilización en
escenarios de cambio

Marco Aranda Andrade (IINSO-UANL)
Gustavo Urbina Cortés (COLMEX)

Mercados laborales, contradicciones e
implicaciones para el desarrollo y la
igualdad social

José Juan Cervantes Niño (UANL)
Cinthya Guadalupe Caamal Olvera (UANL)
Sara Ochoa León (UNAM)

Políticas públicas desde la perspectiva de la
gobernanza: del diseño a la evaluación

Adelaido García Andrés (UANL)
Víctor Samuel Peña Mancillas (COLSON)

Crisis socioambiental y climática,
sustentabilidad y vulnerabilidad social

María de Jesús Ávila Sánchez (UANL)
Alice Poma (UNAM)

Migración y fronteras en el sistema
migratorio mundial: contextos locales ante
dilemas globales

José Alfredo Jáuregui Díaz (UANL)
María Elena Ramos Tovar (UANL)
Martha Judith Sánchez Gómez (UNAM)

Acceso a la justicia: la lucha contra la
corrupción y la impunidad, requisitos del
Estado de Derecho

Silvia Inclán Oseguera (UNAM)
María Teresa Villarreal Martínez (UANL)

Violencias, ilegalidades y seguridad pública

Nelson Arteaga Botello (FLACSO-México)
Joana Chapa Cantú (UANL)

Espacio urbano: nuevos retos, viejos
problemas

Javier Delgado Campos (UNAM)
José Raymundo Galán González (UANL)

Estudios de género: realidades en
transición

María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)

México en la encrucijada: retos de política
económica, desarrollo nacional y regional
en la óptica de un complejo contexto
internacional

Claudia Maya López (UNAM)
Vera Patricia Prado Maillard (UANL)

Conocimiento, ciencia y tecnología:
experiencias de incidencia en la atención
a problemas sociales

Michelle Chauvet (UAM)
Rebeca de Gortari (UNAM)
Elizabeth Mendoza Cárdenas (UANL)

La educación en un contexto de cambios:
situación actual, tendencias y retos

Alejandro Canales Sánchez (UNAM)
Miguel de la Torre Gamboa (UANL)
Karla Ivonne Ramírez Díaz (UANL)

Cosmovisiones, significados, y prácticas
sociales. Miradas multidisciplinares sobre la
construcción de los mundos de vida

Brenda Araceli Bustos García (UANL)
Elke Köppen (UNAM)
Mariana Molina Fuentes (UNAM)
Veronika Sieglin (UANL)

Trayectorias e innovación en los procesos
teórico-metodológicos en las ciencias
sociales

Jorge Galindo Monteagudo (UAM)
Raúl Eduardo López Estrada (UANL)
José Manuel Rangel Esquivel (UANL)

Retos actuales y perspectivas de las
ciencias sociales: construcción social de la
realidad y apropiación social de la ciencia

Enrique Gutiérrez Márquez (UIA)
José María Infante Bonfiglio (UANL)



Los trabajos incluidos en *Las Ciencias Sociales en la transición*, coordinado por Jorge Cadena-Roa y María Luisa Martínez Sánchez, 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

Las Ciencias Sociales en la transición

COORDINADORES GENERALES

Jorge Cadena-Roa
María Luisa Martínez Sánchez

VOLUMEN VII

Acceso a la justicia: la lucha contra la corrupción y la impunidad, requisitos del Estado de Derecho

COORDINADORAS

Silvia Inclán Oseguera
María Teresa Villarreal Martínez

ISBN Colección: 978-607-8664-11-5
ISBN Volumen VII: 978-607-8664-15-3

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

Universidad Autónoma de Nuevo León
www.uanl.mx

Las Ciencias Sociales en la transición consta de dieciséis volúmenes, uno por cada eje temático desarrollado en el VII 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 completamente virtual, los eventos especiales del congreso (tales como las Conferencias Magistrales) 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-vii/volumenes>.

Índice General

Introducción 11
Silvia Inclán Oseguera y María Teresa Villarreal Martínez

Derechos colectivos, vulnerabilidad y justicia

Proyectos mineros: escenario de impunidad y violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas 15
Carolina Aguilar

Corrupción e impunidad, la contracara del Estado de Derecho

Corrupción y percepción social en una sociedad en crisis 41
Gerardo Angel Villalvazo Gutierrez

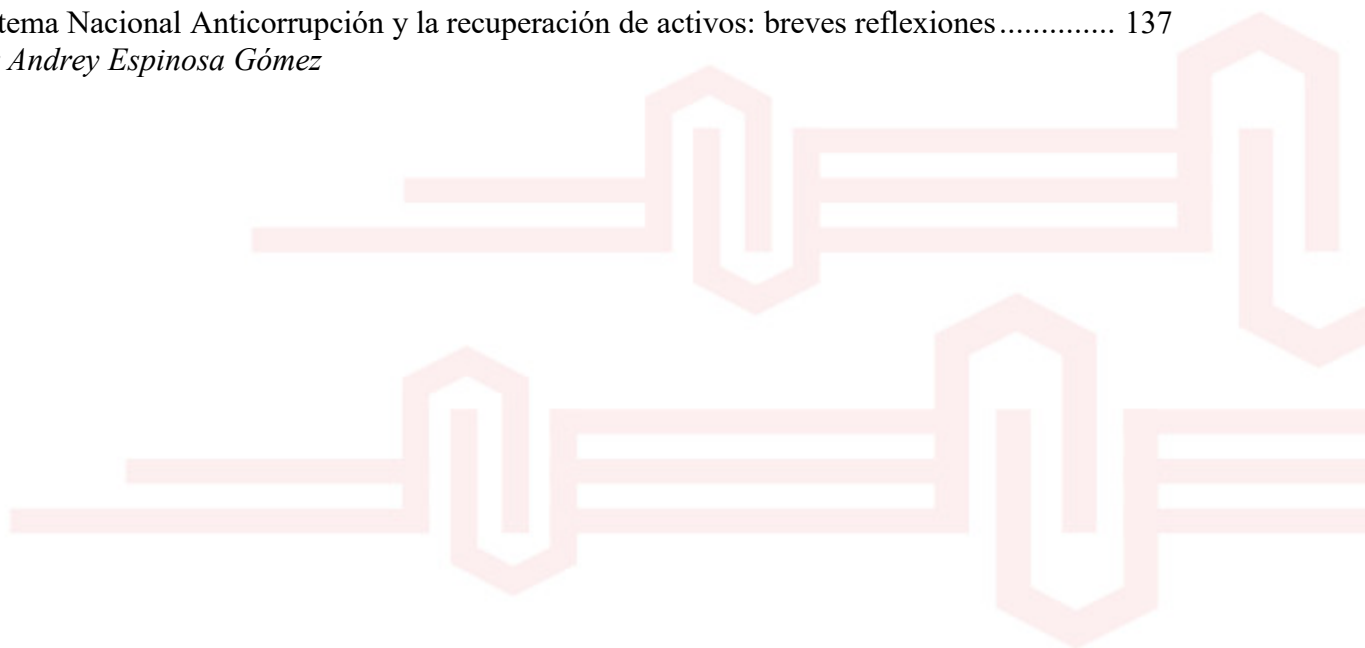
¿Tiene sentido medir la impunidad? Una comparación de índices y estudios estadísticos con aplicada al caso mexicano..... 63
Juan Antonio Le Clercq y Daniela Hernández Sánchez

Elementos para elaborar una definición sociocultural de corrupción 83
Evangelina Tapia Tovar, Olivia Sánchez García y Magaly Alejandra Orenday Tapia

Los sistemas anticorrupción, su diseño e implementación

El Sistema Nacional Anticorrupción en México y sus implicaciones en la configuración del Estado de Derecho 2016-2020..... 111
Mario C. Chavarría Suárez

El Sistema Nacional Anticorrupción y la recuperación de activos: breves reflexiones..... 137
Oscar Andrey Espinosa Gómez



Introducción

Acceso a la justicia:

la lucha contra la corrupción e impunidad requisitos del Estado de Derecho

Silvia Inclán Oseguera (IIS-UNAM)

María Teresa Villarreal Martínez (IINSO-UANL)

Coordinadoras

La ausencia y/o insuficiencia de capacidades por parte de las instituciones encargadas de investigar los delitos y administrar justicia es una de las causales de la situación de impunidad crónica que padece la sociedad mexicana, que coadyuva a profundizar la desconfianza institucional y social, y la violación de derechos humanos. A esto se agregan la corrupción de agentes estatales, en ocasiones coludidos con actores ilegales, así como las políticas de prevención que en general parecen desvinculados de las causas estructurales que producen desigualdad y exclusión. Estos factores vuelven tortuoso y prácticamente intransitable el camino de acceso a la justicia, lo que lleva a la fragmentación social y la insolidaridad. Comprender la naturaleza y diversidad de estos problemas institucionales y sociales es parte imprescindible para proponer reformas en el ámbito judicial y abrir caminos para hacer realidad el Estado de Derecho.

Derechos colectivos, vulnerabilidad y justicia

Proyectos mineros: escenario de impunidad y violaciones a los derechos colectivos de los pueblos indígenas

Mining project: scenario of impunity and violations of collective rights of indigenous people

*Carolina Aguilar**

Resumen: México, como muchos países de América Latina, cuenta con una riqueza de recursos naturales que nos ha categorizado como un país megadiverso y un paraíso para las empresas extractivas. Asimismo, la población mexicana ha sido testigo desde una ola de reformas estructurales acompañada de bastos acuerdos comerciales que han dado libre acceso de los bienes nacionales a entes extranjeros.

La Ley Minera es un claro ejemplo de esto al señalar que la explotación y beneficio de los minerales son actividad preferente sobre cualquier otro uso del terreno, permitiendo el otorgamiento de concesiones por 50 años con un mínimo de requisitos administrativos y fiscales sobre tierras ejidales, comunales o que pertenecen a pueblos indígenas. Estos últimos jurídicamente cuentan con el derecho preferente de utilidad y están protegidos por la firma y ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que obliga a los Estados partes a consultar a los pueblos interesados de las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

No obstante, estas comunidades resultan ser las más desfavorecidas por las actividades mineras subterráneas o las realizadas a cielo abierto, toda vez que ello conlleva la pérdida de sus territorios, de sus fuentes de ingreso y son víctimas de la contaminación de sus alimentos, agua y destrucción del medio ambiente, siendo también expuestos a desplazamientos forzados y actos de violencia.

Por otra parte, la casuística nacional ha demostrado que, a pesar de las repercusiones sociales y ambientales que generan dichas actividades extractivas, el número de concesiones en México se ha incrementado de manera desmedida, fomentada por la falta de cumplimiento de las obligaciones generales del Estado mexicano en relación a la protección, respeto y reparación de las violaciones a los derechos humanos cometidas en su territorio.

De manera que, la presente contribución tiene como finalidad transmitir la situación actual del menoscabo de los derechos humanos de los pueblos y comunidades indígenas en México propagados por el mercado de minería basándose en la normativa nacional, en las implicaciones de opacidad administrativa del otorgamiento de concesiones y, finalmente, realizando análisis de casos emblemáticos.

* Estudiante del Programa de Doctorado en Derecho y Globalización de la Universidad Autónoma del Estado de Morelos, líneas de investigación: derechos humanos, participación ciudadana y acciones colectivas, correo electrónico: carolinaguilar91@gmail.com

Abstract: Mexico, like many countries in Latin America, has a wealth of natural resources that has categorized us as a mega-diverse country and a paradise for extractive companies. Likewise, the Mexican population has witnessed since a wave of structural reforms accompanied by large trade agreements that have given free access to national entities to foreign entities.

The Mining Law is a clear example of this by pointing out that the exploitation and benefit of minerals are preferred activity over any other land use, allowing the granting of concessions for 50 years with a minimum of administrative and fiscal requirements on ejido, communal lands or that belong to indigenous peoples. The latter legally have the preferential right of utility and are protected by the signing and ratification of Convention 169 of the International Labor Organization, which obliges States parties to consult the peoples concerned of legislative or administrative measures likely to directly affect them

However, these communities turn out to be the most disadvantaged by underground mining activities or those carried out in the open, since this entails the loss of their territories, their sources of income and they are victims of contamination of their food, water and destruction of the environment, being also exposed to forced displacement and acts of violence.

On the other hand, the national casuistry has shown that, despite the social and environmental repercussions generated by these extractive activities, the number of concessions in Mexico has increased in an excessive way, fostered by the lack of compliance with the general obligations of the State Mexican in relation to the protection, respect and reparation of human rights violations committed in its territory.

So, this contribution aims to convey the current situation of the impairment of the human rights of indigenous peoples and communities in Mexico propagated by the mining market based on national regulations, on the implications of administrative opacity of granting concessions and, finally, performing analysis of emblematic cases.

Introducción

La minería ha sido una de las actividades industriales de mayor auge en el país desde tiempos remotos. No obstante, explotar recursos no renovables, en condiciones específicas y sobre territorios habitados generalmente por pueblos originarios ha provocado una serie de eventos socio-ambientales que repercuten más a unos que a otros.

A pesar de que México es Estado parte de gran número de tratados internacionales, las violaciones a los derechos fundamentales de las y los mexicanos han sido objeto de múltiples asuntos litigiosos, revueltas sociales e inclusive de responsabilidad internacional. Particularmente, uno de los sectores más afectados por los proyectos mineros son los habitantes indígenas, pues diversos estudios han confirmado los efectos negativos de la minería en la salud, vivienda, cultura, condición del agua y medio ambiente.

En la dinámica actual, las disposiciones normativas de la minería y de los derechos

indígenas no parecen tener congruencia, razón que incentivó la elaboración del presente documento, el cual se compone de información referente a los derechos colectivos convencionales de los pueblos originarios, a la regulación de la minería en el contexto nacional, las características de la actividad minera, los factores que convergen en el otorgamiento de las concesiones, los principales sujetos involucrados, las inequidades en la legislación, las afectaciones sociales y medio ambientales y algunos ejemplos casuísticos, con el objetivo de contrastar las divergencias legislativas y prácticas traducidas en violaciones a los derechos colectivos de los pueblos y las comunidades indígenas.

Aspectos generales sobre los pueblos y las comunidades indígenas

El panorama indígena en México se ha caracterizado por un conjunto de hechos que han perpetuado la historia nacional de injusticia, conflictos sociales, pobreza y exclusión. En el ámbito social, el surgimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en 1994 y la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar en febrero de 1996 son dos de los acontecimientos con mayor trascendencia en el tema, “ya que después de muchas décadas se pactó con los pueblos indígenas que habían estado marginados políticamente en la construcción de la nación mexicana” (Sámano, 2012: p, 106).

Años más tarde a la suscripción de dichos acuerdos, la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), elaboró un texto que posteriormente fue presentado ante el Poder Legislativo, el cual constituyó la denominada Iniciativa de Reforma Indígena, modificando diversos artículos de la Constitución Política en 2001. La construcción de dicha reforma constitucional veló por instaurar, en igualdad de circunstancias, el contenido constitucional de los derechos de los pueblos indígenas previamente convenidos entre el Gobierno Federal y el EZLN tras años de movimientos armados en Chiapas.

Otro acontecimiento importante en la cimentación de los derechos de los pueblos indígenas tuvo lugar en 2011 con la Reforma en Materia de Derechos Humanos, por la cual el país experimentó un cambio de paradigma constitucional, no solo respecto a modificaciones sustantivas como fue la transformación del término garantías a derechos humanos, sino además con la incorporación del principio *pro persona*, la interpretación conforme y el bloque de constitucionalidad.

Lo anterior derivó en la sistematización de un marco normativo indígena de carácter nacional e internacional, pues de la armonización de los nuevos parámetros de la reforma y el contenido del artículo 133 Constitucional, el catálogo de derechos fundamentales no se limita a lo prescrito en el texto constitucional, sino que también incluye a todos aquellos derechos que figuran en los tratados internacionales ratificados por el Estado mexicano. Asimismo, se estableció la obligación de todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, de aplicar las normas realizando la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia.

Con ello, se reconoció formalmente la composición pluricultural y se conceptualizó a los pueblos indígenas como los descendientes de las poblaciones que habitaban en el territorio del país al iniciarse la colonización, los cuales conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas; y a las comunidades indígenas como aquellas unidades social, económica y culturalmente asentadas en un territorio con autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

En relación con los derechos fundamentales propios de este sector, el artículo 2º de la Constitución Política dispone una serie de derechos colectivos, en los siguientes términos:

- I.** Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II.** Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres.
- III.** Elegir, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno.
- IV.** Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.
- V.** Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución.

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos. Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado, tomando en cuenta sus costumbres y especificidades culturales, así como el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Bajo esa tesitura, la máxima norma también reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal así como la protección de las tierras de los grupos indígenas (artículo 27), así como prevé la coordinación y asociación de las comunidades indígenas para la prestación de los servicios públicos (artículo 115).

Por otra parte, derechos como el acceso a la salud, educación, entre otros están previstos en diversas disposiciones federales, tales como la Ley de Planeación (artículos 14, 16, 20 y 20 Bis), Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (artículo 41), Ley General de Desarrollo Social (artículos 3°, 5°, 11), Ley de Desarrollo Rural Sustentable (artículos 15, 52, 53, 118, 154, 175 y 176), Ley General de Salud (artículos 3°, 6°, 10, 27, 54 y 67), Ley Agraria (artículos 106, 164), Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (artículos 15, 45, 47, 54, 58, 78, 157), Ley de Desarrollo Forestal y Sustentable (artículos 1°, 5°, 13, 22, 32, 110, 150), Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (artículos 1°, 2°, 3°, 9°, 10, 11, 12), Ley General de Educación (artículos 7°, 13, 16, 20, 38), Ley federal de Derechos de Autor (artículos 157, 158, 159, 160 y 161), entre otras.

A dicho marco normativo debe agregarse lo previsto en el derecho internacional. Un ejemplo de lo anterior es lo contemplado en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el cual señala que en los Estados en que existan minorías étnicas no serán negados a los miembros de las mismas el derecho a tener su propia vida cultural, a profesar su propia religión y a emplear

su propio idioma (artículo 27). De igual manera, el Pacto de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce que todos los pueblos pueden disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, sin perjuicio de las obligaciones que derivan de la cooperación económica internacional, así como que en ningún caso podrá privarse al pueblo de sus propios medios de subsistencia (artículo 1°).

En la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Asamblea General de la ONU se establece el derecho de los pueblos indígenas a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten sus derechos (artículo 18), a disfrutar de forma segura de sus propios medios de subsistencia (artículo 20), a disfrutar del nivel más alto posible de salud física y mental (artículo 24), a la conservación y protección del medio ambiente (artículo 29) y a mantener su relación espiritual con las tierras, territorios, aguas y otros recursos que tradicionalmente han poseído u ocupado (artículo 25) obligando al estado a asegurar su reconocimiento y protección jurídica de que se trate (artículo 26).

Asimismo, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial condena toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color u origen étnico, comprometiendo a los Estados parte al seguimiento de políticas encaminadas a eliminarla y a promover el entendimiento entre todas las razas (artículo 2°).

Finalmente, uno de los documentos de carácter internacional más importantes en la materia es el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, adoptado el 27 de junio de 1989 y ratificado por el Senado mexicano el 11 de julio de 1990 en el que se replican algunos de estos derechos así como la obligación de los gobiernos a consultar a los pueblos mediante procedimientos apropiados cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente bajo el principio de buena fe (artículo 6°), el deber de efectuar estudios con la finalidad de evaluar la incidencia social, espiritual, cultural y ambiental que las actividades de desarrollo puedan tener sobre esos pueblos (artículo 7°), la imposición de sanciones de acuerdo con las costumbres de los pueblos (artículo 9°), el reconocimiento del derecho de propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas (artículo 14), a la protección de los recursos naturales en sus tierras (artículo 15); a la prohibición de ser trasladados de las tierras que ocupan sin consentimiento (artículo 16), a la protección en materia de contratación

y condiciones de empleo (artículo 20), a la extensión progresiva de los regímenes de seguridad social y a la disposición de servicios de salud adecuados (artículo 24), a la educación en todos los niveles en condiciones de igualdad con el resto de la comunidad nacional (artículo 26), entre otros.

En este contexto, es importante destacar el impacto de las previsiones normativas para los pueblos y comunidades indígenas en el territorio nacional, pues el sector que se auto adscribe como tal es porcentualmente significativo. De acuerdo con cifras de Amnistía Internacional, alrededor del mundo, hay 370 millones de personas en más de 70 países que se identifican como indígenas. Particularmente, en Latinoamérica, apuntes del Grupo Internacional de Trabajo sobre Asuntos Indígenas señalan que México es el Estado que cuenta con el mayor número de nativos alcanzando un total de 27,5 millones, lo que representa más del 20% de su población.

Por otra parte, la labor metodológica en la consecución del dato duro sobre la distribución de la población indígena en todo el país es compleja, pues de acuerdo con información de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) un 60% habita específicamente en municipios indígenas mientras el resto habita en municipios donde su representación proporcional es minoritaria.

Teniendo en cuenta lo anterior, dicha Comisión, en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) elaboraron el Catálogo de Localidades Indígenas, en el cual han identificado que en todo el territorio nacional existen más de 43 mil localidades compuestas por una amplia diversidad de grupos etnolingüísticos, los cuales tienen mayor presencia en los Estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Puebla, Yucatán y Guerrero. De igual forma, de acuerdo con datos del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) actualmente existen 68 agrupaciones lingüísticas indígenas.

De manera que, es válido afirmar que los pueblos y comunidades indígenas en todo el país conforman un sector de la población mexicana que, si bien es cierto numéricamente es minoritario, también lo es que dadas sus particularidades, diversidad, distribución geográfica y cosmovisión deben estar en las prioridades de la agenda nacional y, por lo tanto, resulta necesaria su participación en los asuntos en que sus habitantes y sus territorios se ven inmiscuidos, como son los proyectos de inversión y desarrollo, particularmente la minería.

Minería: parámetros y marco regulatorio

Como señala el Glosario Técnico Minero, la minería consiste en la obtención selectiva de minerales

y otros materiales a partir de la corteza terrestre, la cual puede clasificarse como minería de superficie (cielo abierto o canteras) y subterránea (pozos de perforación), los cuales son denominados métodos de minado.

A grandes rasgos, la minería a cielo abierto es “aquella que para obtener el mineral a explotar, no excava en la búsqueda de la veta, sino que remueve con explosivos toda la superficie del terreno, bañando con sustancias peligrosas el mineral (habitualmente con cianuro) para separar los componentes preciosos, las cuales, con el paso del tiempo y un inadecuado manejo, pueden llegar a contaminar los acuíferos de toda la región” (Tamayo, 2014: p, 2). De forma paralela, la técnica por canteras emplea un proceso similar a la de cielo abierto, con la salvedad de extraer otro tipo de materiales, los cuales suelen ser minerales industriales. Finalmente, la técnica subterránea, como su nombre lo indica, explota recursos que se desarrollan por debajo de la superficie del terreno, que en algunos casos no exige el empleo de explosivos en el proceso de extracción.

Como es conocido, la minería ha sido catalogada como una de las actividades productivas que desencadena mayores afectaciones al medio ambiente y a la salud. Asimismo, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos ha manifestado que derivado de las proyecciones económicas y sociales de la actividad minera, ésta es considerada un megaproyecto, pues implica la adquisición, arriendo o transferencia de terrenos o recursos naturales con propósitos de inversión comercial.

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha manifestado que dichos proyectos de desarrollo generalmente son impulsados por empresas y/o el Estado, en zonas rurales o urbanas, bajo el argumento del bien común, generando un impacto sobre la vida de las personas o comunidades que en ellos habitan, o de las que ellos dependen, así como una posible afectación sobre sus derechos humanos.

El tema de los megaproyectos ha sido un debate más frecuente en las últimas décadas, siendo utilizada con mayor frecuencia a raíz de la apertura comercial y la ponderación de los elementos económicos bajo un parámetro de capitalismo e industrialización.

Al respecto, es posible aseverar que un factor de peso en la apertura comercial fue la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, que actualmente recibe el nombre de Tratado México- Estados Unidos- Canadá (TMEC) y que se encuentra en proceso de conclusión. Dicha apertura comercial tuvo una influencia especial en ciertas áreas que

anteriormente estaban restringida su participación para los inversionistas nacionales, como es el caso de la minería.

Por otra parte, la influencia de las modificaciones realizadas a la Ley de Inversión Extranjera en 1996 incentiva participación de la inversión extranjera directa, “realizada por empresas transnacionales, con recursos procedentes del exterior y con el propósito de influir en el control de la administración” (Guevara, 2016: p, 88).

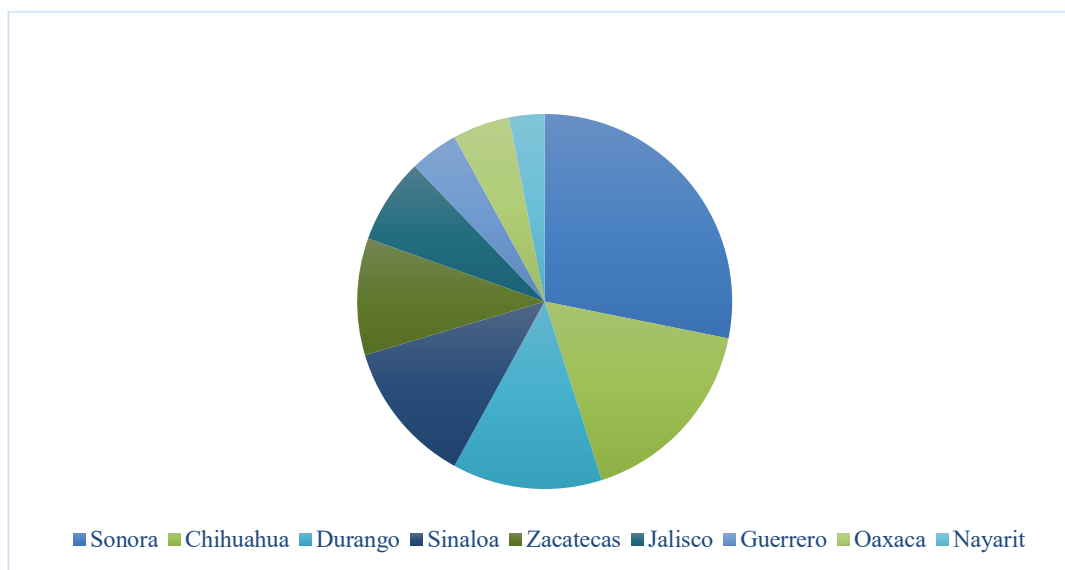
En similar sentido, la Reforma Energética de 2013 propuesta por el ex presidente Enrique Peña Nieto, amplió el espectro de la inversión, permitiéndose el otorgamiento y concesión a empresas privadas, generalmente extranjeras, en materia de hidrocarburos.

Lo anteriormente mencionado, aunado a la riqueza de yacimientos minerales en el territorio nacional, han colocado al país en un primer plano en el contexto mundial (Sánchez- Salazar, 2002: p, 25). Actualmente, México es el primer destino en inversión en exploración minera en América Latina y el cuarto en el mundo, de acuerdo con el reporte publicado por *SNL Metals & Mining* en 2015. De igual manera, se ubica entre los diez principales productores de otros minerales, como bismuto, cadmio, plomo, zinc, oro y cobre.

No obstante de la presencia de megaproyectos en toda la extensión territorial, la minería ha tenido una mayor presencia en la zona norte del país y en algunos otros sitios del centro y sur de la República, tal y como lo refleja el siguiente esquema:

Gráfico 1

Distribución Geográfica de proyectos mineros con inversión extranjera en México



Fuente: Anuario Estadístico de la Minería Mexicana, del Servicio Geológico Mexicano, Edición 2019.

De igual manera, el número de compañías extranjeras que actualmente tienen presencia en el territorio nacional es de un total de 242, de las cuales, tres países lideran en número (ver tabla 1).

Tabla 1

Distribución por país de origen de las empresas con inversión extranjera, 2018

País	Número de compañías
Canadá	161
Estados Unidos	32
China	11

Fuente: Anuario Estadístico de la Minería Mexicana, del Servicio Geológico Mexicano, Edición 2019.

Por cuanto a la regulación, lo relativo a la actividad minera está previsto, principalmente, en la Ley Minera. Esta disposición es reglamentaria al artículo 27 Constitucional y tiene como objetivo regular la explotación, exploración y beneficio de los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, con excepción del petróleo, minerales radioactivos y rocas.

En su artículo sexto, dicha Ley refiere que la exploración, explotación y beneficio de los minerales o sustancias son de utilidad pública y que será actividad preferente. En el primero de los casos, la preferencia de la actividad minera se presenta sobre cualquier otro uso o aprovechamiento del terreno, con excepción de la actividad de extracción del petróleo y demás hidrocarburos.

Lo anterior es, probablemente, una de las mayores justificaciones de un actuar conforme a derecho más no justo: la subordinación de la actividad minera sobre cualquier otro tipo de actividad, llámese agricultura, desarrollo comunitario, centros ceremoniales, actividades vinculadas al fomento de la cosmovisión de las comunidades indígenas con sus territorios y la preservación de los elementos de la naturaleza.

Por cuanto a los alcances del concepto de utilidad pública, la SCJN refiere lo siguiente:

El concepto de utilidad pública es amplio, al comprender no sólo los casos en que el Estado (Federación, Entidades Federativas, Distrito Federal o Municipios) se sustituye en el goce del bien expropiado a fin de beneficiar a la colectividad, sino además aquellos en que autoriza a un particular para lograr ese fin. De ahí que la noción de utilidad pública ya no sólo se limita a que el Estado deba construir una obra pública o prestar un servicio público, sino que también comprende aquellas necesidades económicas, sociales, sanitarias e inclusive estéticas, que pueden requerirse en determinada población, tales como empresas para beneficio colectivo, hospitales, escuelas, unidades habitacionales, parques, zonas ecológicas, entre otros, dado que el derecho a la propiedad privada está delimitado en la Constitución Federal en razón de su función social. (SCJN, 2006: p, 1412)

Ciertamente, la propiedad privada se limita de conformidad con lo previsto en el artículo 27 constitucional, al mencionarse que la propiedad de tierras y aguas corresponde originariamente a la Nación, la cual tiene el derecho de transmitir su dominio a particulares, por medio de la figura

administrativa de la concesión.

Al respecto, la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevén los parámetros y facultades para el otorgamiento de concesiones para la explotación de recursos mineros, la cual queda a manos de la Secretaría de Economía, quien tiene el deber de desarrollar los estudios técnicos en conjunto con la Secretaría de Energía.

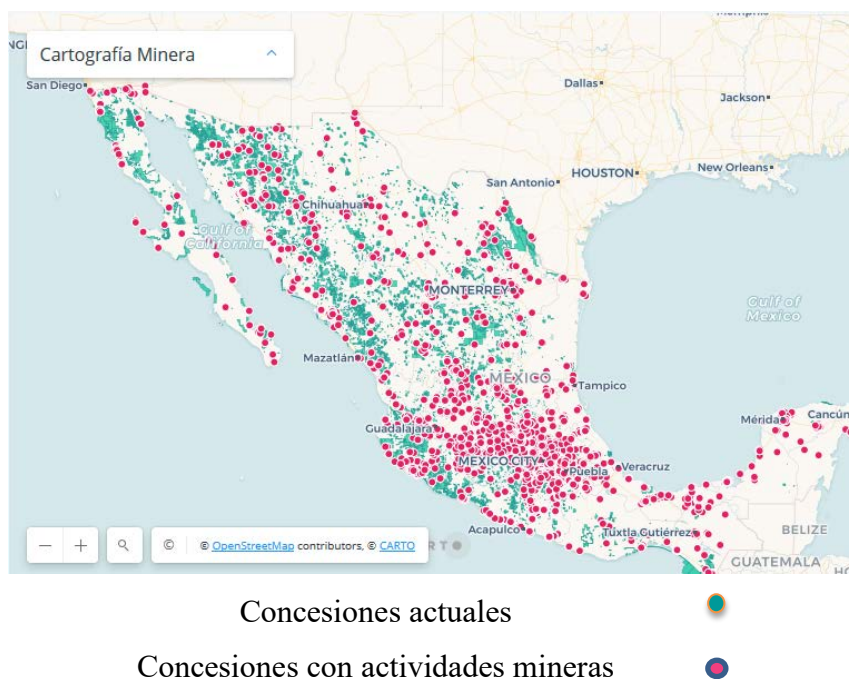
Asimismo, la Ley Minera establece la posibilidad de someter a concurso el otorgamiento de la concesión, siempre y cuando los candidatos cumplan ciertos requisitos, dentro de los cuales se encuentra el poseer la capacidad técnica y económica para desarrollar dichas actividades.

Reitera la Ley, que dichas concesiones tendrán una duración de 50 años y serán prorrogables por igual término. Al respecto, señala la Ley de Bienes Nacionales la facultad de otorgar las concesiones más no la obligatoriedad de resolver favorablemente a todas las solicitudes presentadas, pues éstas pueden ser negadas en caso de un acaparamiento contrario al interés social, por emprender una explotación directa de los recursos, si se trata de bienes programados para reservas nacionales, en caso de afectación a la seguridad nacional o por existir algún motivo fundado de interés público, causales que de conformidad con informes de la Auditoría Superior de la Federación, no siempre son respetadas, pues se otorgan concesiones sin cumplir la previsión de dicha disposición.

También es importante destacar que la existencia de una concesión no implica necesariamente que en ella ya se estén comenzando a desarrollar actividades extractivas. Actualmente existen más de 26,000 concesiones de las cuales solamente en cierto porcentaje se desarrollan 3,731 actividades mineras (ver mapa 1).

Mapa 1

Concesiones y actividades mineras en México.



Fuente: Subversiones, con datos del Sistema de Administración Minera (SIAM) de la Secretaría de Economía, 2019

La Ley Minera prevé la cancelación de dichas concesiones, tanto por terminación de su vigencia, desistimiento del titular o resolución judicial, así como la suspensión del derecho para realizar obras y trabajos en caso de ponerse en riesgo la vida o integridad física de los trabajadores o de la comunidad en sí misma, disposiciones que evidentemente pasan inadvertidas.

Actualmente, se discute la posibilidad de reformas a la Ley Minera con el objeto de estudiar las concesiones otorgadas, vigilar correctamente su funcionamiento y vigencia así como respetar las resoluciones judiciales litigadas por algunas comunidades por violaciones a derechos fundamentales.

Retos, acciones judiciales y casuística

Del análisis de la legislación minera en contraste con las previsiones que tutelan derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas, se resume una notoria suma de inconsistencias teóricas, normativas y prácticas, las cuales pueden reseñarse de la siguiente manera:

a) Preponderancia al factor económico sobre el factor social

El artículo 13 de la Ley prevé que las concesiones y las asignaciones mineras se otorgarán sobre terreno libre al primer solicitante en tiempo. No obstante, también señala que cuando el terreno se encuentre en un área habitada y ocupada por un pueblo o comunidad indígena y dicho pueblo solicite el terreno simultáneamente con otra persona, será preferida la solicitud del pueblo o comunidad indígena a efecto de que se le otorgue la concesión minera, siempre y cuando cumpla con las condiciones y requisitos que establece la Ley.

Asimismo, el numeral 13 Bis señala que cuando el pueblo o comunidad indígena participe en el concurso, tendrá el derecho de igualar la mejor propuesta económica que presente otro concursante, y en caso de hacerlo tendrá derecho preferente la propuesta de dicho pueblo o comunidad indígena. De manera que, el derecho de preferencia que aparentemente hace mención dicha Ley y los tratados internacionales queda condicionado al potencial económico planteado, lo que sin lugar a dudas constituye una trasgresión pues una ley reglamentaria no puede contradecir los principios constitucionales y convencionales, sea cual fuese el derecho quebrantado.

Y es que el resultado de dichos concursos basados en el potencial económico es fácil de prever, pues generalmente se decide partiendo de parámetros monetarios que minimizan y restan importancia a los riesgos ambientales y a las condiciones de salud y vida de quienes habitan en los municipios mineros. Ciertamente, la etapa de estudio y decisión prevista en la Ley es donde mayormente se presentan actos de corrupción así como la nula voluntad de las autoridades por actuar de conformidad con las obligaciones generales y específicas en materia de derechos humanos contempladas en el artículo primero constitucional.

b) Duración de las concesiones

Otra de las contradicciones normativas presentes se localiza en el artículo 15 de la Ley, pues establece que las concesiones mineras tendrán una duración de cincuenta años, contados a partir de la fecha de su inscripción en el Registro Público de Minería y se prorrogarán por igual término si sus titulares no incurrieron en las causales de cancelación previstas en la presente Ley y lo solicitan dentro de los cinco años previos al término de su vigencia.

Al respecto, parece no haber una justificación clara sobre el por qué fue designado dicho tiempo así como un sentido lógico de que la ley confiera la posibilidad de prorrogarse, aún y cuando se trata de la explotación de recursos no renovables.

c) *Pago de derechos mineros*

Acerca de la exploración y explotación de los minerales o sustancias, la legislación señala que podrá realizarse exclusivamente por personas físicas de nacionalidad mexicana, ejidos y comunidades agrarias, pueblos y comunidades indígenas. No obstante, el panorama real demuestra un incremento en el número de inversiones extranjeras, consecuencia de que, “a diferencia de otros países, México ofrece un entorno fiscal sumamente favorable, en el cual las empresas sólo han tenido la obligación de pagar una cantidad ínfima por hectárea concesionada” (Valladares, 2017: p, 23).

De un análisis económico en contraste con la Ley Federal de Derechos, si bien es cierto que los titulares de concesiones mineras deben pagar los derechos por concepto de explotación de sustancias o minerales, refiere la ley que éstos cobros serán semestrales, por hectárea concesionada (ver tabla 2).

Tabla 2
Cuotas a pagar por las concesiones mineras en México

Concesiones y asignaciones mineras		Cuota por hectárea
I.	Durante el primer y segundo año de vigencia.	\$7.56
II.	Durante el tercero y cuarto año de vigencia.	\$11.29
III.	Durante el quinto y sexto año de vigencia.	\$23.36
IV.	Durante el séptimo y octavo año de vigencia.	\$46.97
V.	Durante el noveno y décimo año de vigencia.	\$93.94
VI.	A partir del décimo primer año de vigencia.	\$165.32

Fuente: Ley Federal de Derechos

De acuerdo con Fundar, durante el año 2016, los ingresos por derecho sobre minería representaron apenas 0.1 % del total de los ingresos tributarios de la recaudación federal participable, con un monto de 2,446 millones de pesos, cantidad que pone sobre la lupa la postura que defiende los supuestos beneficios económicos de la minería así como el desarrollo de los municipios y localidades mineras.

d) Falta de consulta indígena

La consulta previa “es el derecho fundamental que tienen los pueblos indígenas y demás comunidades étnicas de poder decidir sobre medidas judiciales o administrativas, o cuando se vayan a realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, buscando, de esta manera, proteger su integridad y garantizar el derecho a la participación” (Rodríguez, 2015: p, 115).

Cabe destacar que la consulta debe realizarse en todas las fases del desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad, es decir, debe incluirse desde etapas preliminares como es la planificación y la elaboración del proyecto *per se*.

Por cuanto a la obligación de consultar, los parámetros normativos estipulan que su celebración será responsabilidad del Estado, para lo cual debe establecer procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si sus intereses serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras, de manera que la planificación y realización del proceso no es un deber que pueda eludirse delegándolo en una empresa privada o en terceros, mucho menos en la misma empresa interesada en la explotación de los recursos en el territorio de la comunidad sujeto de la consulta.

De igual forma, de conformidad con lo previsto en la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el proceso de consulta requiere la presencia de un órgano técnico quien tiene a su cargo la labor de orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas.

También, es necesaria la intervención de otra instancia técnica que aporte el conocimiento, asesoría especializada durante el proceso denominado Comité Técnico Asesor. Este organismo se podrá integrar de manera tripartida entre representantes de instituciones, de las universidades y de organizaciones no gubernamentales.

En correspondencia, es importante mencionar que parte de los requisitos necesarios para realizar la consulta es efectuar los debidos estudios de impacto ambiental y social. El primero de ellos, se desarrolla por medio del Procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental (PEIA), el cual tiene fundamento en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA).

Por añadidura, la Evaluación de Impacto Social (Evis), tiene como objetivo fundamental “establecer las acciones de prevención, mitigación y control de los impactos negativos que sobre los grupos humanos relacionados, puedan ocasionar las afecciones ambientales de actividades de desarrollo” (Morales, 2005: p, 114). La importancia de ambos instrumentos obedece a la protección del medio ambiente y a la población de las modificaciones al ambiente derivados de los megaproyectos.

Por último, es pertinente referir el tema del financiamiento que será destinado para el correcto desarrollo del proceso de consulta. Este recurso estará a cargo de la entidad pública responsable de consultar y tiene por objeto sopesar los gastos de estudios especializados, del personal de apoyo requerido, consultores, logística, así como del traslado, alimento y hospedaje.

En la práctica, se observan diversos problemas entorno a la consulta. Si una de las finalidades de este derecho es evitar futuras problemáticas relacionadas con la contravención de las concesiones otorgadas en beneficio de las empresas, autoridades o particulares, uno de los principales obstáculos del proceso de consulta en México es que no se realiza en ninguna de las etapas de un megaproyecto, es decir, ni en el diseño, ni en la aprobación ni en su implementación.

En forma paralela, otro problema resulta cuando la expresión de la voluntad de las comunidades indígenas o en su caso de sus representantes, no es tomada en consideración, vulnerando así el derecho de audiencia de los pueblos. Finalmente, la desinformación para obtener el consentimiento de las y los habitantes es otra de las preocupaciones, derivado de que el carácter informado de la consulta se ve mermado por el otorgamiento de información incompleta o falsa.

e) Afectaciones al medio ambiente y a los recursos naturales

Mientras los conflictos laborales en el sector minero tienen una larga historia en México, “son relativamente nuevos los conflictos socio ambientales que se dan en torno a la defensa del territorio y los medios de vida rurales” (Tretreault, 2013: p, 223). Ciertamente, una visión amplia del problema permite aseverar que los conflictos ambientales también son conflictos sociales. Si bien es cierto, el impacto ambiental de la actividad minera es una de las principales causas de conflictos, también lo es que “esta actividad suele establecerse en zonas de extrema pobreza y junto a comunidades donde la agricultura, la pesca y la ganadería han sido la principal fuente de recursos por décadas” (Saade, 2013: p, 35).

Lo anterior ha sido constatado en la última visita hecha al país por la Relatora de Pueblos

Indígenas de las Naciones Unidas, quien en su informe concluyó que los derechos económicos, sociales y culturales (así como ambientales) de las comunidades indígenas se ven limitadas debido a los modelos de desarrollo impuestos en sus territorios, y en particular, al auge de proyectos extractivos y energéticos y proyectos de inversión, todos producto de reformas legislativas y de políticas económicas que han tenido impactos negativos sobre sus derechos.

Estos conflictos “están vinculados esencialmente con las disputas entre diversos pueblos, comunidades, sociedades y Estados sobre el acceso, extracción, uso, apropiación, transformación, producción, control, comercio, destrucción y contaminación de los elementos del ambiente, cuando uno o varios seres humanos pretenden hacerlo sobre elementos que le pertenecen a otros grupos humanos” (Mesa, 2018: p, 17).

En el derecho doméstico, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente establece que los distintos órganos de gobierno, con excepción del ámbito municipal, deberán diseñar e implementar mecanismos normativos y administrativos de carácter fiscal, financiero o de mercado mediante los cuales las personas asuman los costos y beneficios ambientales generados por sus actividades en favor del medio ambiente.

Dichos instrumentos son denominados instrumentos económicos y se configuran a través de estímulos fiscales, seguros de responsabilidad civil, fideicomisos de restauración, financiamiento de proyectos y estudios dirigidos a la preservación del equilibrio ecológico. Asimismo, dicho precepto enlista una serie de instrumentos administrativos sancionadores, tales como multas, clausuras temporales o definitivas, arresto domiciliario hasta por 36 horas, decomiso de instrumentos y la suspensión o revocación de las concesiones.

No obstante, de acuerdo con datos del Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, México ocupa el segundo lugar en Latinoamérica con 45 conflictos ambientales, únicamente por debajo de 49 presentes en Chile. De lo que se concluye que, a pesar de las previsiones de la legislación ambiental y la existencia de mecanismos disciplinarios para aquellas industrias extractivas que no prevean, protejan y mitiguen los daños ambientales consecuencia de sus actividades, pareciera no haber una aplicación real y efectiva de la normatividad en la materia, ni empresas, instituciones o dependencias sancionadas.

f) Consecuencias sociales: despojos, violencia y opresión

Las comunidades indígenas conciben a la tierra como el elemento fundamental dentro del cual se inscribe la vida colectiva, es decir, “no representa únicamente una apropiación económico-productiva o una relación utilitaria, sino una compleja construcción cosmológica y pragmática” (Martínez, 2015: p, 230). Se trata pues de un vínculo preexistente entre las comunidades y su territorio, que particularmente resulta ajeno a la concepción de la propiedad privada y no predispone estar sujeta a debates políticos en razón de su naturaleza como patrimonio colectivo de los pueblos originarios.

Por el contrario, “los objetivos plasmados en las recientes reformas neoliberales, han impedido el reconocimiento de la territorialidad indígena, puesto que permiten que las tierras en propiedad social (ejidos y comunidades) puedan convertirse en mercancías y circular libremente en el mercado, por venta, renta, asociación y otros actos mercantiles” (Martínez, 2015: p, 232).

En la dinámica actual, el panorama de la conflictividad social ocasionada por la actividad minera en los territorios indígenas se ha caracterizado por un alto índice de protestas sociales y violencia en contra de los habitantes de dichas comunidades como reflejo del rechazo de los megaproyectos en todo el territorio nacional. De acuerdo con académicas de FLACSO-México, la minería es la actividad que ocasiona el mayor número de conflictos, seguida por la extracción de hidrocarburos y por las hidroeléctricas, siendo Chiapas, Oaxaca, Guerrero, Zacatecas, Puebla, Coahuila, Sonora, Durango y Michoacán los Estados con mayor número de hechos violentos.

De ahí que gran porcentaje de las comunidades indígenas han padecido las consecuencias sociales de los megaproyectos, pues han sido despojadas de las tierras que desde tiempos memoriales han habitado, rompiendo en muchos casos los lazos espirituales con relación a la naturaleza. En casos más extremos, las y los miembros de los pueblos indígenas se han visto en la necesidad de oponer resistencia, pues ante la falta de acuerdos, consulta previa y una negociación ganar-ganar, son víctimas de actos de violencia, asesinatos y represión. De acuerdo con la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA), actualmente hay más de 15,000 conflictos sociales ligados a la industria minera.

Ante la falla del Estado de Derecho, una de las estrategias de defensa implementada por las comunidades indígenas ha sido la construcción de alianzas ciudadanas a nivel local, estatal, nacional e inclusive internacional. Basta ejemplificar lo anterior con la Red Mexicana de Afectados por la Minería (REMA), la Asamblea Nacional de Afectados Ambientales (ANAA), la Coalición

de Organizaciones Mexicanas por el Derecho al Agua (COMDA), el Observatorio de Conflictos Mineros de América Latina, entre otros.

De forma paralela, las organizaciones ciudadanas han optado por recibir acompañamiento jurídico en la búsqueda de acceder a la justicia. Hoy en día, la tendencia de llevar al ámbito del derecho los conflictos relacionados con violaciones a derechos colectivos de los pueblos indígenas se ha caracterizado por una serie de resultados paradójicos, ya que en algunos casos, la movilización civil y la creación de frentes indígenas ha sido suficiente para remediar los asuntos. Por el contrario, la experiencia ha demostrado la tendencia de desarrollar litigios estratégicos, acompañados tanto de protestas, redes sociales y procesos judiciales para la reivindicación de sus territorios y la cancelación de las concesiones a empresas mineras tanto nacionales como extranjeras. Al respecto, algunos ejemplos:

a) *Municipio de Solosuchiapa vs Mina Santa Fe*

Este caso ha comenzado con una serie de movilizaciones de los habitantes del municipio de Solosuchiapa en Chiapas en contra de las operaciones de la Mina Santa Fe, propiedad de Carlos Slim Helú. Posteriormente, los habitantes tomaron las instalaciones de la mina, lo que dio lugar a que algunos de sus integrantes fueran detenidos por el delito de despojo. Lo anterior no ha sido llevado ante tribunales.

b) *Río Bacanuchi, Sonora vs Grupo México.*

Este hecho es considerado uno de los mayores desastres ambientales en el país, dado que afectó a más de 22 mil personas en 2014. No obstante, en julio del presente año dicha empresa derramó ácido sulfúrico en el Mar de Cortés desde Guaymas. De acuerdo con la ONG Poder, los hechos implicaron una multa por 33 millones de pesos, una cifra baja en comparación con el total de sus ganancias.

c) *Comunidad Me'Phaa de San Miguel del Progreso*

Este asunto inició con la presentación de un juicio de amparo en contra de la Declaratoria de Libertad de Terrenos, la cual consideraba su territorio libre para la actividad minera. La relevancia del caso lo llevó hasta la SCJN. Sin embargo, en una maniobra estratégica las empresas, se desistieron de sus títulos de concesión, lo que obligó a la SCJN a sobreseer el amparo, evitando entrar a un futuro análisis de la inconstitucionalidad e inconvencionalidad de la Ley Minera.

d) *Comunidad chontal de Santa María Zapotitlán*

Presentaron juicio de amparo en contra de la suspensión de la concesión en su territorio otorgada a la Empresa Minera Estadounidense Zalamera por no haberse respetado el derecho a la consulta y consentimiento libre e informado, al territorio y a la libre determinación. Un caso similar fue el amparo presentado por *la Comunidad Nahua de Tecoltemi, en Ixtacamaxtitlán, Puebla vs Almaden Minerals* en contra de una concesión otorgada a una minera canadiense, ambos en 2019.

Conclusiones

El debate sobre los beneficios y consecuencias negativas de la actividad minera es un tema de relevancia política, jurídica y social. Por una parte, la perspectiva gubernamental que defiende al desarrollo económico, celebra que México sea uno de los destinos predilectos para invertir. Del mismo lado de la balanza, el sector empresarial ha decantado por sostener que el carácter de actividad preferente radica en la suma de beneficios fiscales que detenta, aún y cuando estos no son totalmente visibles.

En el punto medular se encuentra el derecho, que ha permitido la legalidad de las atrocidades en perjuicio de la población indígena a través de la normativa que regula la minería, pero que al mismo tiempo abre las puertas de la justicia con el litigio estratégico. Por último, del lado contrario están los derechos humanos, la propiedad social y los principios del Derecho Internacional, todos hoy vigentes en nuestro país.

Ciertamente, en el tema indígena es notoria la falta de aplicación de la perspectiva de derechos humanos en todos los ámbitos de gestión, llámese gubernamental, empresarial, institucional y social. Pareciera entonces que aquello que tanto se debatió en junio de 2011 hoy es letra muerta y, muy probablemente, siempre lo ha sido. Y es que el panorama actual demuestra que hablar de derechos humanos intrínsecamente implica recurrir a su judicialización. Es decir, se ha buscado una solución remedial en lugar de preventiva, pues los sujetos y colectivos están en una lucha constante por acceder a la justicia de algo que naturalmente deberían poseer y disfrutar sin intermediarios: sus derechos fundamentales.

Esto ha dado pie a una cotidianeidad de la resistencia social, es decir, una lucha constante entre los distintos factores de poder (gobierno, política y ciudadanía) por un incesante cese de libertades a costa del beneficio de unos cuantos. Se ha propiciado por buscar vías aparentemente más productivas y benéficas para el desarrollo económico, pasando a segundo término derechos

tan básicos como la libertad, la propiedad, la salud y el medio ambiente.

Con el contexto anteriormente enunciado, se puede concluir que la regulación de la minería no tiene la perspectiva de derechos humanos, ni respeta los principios constitucionales básicos, abusa del Estado de Derecho Constitucional y no logra vincular las obligaciones generales y específicas nacional e internacionalmente aceptadas como derecho interno.

Queda claro que en el caso específico, los grupos que han resultado mayormente perjudicados han sido aquellos ubicados en zonas alejadas a las grandes urbes y metrópolis: los pueblos y las comunidades indígenas, quienes a pesar de los esfuerzos jurídicos enfocados a la protección de sus derechos, como el Convenio 169 de la OIT, el PDESC y la DDPI, lo cierto es que los conflictos sociales y ambientales derivados de la minería no han cesado ni parecen cesar, pues el tema del otorgamiento de concesiones parece ser uno de los mayores obstáculos normativos para ello.

En síntesis, las prerrogativas convencionales de estos pueblos se ven mermadas, principalmente, por los siguientes factores:

- a) La omisión institucional y gubernamental en el estudio, evaluación y sanción del incumplimiento de las políticas ambientales;
- b) La prominencia del interés económico sobre el interés social, dado que la utilidad pública no se ve reflejada ni en un corto ni mediano sentido;
- c) La falta de prevención, supervisión y sanción en casos de omisiones o acciones de los concesionados mineros, sean nacionales o extranjeros;
- d) El margen de fiscalización en la actividad minera resulta bastante incongruente en comparación con las consecuencias sociales y ambientales de la misma;
- e) El incumplimiento a las obligaciones generales y específicas previstas en el artículo 1° constitucional en materia de derechos humanos por parte de las autoridades en el previstas;
- f) El alcance restrictivo de la consulta indígena prevista en el artículo 2° Constitucional, limitándola al tema de la elaboración de los Planes Estatales y Nacional de Desarrollo
- g) La omisión de las autoridades vinculadas a celebrar la consulta previa e informada acorde con los estándares previstos en el Derecho Internacional;
- h) La falta de participación efectiva de las y los integrantes de las comunidades indígenas;

- i) La ausencia de beneficios laborales y económicos de las y los integrantes de las comunidades indígenas en los proyectos de desarrollo.
- j) La dificultad de acceder a la justicia y la falta de seguimiento en el cumplimiento de las sentencias judiciales.
- k) La ineficacia estatal en la reparación integral de las violaciones a derechos humanos derivados de la actividad minera.

Lo anterior sugiere un análisis de constitucionalidad de la normativa minera a la luz de los tratados internacionales y en armonía con los preceptos constitucionales relativos a la protección de las comunidades indígenas, una exhaustiva revisión de las concesiones vigentes, una investigación de las causales de suspensión y cancelación de las mismas, cambios a la medición de las cuotas fiscalizadas como derechos así como un mayor activismo del Poder Judicial en la tramitación y estudio de estos asuntos.

Bibliografía

- Guevara, Bertha (2016). “La inversión extranjera directa en la minería en México: el caso del oro”. *Revista Análisis Económico*, volumen (31), p, 88.
- Martínez, Ramón (2015). “Derechos territoriales y pueblos indígenas en México: una lucha por la soberanía y la nación”. *Revista Pueblos y Fronteras*, volumen (10), p, 230.
- Mesa, Gregorio (2018). *Una idea de justicia ambiental: elementos de conceptualización y fundamentación*. Colombia: Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina.
- Morales, Dionicio (2005). “Estudio de Impacto social”. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*, volumen (25), p, 114.
- Rodríguez, Gloria (2005). “La consulta previa a pueblos indígenas”, p, 115 en Carlos, Parra (coord.). *Comunidades étnicas en Colombia*. Colombia: Universidad del Rosario.
- Saade, Miryam, (2013). *Desarrollo minero y conflictos socioambientales: Los casos de Colombia, México y el Perú*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sámano, Miguel Ángel, Durand, Carlos (2001). “Los acuerdos de San Andrés Larráinzar en el contexto de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Americanos”. p, 106 en Ordoñez, Cifuentes (coord.). *Análisis interdisciplinario de la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas*, México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Sánchez-Salazar, María (2002). *La minería en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Tamayo, Luis (2014). “La minería de tajo a cielo abierto en México: una nueva forma de colonialismo”. *Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas Nómadas*, volumen (44), p, 2.
- Tretreault Darcy (2013). “La mega minería en México: Reformas estructurales y resistencia”. *Revista Letras Verdes*, volumen (14), p, 223.
- Valladares de la Cruz, Laura (2017). “El despojo de los territorios indígenas y las resistencias al extractivismo minero en México”. *Revista E-cadernos*, volumen (28), p, 23

Corrupción e impunidad, la contracara del Estado de Derecho

Corrupción y percepción social en una sociedad en crisis

Corruption and social perception in a crisis company

*Gerardo Angel Villalvazo Gutierrez**

Resumen: México vive crisis consecuencias sociales por los grupos en pugna por el poder. Estas se complican por intereses de una sociedad mexicana dividida, fragmentada, desigual. Propiciando grupos híbridos entre la delincuencia y su interacción con los grupos de gobierno, desarrollando ganancias económicas espectaculares con el sello de las infamias de las instituciones del Estado para frenar la corrupción y la impunidad. Analistas señalan que se requieren soluciones legitimadas por el Estado en la vida social. La percepción social de la corrupción se ha normalizado, llevando una diferencia entre las estructuras sociales y la lucha por el poder político y económico.

Abstract: México is experiencing social crises for groups struggling for power. These are complicated by interests of a divided, fragmented, unequal Mexican society. Promoting hybrid groups between crime and its interaction with government groups. developing spectacular economic gains with the seal of infamies of state institutions to curb corruption and impunity. Analyst point out that solutions legitimized by the State in social life are between social structures and the struggle for political and economic power.

La gran ruptura en México: corrupción y desarrollo

No es de extrañar que en México se vivan cotidianamente un cumulo de crisis con graves consecuencias sociales que cada vez son más difíciles de ocultar por los grupos en el poder que representan y asumen en un país que se llena de contrastes entre las oportunidades, armonía, progreso, justicia, desarrollo y sus contrarios. Estas crisis se complican por intereses, desorganización o caos de esta diversa y plural sociedad mexicana que fomenta los muchos Méxicos que constituyen esta cultura dividida, fragmentada, desigual, engañada y manipulada para reforzar promesas como gran capital del discurso político. Propiciando terrenos y formación de grupos híbridos entre la propia delincuencia y su interacción con los grupos en los gobiernos,

* Doctorante en Sociología por la FCPyS de la UNAM. Profesor de carrera de TC en FES Zaragoza UNAM. Líneas de investigación: Interdisciplina y Ciencias Sociales, educación superior profesiones y Desarrollo Tecnológico. Economía del conocimiento. Correo: gevigu@yahoo.com.mx

desarrollando campos productivos de ganancias económicas espectaculares con el sello de las infamias, esta debilidad se refleja en las propias instituciones del Estado incapaces de hacer valer el Estado de Derecho para frenar la corrupción y que siga imperando la impunidad, en un México fragmentado con diversos grupos que día a día se manifiestan por los espacios públicos de éste país. Analistas políticos desde diversas y hasta contradictorias interpretaciones señalan con optimismo o con un cierto pesimismo en donde algunos protagonistas de la vida pública concurren en señalar con indignación domesticada por la indiferencia de que México es un país que requiere soluciones radicales; algunos, los oficiales desde lo instituido y legitimado por el Estado otros con la franca desconfianza de promesas incumplidas y agudizados problemas con fuertes carencias sociales en todos los órdenes de la vida social.

En términos generales en un país republicano la organización del Poder se presenta en cuatro espacios de interacción que dan desenvolvimiento y desarrollo no necesariamente para todos. Uno es El Estado, el Sistema Político, el Régimen y la Nación. El primero comprende la totalidad de las relaciones sociales, el segundo tiene que ver con la funcionalidad del sistema de partidos políticos y las instituciones; el tercero representa la forma de gobierno –los equilibrios de poder- y la cuarta es la sociedad Organizada.

Las crisis no se reducen al conjunto de sus problemas políticos, sociales, económicos, institucionales, de ignorancia, educación y cultura política para una sociedad cada vez más sitiada por formas de un consumismo que excluye a grandes sectores de la población con las formas aparentes de que todo se encuentra en el mercado, pero no todos pueden tener acceso y los límites están en su poder de adquisición, la violencia en todos sus niveles, la corrupción como mal público y virtud privada, la destrucción del medio ambiente, el desorden y planeación entre las ciudades y el campo, los grupos delictivos en el gobierno y fuera de él, una población desnutrida y con bajos perfiles de bienestar y calidad de vida...etc. Los estados de competencia en todos los niveles de la sociedad y las tensiones entre los procesos de legitimidad que intentan dar un orden como promesa incumplida radicalmente a la vuelta de las necesidades más universales de los individuos y de las distintas formas de exclusión que contribuyen a fortalecer la formación de grupos y actividades no legítimas que crecen a una velocidad de desarrollo con una economía poderosa que ante esta tensión conforman a la sociedad en un mapa de realidad más fragmentado y desestructurado por un proceso que recorre toda la vida social: La corrupción como eje reconocido y no legítimo que compite con

las fuerzas que pretenden con base en el cumplimiento de un desarrollo social armonioso llevar a un país a un estado de bienestar dada por el esfuerzo del individuo cada vez más aislado.

Un discurso que obligadamente escuchamos por los medios masivos de comunicación en este país que refiere con sus distintos matices cotidianamente a aseveraciones realizadas de un futuro de bienestar social y que agotado el universo de cambios hipotéticos futuros en los últimos años con los que inicia México el siglo XXI, empiezan a cobrar las facturas los grupos los sectores marginados y pobres que están conformando la mayor parte de la población.

Hoy, con el asecho escalado de recesiones económicas y tensiones concomitantes de formas y variaciones de la violencia que tiene presa a la sociedad civil; parece oportuno plantear nuevamente la necesidad de reflexionar críticamente la estructura del modelo económico y político, así como las formas de competencia por el poder, que concentran más poder, más promesas como capital político con una sociedad que provee la suficiente fragmentación que nos conduce a un estado de desarrollo asimétrico y desigual constituido principalmente por las distintas formas de corrupción en todos los niveles de la vida social

Uno de los sectores que ha impuesto dirección y mal desarrollo al país se encuentra en las constantes crisis y conflictos que se generan en el sistema político como mecanismo de interrelación entre diferentes grupos, espacio de intermediación de demandas sociales y equilibrio electoral de representación de las diferentes formaciones políticas e ideológicas.

Samuel Huntington al referirse a las características de una sociedad en proceso de transición democrática, señala la estrecha relación entre las demandas sociales y las ofertas de solución que ofrecen los grupos que buscan la legitimidad de ejercer el poder, ejecutar soluciones y dar dirección al desarrollo social. En el caso de México esta relación de llamada competencia democrática se está expresando en una crisis de ingobernabilidad y de actores políticos que se encuadran entre un falso espíritu de bien común y la corrupción a grandes escalas. Es claro que el sistema político mexicano no está a la altura de contribuir al fortalecimiento de una transición y desarrollo democrático, con este pretexto sólo se están fortaleciendo intereses de grupos añejados por una Revolución Mexicana fracasada. Ya Cosío Villegas en 1947 señalaba en la “Crisis de México”:

¿Qué remedio puede tener, entonces, la crisis de México? Se dijo desde el principio que la crisis era grave. Por una parte, la causa de la Revolución ha dejado ya de inspirar la fe que

toda carta de navegación da para mantenerse en su puesto al piloto; a eso debe añadirse que los hombres de la revolución han agotado su autoridad moral y política. Por otra parte, no es claro el fundamento en que podría fincarse la esperanza de que la redención venga de las derechas, por el espíritu mezquino y la preparación de ellas.

El único rayo de esperanza –bien pálido y dístate, por cierto- es que de la propia Revolución salga una reafirmación de principios y una depuración de hombres. Quizá no valga la pena especular sobre milagros; pero al menos me gustaría ser bien entendido: reafirmar quiere decir afirmar de nuevo, y depurar, en este caso, querría decir usar sólo de los hombres puros o limpios. Si no se reafirman los principios, sino que simplemente se los escamotea; si no se depuran los hombres, sino que simplemente se les adorna con vestidos o títulos, entonces no habrá en México de auto regeneración, y, en consecuencia, la regeneración vendrá de fuera y el país perdería mucho de su existencia nacional y a un plazo no muy largo. (p.51) En Cuadernos Americanos (1947). México, Vol. XXXII, año VI.

México requiere con urgencia hombres y clase política que estén a la altura de las dinámicas y tensiones que enfrenta como nación y atacar no con maquillajes en el discurso a la corrupción, sino con soluciones de fondo, casi de una nueva Revolución.

En los últimos años en México se ha hablado de manera importante sobre el tema de corrupción, todos los días salen en noticieros actos corruptos realizados principalmente por funcionarios que tienen un cargo público, cabe destacar que no solo se presentan en este sector y que tampoco es un fenómeno reciente. Según Marín (2001: 29) menciona que en México la corrupción se da a partir del periodo histórico denominado “La Conquista”, en el cual la Corona Española era incapaz de impartir justicia y tenía una pésima gobernabilidad, los conquistadores tenían una ambición desmesurada por el poder y la riqueza, lo que conllevó a un ambiente de corrupción, con esta ideología como estandarte se dio paso a la creación de la civilización de la Nueva España.

No hace mucho se veía con normalidad que existiera corrupción en los países del tercer mundo, dándole atribuciones de bienestar y de inevitabilidad para hacer negocios, pues a través de esta podían vencer al sistema burocrático. No sé percibían los daños que esta era capaz de generar, uno de los primeros críticos que hablo sobre las repercusiones que genera la corrupción fue Myrdal

(Alonso Jóosé, Mulas-Granados Carlos 2011: 11).

Para poder entender mejor a la corrupción se tiene que conocer su significado, dadas sus características no existe uno universal, lo que complica a un más el poder entender a este fenómeno. Se retomarán sólo los que tienen mayor relevancia para esta investigación.

De acuerdo con Sanz (2014: 16) la palabra corrupción proviene del latín “corruption” “es la acción o efecto de corromperse.” Tenemos que dentro de la sociedad hay diversas normas o reglas que indican lo que se debe y no se debe hacer, el corromper es violar cualquier norma que tenga una población.

La Real Academia define a la corrupción como “el acto que ocurre en las organizaciones, especialmente en las públicas, consiste en la utilización de las funciones y medios de aquellas en provecho, económico o de otra índole de sus gestores” (Citado por Alonso y Mulas-Granados 2011). Es lo que se lee en las primeras planas de los periódicos en México, el enriquecimiento ilícito por parte de sus funcionarios o bien el pasar el estandarte a los familiares. Esta definición es muy parecida a la que da El Banco Mundial, pues bien, esta Organización Internacional precisa a la corrupción como todo abuso de poder público para beneficio privado. (Citado por Alonso y Mulas-Granados 2011 pp 22).

Con estas definiciones resalta el efecto camaleónico que posee la corrupción, dado que se puede dar en cualquier lugar, desde cualquier grupo de la sociedad, no tiene fronteras ni límites, se presenta en países de primer mundo como en los que se encuentran en vías de desarrollo, lo que diferencia estos actos es la forma en la que se presentan. Así en Latinoamérica, se presenta como una actividad de saquear, esto se puede atribuir a la conquista, dado que, el choque de estas culturas provocó que se quedara instaurada la idea saqueadora en la que se vislumbraba a estos territorios por sus colonialistas.

Dentro de los mexicanos, la corrupción se ha convertido en un acto normalizado cuya percepción social se da entre no aprobarla y practicarla en un proceso contradictorio ético-moral y el beneficio inmediato en escalas que ascienden económicamente. Cuando se está teniendo una conducta corrupta, pues ya se toma como parte de la supervivencia o bien de la vivacidad, astucia e inteligencia que se tiene como sociedad al realizarla, ya no es de extrañar para la sociedad que dentro de la comunidad política estos actos sucedan y queden impunes, reforzando el modelo de que la corrupción es la mejor manera obtener un mayor beneficio para sí y para su entorno cercano,

ignorando las consecuencias que trae consigo este comportamiento.

Este tipo de comportamiento que se encuentra en México Grondona Mariano (1993: 5) lo explica a través del “estado de corrupción” nos dice que se encuentra presente cuando los actos de corrupción se convierten en un sistema, restándole confiabilidad al Estado, a crecentando la riqueza de unos pocos. Lo que ha llevado a marcar una diferencia abismal entre las clases sociales.

Alonso y Mulas-Granados (2011), presentan una definición más concreta del concepto de corrupción de acuerdo al lugar en el que se presenta:

- Según su entidad
- Según su impacto
- Según el promotor
- Según la naturaleza del compromiso
- Según su extensión en la administración
- Según su predictibilidad: Esta se divide en dos sectores el primero se refiere al que es predecible que se va a dar un acto corrupto y en el segundo no es posible presagiarlo
- Según su materialización.

En una taxonomía general y arbitraria el concepto de corrupción por su entidad se divide en dos la pequeña y la grande, la primera se da dentro del sector burocrático y la ciudadanía, es la que comúnmente se conoce como “mordida” es la dádiva que se le da al funcionario con el fin de obtener un beneficio. La segunda se encuentra en el sector político, se puede ver ejemplificada con las diversas privatizaciones que se ha realizado por todo el país desde hace más de 30 años, la ganancia obtenida por los entonces mandatarios es cuantiosa a diferencia de la que puede obtener un burócrata, otro espacio en donde se puede ver la corrupción política es en el fraude electoral o bien en los candidatos coloquialmente llamados de dedazo, o bien la que se da dentro de los mismos partidos políticos para poder acceder escalar dentro de este ámbito.

El punto dos se refiere al grado en el que afecta a la población, no deja la misma huella la corrupción que ejerce un burócrata al que solo se le entrega la mordida, a la que deja el gobernante que privatiza empresas que pertenecen a la ciudadanía, debe de destacarse que todo tipo de corrupción daña al país. El tercer punto se explica a partir de quien inicia el convenio, dado que este papel suele ser modificable, bien puede ser la sociedad ofreciendo una dádiva o el burócrata pidiéndola. El cuarto hace mención sobre los factores que se requieren para que se dé un acto de

corrupción, este requiere de tres factores, el corrupto, el corruptor y el beneficio. Si no existiera un beneficio mutuo este tipo de actos no se podrían dar. El quinto nos habla de sus alcances se puede dar en sólo un sector o bien puede bajar a todos los niveles, de una organización, compañía, nación, etc. El sexto lo podemos ver reflejado en México en su alta predictibilidad de que se presente en los lugares donde se imparte justicia (tribunales, penitenciarias, agencias, etc.) que en un hospital, cabe destacar que también se puede presentar pero con menor frecuencia. Por último tenemos en séptimo lugar que la corrupción no siempre se intercambia dinero, hay diferentes tipos materialización como lo es el nepotismo, o coloquialmente conocido como compadrazgo, se tiene que entender que al ser un fenómeno tan amplio la corrupción, es de igual manera su pago.

Al escuchar la palabra corrupción generalmente se suele asociar con el sector gubernamental y a las instituciones que se encuentran bajo su mandato, lo que genera un decrecimiento, como lo menciona Alonso y Mulas-Granados (2011 pp 11) “No cabe el desarrollo sin instituciones de gobierno que sean legítimas y eficaces y no es posible asentar instituciones legítimas, ni prácticas aceptables en un entorno que resulte permisivo o tolerante con la corrupción.”

Si se quiere que un país crezca, es necesario combatir la corrupción, en el caso de México sus gobernadores han prometido luchar contra este fenómeno, castigar a los que la ejerzan, no importando el cargo que tengan, pero esto no se ha realizado pues el mismo presidente de la república Enrique Peña Nieto y su gabinete, así como gobernadores de distintos estados han realizado actos de corrupción comprobables y no han recibido ningún tipo de sanción.

Eigen promotor de transparencia internacional (Tomado de Alonso y Mulas-Granados 2011: 12 y 13) señala que lo más importante es llegar a entender que “la corrupción no es una falta menor, se ha subestimado pero la corrupción conlleva en todo el mundo muerte y depravación, destruye valores económicos e impide el crecimiento de países de tercer mundo.”

Efectos y crisis sociales

La sociedad mexicana vive en un ambiente de inconformidad por la brecha tan abismal que existe entre la clase rica del país y los pobres, es inconcebible que en una región de tercer mundo exista uno de los hombres más ricos del mundo, el señor Carlos Slim. Esquivel Gerardo (2015:10) hace mención de que América Latina es la segunda región con mayor desigualdad. También refiere que

en el caso de México la escasa competencia económica es el caldo de cultivo perfecto para continuar con la desigualdad y la explotación, puesto que en este país existe un duopolio televisivo (tv azteca y televisa) y hasta hace poco la telefonía estaba encabezada por Telmex, aunque en apariencia el día de hoy ya existe competencia en este sector, es solo una pantalla por que los dueños de esta competencia son los mismos que encabezan el duopolio televisivo.

Una parte importante de los mexicanos compra su ropa en mercados sobre ruedas o se endeuda con tarjetas de crédito mientras que una minoría la más privilegiada de acuerdo con Raphael (2014: 50) no compra en territorio nacional, viaja al extranjero para hacerlo, con ello marca una línea de diferencia entre las clases, pues la clase más baja es la que compra en territorio nacional.

Esta desigualdad trae consigo impunidad, Raphael (2014: 77) dice que “La impunidad en México es regla no excepción.” Esta es algo que se vive todos los días, done se encuentra a la hija del cantante o al hijo de un importante político atrapado por el alcoholímetro y no pasa nada, ese es el ejemplo más leve, pues en algunos casos se habla de muertes de las que no se vuelve a hablar, ejemplo de ello encontramos a la guardería ABC del estado de Sonora que hasta el día de hoy no se ha encontrado culpable de la muerte de los menor a causa de la negligencia, mientras que las personas menos favorecidas económicamente suelen sufrir de maltrato y violación a sus derechos.

De acuerdo con la encuesta sobre cultura constitucional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM público en el 2014 (tomado de Raphael Ricardo 2014:77) 8 de cada 10 mexicanos dicen sentirse desprotegidos ante el abuso de autoridad y 2 de cada 5 refieren que no es conveniente reclamar nada al gobierno porque pueden sufrir consecuencias indeseadas.

El quiebre globalizador, las rupturas neoliberales y la corrupción como eje estructurador y normalizador de la sociedad y la cultura

Históricamente mientras que en el mundo desarrollado se encontraba sumergido en una lógica privatizadora neoliberalita, América Latina aún contaba con un Estado de bienestar. Lo que ponía en jaque a esta región es que la mayoría de sus países han tenido el infortunio de tener dictaduras lo que conllevó a tener deudas externas importantes con El Fondo Monetario Internacional y con El Banco Mundial; y una democracia prácticamente inexistente.

Particularmente México entra el neoliberalismo con Miguel de la Madrid, dejando atrás la

política nacionalista y progresista, cuando toma la presidencia el país se encontraba devastado tras dos sexenios de sobreendeudamiento así que decide implementar una nueva estrategia gubernamental que ponga un alto a las deficiencias del Estado y entra en vigor el neoliberalismo ya que este limita la intervención del Estado (Zicolillo, 2010).

El fin de la globalización es crear la integración entre todas las naciones hasta abarcar el mundo entero, esto se puede medir a través de las importaciones y las exportaciones que existen entre los países que han entrado en este orden (Altvater y Mahkopf 2002). Así, se supondría que una economía como esta ayudaría a tener una mayor riqueza a nivel mundial y se disminuiría la desigualdad, esto es por una parte y por la otra se buscaba crear vínculos sociales y darle el valor que merecen las culturas del tercer mundo. (Beck, 2008)

Esto podría aparentar la lucha por una igualdad mundial, ofreciendo la tecnología y el comercio al alcance de todos, para con esto poder eliminar el rezago de los países de tercer mundo, esta ideología inexistente solo es la máscara que resguarda las intenciones de explotación de las empresas de régimen mundial.

La realidad del globalismo es que busca mano de obra más barata y cargas fiscales más ligeras para así poder aumentar sus ganancias, se encuentra siempre en busca de los países que le brinden el mayor crecimiento. Como refiere Beck, las empresas pudieron descubrir la fórmula que les brinda riqueza que la de “capitalismo sin trabajo más capitalismo sin impuestos” (P 23). Pero hay que mencionar que esta evasión solo la pueden conseguir las empresas multinacionales, mientras que las pequeñas y medianas se ven envueltas en trámites burocráticos engorrosos y llenos de corrupción.

Pero el globalismo no solo genera riquezas sino también extrema pobreza, nos muestra ambas caras de la moneda, dejando al descubierto la desigualdad que trae consigo.

De acuerdo con Escipión, (citado por Bonete 2014) clasifica al Estado como una empresa del pueblo y a este como una multitud reunida en sociedad que comparten derechos e intereses; esto supone que si no está presente la justicia, no puede existir un pueblo y por consecuencia tampoco el estado, por ello define al pueblo como “el conjunto multitudinario de seres racionales asociados en una participación concorde en unos interés comunes”.

En México encontramos que hay una inconformidad en su población generada por la falta de justicia y sus reglas permeables, que se adaptan de acuerdo a los intereses de quien las pueda

comprar, cabe mencionar que a pesar de que se han comprobado múltiples actos de corrupción tanto por ex-presidentes, no han recibido ninguna sanción.

Esto genera en la percepción del mexicano la idea de que si las altas esferas corrompen sin consecuencias ellos porque no, además de que se ha convertido en un método de adaptación social, puesto que cualquier tipo de trámite burocrático requiere de lo que comúnmente se conoce como mordida.

Gil (2008) dice que la corrupción se encuentra en dos puntos distintos, el primero esta entorno a la jurista, esta se refiere a que la corrupción es resultado de un poco o nula aplicación de la ley, el segundo punto se refiere a la visión filosófica, esta sostiene que la corrupción se puede dar a partir de la falta de educación y valores.

Para Boecio, citado en Bonete (2014) los cargos políticos no proporcionan virtud, felicidad u honor por sí solos, sino que los percibe como una gran preocupación y fuente de vilezas y maldades. Bonete, considera que el hombre que posee un cargo público se convierte en un foco de miradas que es percibido como un ser despreciable que no tiene la capacidad de difundir felicidad en las demás personas, provocando que se hagan presentes el desorden y la ausencia de poder.

Sánchez (2013:200). “una vez en las altas esferas del poder, los individuos podían sacar provecho en muchos sentidos de sus cargos y puestos al estar relativamente exentos de la aplicación de la ley en diferentes aspectos, desde poder conducir sin el menor respecto por las señales de tránsito hasta la posibilidad de nunca ser perseguidos por corrupción”

Algunos de los factores que propician la cultura de la corrupción en México son las que propone G, Esquivel (2015), ya que sin duda en un país donde la desigualdad, en todos sus ámbitos, es un problema con el cual se vive día a día, ya que no todos tenemos las mismas oportunidades para desenvolvernos. Pero sin duda, existen dos aspectos importantes que sobresalen entre todos, que son la economía y la política, que suelen ir de la mano, ya que la economía se ve reflejada con mayor riqueza a diferencia del resto de la población, y la política juega un papel determinante, esto debido a que suele favorecer a los grandes empresarios o políticos, para que, a su vez, estos sigan haciéndose más ricos.

En la historia y la cultura en México las distintas formas de corrupción han permeado y se han instalado como un patrón de conducta que se produce y reproduce creando efectos adversos en todos los ámbitos de las actividades sociales. En la cultura contemporánea reconocemos que los

conceptos de modernidad y mordida han sido una diada indisoluble a las buenas intenciones de un desarrollo social prevaleciendo viejas y nuevas formas de corrupción que han permitido un panorama engañoso de progreso social. Asegurándose o respaldándose en valores culturales, en las relaciones de poder que se legitiman en este contexto y de una sociedad mexicana explotada en sus aspiraciones de bienestar.

La corrupción es un fenómeno tan amplio que no es posible encontrar un único espacio en el que se desarrolle, generalmente cuando se habla sobre este tema lo primero en que se piensa es en políticos, burócratas, policías de tránsito, en abogados, no es frecuente pensar en el sector educativo, y si se considera este se piensa en el nepotismo, en el soborno para subir de puestos. En el experimento ganar-ganar se combinó el aspecto administrativo con el estudiantil, a fin de corroborar que en este sector se presenta la corrupción no importado la combinación de personajes y que no sólo está presente en el ambiente administrativo.

Como lo refiere Vercher Norgan, tomado de Cartolano S. (2009) “La corrupción no es un tipo de delito sino más bien un tipo de concepto que engloba a una cultura delictiva ligada a ciertos factores determinantes.” Encontramos que México existen diversos factores que propician la corrupción como es el ser un país en desarrollo con crisis de todo orden y que a pesar de que cuenta con una flora y fauna abundante, esto lo convierte en un botín para los países de primer mundo que buscan obtener el mejor beneficio a costa de la explotación, a través de aparentes tratados que se supone ayudaran a que los países como México crezcan. Aunado a esto están el neoliberalismo que o es más que la privatización de los recursos, la globalización también es la causante de este fenómeno ya que entra con la bandera de buscar la igualdad mundial y lo que ha generado es aumentar la desigualdad el pez grande se come al pequeño.

En México la corrupción se realiza desde los altos mandos que son los primeros en corromper de una manera desmesurada y a pesar de que esto es conocido por toda la población no hay ningún castigo provocando un descontento social, provocando que esta conducta sea repetida por sus ciudadanos.

Escipión, (citado por Bonete 2014) clasifica al Estado como una empresa del pueblo y a este como una multitud reunida en sociedad que comparten derechos e intereses; esto supone que si no está presente la justicia, no puede existir un pueblo y por consecuencia tampoco el Estado, es decir en México encontramos que la población busca realizar sus interés dejando de lado los

colectivos.

Dadas las características de la sociedad mexicana es natural que se presente una pérdida de valores, ya que la corrupción es vista como una actividad cotidiana, es parte de la adaptación social. Biccheri, (tomado de Tena J., Guelle A 2009) dice que las normas morales no son permeables, se tienen que seguir sin importar lo que piensen los que las rompen, se mantienen por que se cuentan con razones de amplia importancia para hacerlo, hay una sociedad, ya sea familiar o no que nos enseñó cuales son las normas correctas. Por otra parte la teoría de elección racional estándar nos dice que las normas se entienden como acciones sociales que tienen una explicación a partir de las decisiones tomadas por los sujetos ya sea uno o varios, con el fin de obtener la mayor ganancia posible (Tena J., Guelle A 2009)

La adaptación social es un proceso en el que el individuo reacciona eficazmente a los estímulos y tensiones sociales y culturales para operar de la mejor manera posible, esto se vio reflejado en el experimento pues la corrupción se ha convertido en adaptación social, los participantes la llevaron a cabo con el fin de obtener el mejor beneficio.

Como punto final cabe destacar la definición que Gil (2008) da sobre la corrupción, enmarca que se encuentra en dos puntos distintos, el primero esta entorno a la jurista, esta se refiere a que la corrupción es resultado de un poco o nula aplicación de la ley, el segundo punto se refiere a la visión filosófica, esta sostiene que la corrupción se puede dar a partir de la falta de impulsar políticas públicas ad-hoc a los procesos en educación y valores en los distintos niveles.

Conclusiones

La sociedad mexicana se encuentra inmersa en actos corruptos, en cualquier lugar se pueden dar este tipo de sucesos, aunque pareciera que la población universitaria está lejos de llevarlos a cabo por el grado de estudios que se tienen, esto es una fantasía pues igual que la mayoría de la población la utiliza como una herramienta para obtener lo que se desea a través de sus distintas formas de desarrollo histórico, político, económico y cultural; pueden ser observadas en el entramado de las relaciones psicosociales que han dominado en cada época, las luchas por el bienestar material se ha reforzado por los valores dominantes y creado formas institucionales que han posibilitado un desarrollo desigual. En este contexto complejo, las formas de socialización que se reproducen en la familia, la escuela, los ámbitos laborales y en general en la cultura, se pueden observar formas

culturales y socializantes que han estimulado distintas formas de adaptación económica al comportamiento psicosocial de la cultura mexicana. Uno de estos campos de práctica cultural, social, política y económica es la Corrupción con sus efectos apremiantes y conflictivos que repercuten en el desenvolvimiento de cada individuo de acuerdo a su entorno de desarrollo. Socialización y corrupción se constituyen cómo fenómenos psicosociales que no se pueden separar. Y que analíticamente son susceptibles de ser estudiados e investigados desde el campo de las Ciencias Sociales. En donde el campo educativo se mueven las fuerzas socializantes entre conductas con valores de apego a una normatividad de bien común y por el otro las fuerzas que se imponen e inducen a los individuos a los comportamientos del máximo beneficio por las vías de la ruptura de estas reglas o normas sociales que promueven la corrupción en todos los campos y ámbitos sociales.

En la relevancia política de la corrupción es el abuso autoritario del poder. Esta idea se expresa en la tan citada frase de Lord Acton según la cual el poder corrompe y el poder absoluto corrompe absolutamente. En la actualidad tal sentido sigue, pero predomina uno de los tipos de abuso al poder, que es aquel que consiste en el enriquecimiento ilegal o ilegítimo de los políticos o, en general, de las autoridades (corrupción personal) o el favorecimiento a las causas u organizaciones a las que están integrados aunque no se beneficien personalmente, gracias a los cargos que desempeñan o sus conexiones con quienes los tienen. Están en juego, así, el manejo deshonesto de recursos públicos o recursos en torno a una gestión pública.

La relación de la percepción social sobre la corrupción y sus relaciones con la política, la economía y la cultura son mucho más profundas de lo que quisiéramos y sectores políticos estarían dispuestos a admitir. No hay que perder de vista que la corrupción no sólo es una acción más o menos consagrada como delictiva sino también un importante medio de influencias culturales, socializantes que ponen en pugna intereses diversos. El problema debe ser abordado a nivel nacional e internacional"... "La corrupción política perjudica la esperanza de prosperidad y estabilidad en los países en vías de desarrollo y hace daño a la economía mundial". Entonces se puede decir que la democracia se debilita y los ciudadanos pierden la confianza en los políticos". Todo esto es muy lamentable, y como menciona Eigen, el abuso del poder hace que el uso de los servicios públicos se dificulte y orilla las personas a cometer actos ilícitos. Asimismo, el hecho de

que los políticos sean corruptos hace que como ciudadanos ya no confiemos en ellos y en la legalidad del Estado mexicano.

Cuando se habla de corrupción en un esquema generalizado se pueden perder muchos puntos relevantes a ser considerados ya que simplemente se ve lo que más escándalo produce, sin embargo; existen muchos factores que se encuentran inscritos en este problema, los cuáles pueden ocasionar verdaderos conflictos y crisis a niveles Nacional e Internacional.

La corrupción, el fraude y las conductas deshonestas tienen un costo de 81 mil millones de dólares anuales en México, 12 por ciento del producto interno bruto (PIB)", según un estudio publicado en el periódico La Jornada. Éste análisis de la firma CEI mostró que las pequeñas y medianas empresas (Pymes) pagan cada año aproximadamente unos 29 mil 700 millones de dólares en sobornos, y que el 43% de las Pymes realiza de forma continua este tipo de pagos, que corresponden al 10% de sus ingresos totales anuales. Lo preocupante de los datos anteriores es que el sector industrial, para ahorrarse trámites tediosos, tenga que recurrir a éstas prácticas, para lograr un crecimiento.

Además de las millonarias cantidades de pesos que genera la corrupción, y que podrían ser destinadas a otras muchas cosas, como proyectos de expansión por parte de las Pymes, la corrupción política también trae consecuencias a nivel económico nacional, es por ello que cualquier tipo de corrupción afecta a todos los sectores del país.

Los políticos saqueadores y las multinacionales que sobornan perjudican el desarrollo económico, afirma Transparencia Internacional. Todo esto, le resta credibilidad al país, y por lo tanto reduce la inversión extranjera, un escepticismo de las políticas de libre mercado y pérdidas de recursos económico.

Vivimos en la desconfiados e insatisfechos con nuestros propios gobernantes, no creemos en nuestro sistema judicial, legislativo ni administrativo, dudando de su eficiencia y de sus intenciones. Aun así, tratamos de evitar nuestra propia legislación, nos saltamos trámites, pedimos y hacemos "favores" para obtener algo de manera más rápida, siendo partícipes de una grave problemática en México. La sociedad se encuentra envuelta en esta práctica, tú corrompes porque el gobierno te corrompe.

Otra implicación social que causa la práctica de estos actos ilícitos, ya que por lo mismo de la falta de crecimiento económico, se pierden de oportunidades de crecimiento y desarrollo para la población.

Pero sobre todo, la corrupción solo beneficia a unos cuantos a costa de la mayoría de los ciudadanos, porque se da una injusta distribución del ingreso, que según la Coparmex, es altísima e imposible de medir, y todo esto se traduce en más pobreza.

Es por eso, que el costo social sino es el más grave, si es por el que se debe poner medidas de regularización para tratar de erradicar este gran problema que nos aqueja.

Es importante hacer frente a la corrupción de manera insistente, quizá esto no será suficiente para erradicarla debido a que es un proceso largo que tiene que ver con la cultura de las personas y su educación en general, por lo tanto; el ejercicio de autocritica juega un papel importante en esta lucha.

Existen diversos factores que van de la mano de la corrupción, además de las acciones políticas, económicas, jurídicas y de atención de la sociedad civil y los efectos que se enfrentan día a día con la pobreza que alcanza un alto número en cuestión de éste ejercicio delictivo debido a que 50% de la población aproximadamente, es pobre, este es un punto relevante en materia de corrupción debido a que la solución no resulta tan sencilla y requiere, además de un esfuerzo nacional y político, la cooperación de la sociedad bien organizada.

Sumado a esto, se debe tener en cuenta que los castigos penales, multas y otras disposiciones; son indispensables en el combate debido a que proporcionan las normas a seguir y el castigo a la falta de cumplimiento de alguna de ellas.

En la actualidad existen una serie de iniciativas internacionales vigentes y algunas otras en desarrollo con el único objetivo de internacionalizar la lucha contra la corrupción.

"La corrupción es sólo una señal manifiesta de los defectos o desajustes de la organización social en sí; producto de un desacuerdo en general, entre las necesidades del orden social y el marco jurídico con el que se pretende regularlo. Es además un resultado de los procesos de modernización, de las desigualdades económicas, de la pobreza y de las formas de dominación política.

Para combatir este delito es necesario atacarlo desde diferentes puntos debido a que es un problema que no sólo afecta una parte de la sociedad, sino que implica el ambiente político y económico, volviéndose una forma de vida difícil de evitar por las generaciones futuras.

Las prácticas consideradas por los ordenamientos jurídicos y por la percepción social como corruptas, aparecen justificadas por las costumbres, las formas tradicionales de pensar, los valores y los significados asumidos por la sociedad. Más que una causa, la corrupción puede ser considerada también como síntoma en la pérdida de valores. Nuestra conciencia da la pauta a nuestra actuar, y a su vez ésta se basa en nuestra moral y ética. Si nuestra conciencia se deforma a través de las justificaciones es imposible corregir la corrupción. Nadie es carcelero de nadie y es por eso que si no se actúa de manera correcta y apegada a la ley por convicción propia nunca se logrará un cambio. Parece ser que en nuestra sociedad los actos corruptos son normales y hasta razones para crear uno que otro chiste. Terrible resulta ver que en lugar de alarmar a los ciudadanos, los actos corruptos como las "mordidas" dan buenos momentos en los comentarios de una reunión. En México cada vez se justifica más un acto corrupto; entonces si la aversión hacia este problema disminuye las opciones de mejora también.

Se requiere que las sociedades trabaje en la reivindicación del sistema de valores para que con ello se mantenga un interés de cooperación que permita crear conciencia de las consecuencias que trae consigo la corrupción y sobre todo de los verdaderos beneficios que se tienen al disminuirla.

El rol y la praxis de los sistemas de valores, reposiciona a los actores en su justo papel; se fortalece la comunicación entre los ciudadanos y el Estado, se crea una cultura democrática más sólida. Los valores son la base de todo comportamiento, y le dan firmeza a cualquier sociedad, pues la persona actúa sin perjudicar a otro por convicción y no por una imposición dada por las leyes de su gobierno, necesaria en su legitimidad y ejecución.

Sumado a esto se debe hacer un esfuerzo de parte de los poderes Legislativo y Judicial con el fin de hacer leyes que castiguen severamente a quienes realicen actos vergonzosos así como aplicarlas de manera igual para que aquellos que gozan de privilegios no se sigan sintiendo impunes ante éstas. De la misma manera, se debe quitar el sistema clientelar, el cual implica un intercambio que beneficia a todas las partes que lo ejercen y con ello se busca romper con las reglas establecidas para llegar al objetivo, que puede ir desde un trámite hasta un lugar en un cargo público. Además

se debe pensar en combatir el corporativismo para evitar que se beneficien grupos sociales importantes a través del Estado y viceversa así como quitar camarillas para que las oportunidades de sus miembros no dependan de ellos mismos y se evite que personas no preparadas lleguen a cargos importantes por medio de la corrupción.

Pero no basta con mencionar propuestas, sino ponerlas en práctica empezando en la familia para que las personas sean cada vez más conscientes y poco a poco vaya disminuyendo el problema, es indispensable hacer hincapié en la importancia de actuar conforme a la ley con campañas que den a conocer a la gente los beneficios que traería el vivir sin corrupción.

Aquellos que ejercen el poder deben tener en cuenta que el exceso de trámites y las debilidades internas son el alimento principal de la corrupción y se deben tomar medidas que optimicen la burocracia y sobre todo se debe tener en cuenta que las personas que necesita un país como dirigentes tienen que ser capaces de predicar con el ejemplo, que es la transparencia, la honestidad y el liderazgo.

La lucha depende de todos como conciudadanos de un planeta más interconectado. Cada miembro de una sociedad ayuda o afecta a la misma, es por eso que para lograr un cambio se debe luchar por un bien común. La búsqueda del beneficio individual trae éxito a algunos pero fracasos a muchos otros; si en verdad se busca un crecimiento como nación, se debe tomar conciencia de la trascendencia del actuar de cada individuo. Un enorme cambio no es el comienzo si no el resultado de un cúmulo de pequeñas mejoras por parte de cada ciudadano común y corriente.

El acto corrupto, además de quebrantar la ley, lastima al país, ya que deteriora su economía, su política, su credibilidad como nación y sobre todo a su sociedad.

A pesar de esto, todos somos parte de la corrupción, y por lo tanto responsables ya sea de manera directa o indirecta.

Los políticos con su abuso excesivo del poder, desmoralizan a los ciudadanos y hacen que no confíen más en la política y en la legalidad del Estado mexicano, haciendo que nuestro país no logre poner en práctica la democracia que éste merece. Es por eso que se deben proponer soluciones con el fin de erradicar la corrupción. Se puede lograr de varias maneras, y como individuos podemos comenzar por predicar con el ejemplo. Tenemos que apegarnos a las leyes por muy burocráticas que sean. La educación es una parte muy importante en el ser humano, y si logramos educar a nuestros hijos a que eviten la corrupción podremos cambiar todo el sistema nacional.

Asimismo, las autoridades mexicanas deben hacer énfasis en los castigos aplicables en caso de que se cometa un acto de este tipo.

Queremos creer que la corrupción puede ser erradicada y que es un paso transitorio de los países emergentes hacia la verdadera democracia; porque si logramos superarla obtendremos grandes beneficios tanto en lo político, económico y sobre todo, social. Ya que pensamos que si la sociedad mexicana cambia, lo harán todos lo demás.

Cabe señalar que aún falta investigar, si se sabe diferenciar entre una conducta corrupta y una que no lo es, pues bien este se encuentra muy bien instaurado en la población que ya es casi imperceptible.

Bibliografía

- "Acerca del significado de corrupción política". En: Metapolitica. <www.metapolitica.com.mx > (8 de febrero de 2006)
- "Alto costo de la corrupción en México: consultora privada". <<http://www.jornada.unam.mx/2005/08/11/004n2pol.php> > (21 de enero de 2006), (08 de marzo de 2006)
- "Corrupción, elites, democracia y valores". < www.monografias.com> (4 de febrero de 2006)
- "La corrupción. Conceptos, causas, consecuencias, tipos y áreas críticas". <www.imagenpolitica.com.mx> (2 de febrero de 2006)
- "Transparencia Internacional/ Informe de corrupción mundial" <<http://bogota.usembassy.gov/wwwsti01.shtml/>> (2018)
- Alonso, José y Mulas-Granados, Carlos (2011). Corrupción, cohesión social y desarrollo. España: Fondo de Cultura Económica de España. (pp. 11-25).
- Alonso José; Mulas Carlos (20011) Corrupción, cohesión social y desarrollo el caso de Iberoamérica. ED Fondo de cultura económica Madrid.
- Altvater E., Mahnkopf B. (2002). Las limitaciones de la globalización. Economía, Ecología de la Globalización.
- Altvater E., Mahnkopf B.(2002). Las limitaciones de la globalización. Economía, Ecología de la Globalización.
- Bauman, Z. (1999). La globalización. Consecuencias humanas. Segunda edición. México: Fondo de cultura económica.
- Beck Ulrich (2008) ¿Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización. Ed Paidós México.
- Bonete, E. (2014). Poder político: límites y corrupción. Madrid: Cátedra
- Bonifacio, José Alberto. Serie Documentos Reuniones Internacionales No. 2. <<http://www.clad.org.ve/corrupt.html> > (21 de enero de 2006), (08 de marzo de 2006)
- Brañas G. Pablo. 2011. Economía experimental y del comportamiento. Ed. Antoni Bosh
- Buscaglia, Edgardo (2014). Vacíos de poder en México. Cómo combatir la delincuencia organizada. México: Debate.
- Buscaglia, Edgardo (2015). Lavado de dinero y corrupción política. México: Debate.

- Campbell Donald, Stanley Julian 1995. Diseños experimentales y cuasi-experimentales en la investigación social. Ed. Buenos aires
- Cartolano M. (2009). La corrupción. Bogotá: Leyer
- Esquivel, Gerardo (2015). Desigualdad Extrema en México. México: OXFAM (p.10).
- Fernández,N., Delgado F, López A. (2013); Valores éticos-morales tomado de:moodle2.unid.edu.mx/dts_cursos_md/lic/ED/FE/AM/10/Todos_los_valores.pd (el 12 de febrero del 2016)
- Gil, V. F. (2008). Raíces culturales, corrupción y picaresca. En La cultura de la corrupción. Madrid.
- Grondona, Mariano (1993). La corrupción. México: Planeta. (p.5).
- Hansen, Roger (2004). La política del desarrollo Mexicano. Edit. S. XXI. (39-67).
- Krauze Enrique (1995). Breve historia de la corrupción. Tomado el 15 de enero 2016 <http://www.enriquekrauze.com.mx/joomla/index.php/opinion/97-art-critica-social/217-breve-historia-corrupcion.html>
- Marín, Guillermo (2001). La corrupción en México una estrategia de resistencia cultural. México: Instituto Luis Sarmiento. (p. 29).
- Martínez Guerra Carlos E. (Septiembre 2009) Análisis del Neoliberalismo en México desde una perspectiva Histórica. Publicación Verde impresión digital
- Montaner, Carlos (2001) Las raíces torcidas de América Latina. Madrid.
- Moreno, Felipe. "Los mercenarios en la política de México". <[www.felipemoreno.com/losmercenarios en la politica.htm](http://www.felipemoreno.com/losmercenarios%20en%20la%20politica.htm)> (6 de Marzo de 2006)
- Oppenheimer, Andrés. (2001)"Ojos Vendados, Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina". Estado de México, México: Plaza y Janés,
- Raphael, Ricardo (2014). Mirreynato. La otra desigualdad. México: Planeta. (pp.50-77).
- Sánchez G.N. (2013). El mundo de la ilegalidad e impunidad, cruda realidad de la corrupción en México. México: Trillas
- Sánchez Humberto; Romo Lilia; Parcero Rosa; Becerra Efraín; Goytia Katya (2010) Historia de México Tercera Edición. Editorial Pearson. México
- Sandoval, Irma (2009). Corrupción y transparencia. Debatando las fronteras entre Estado, mercado y sociedad. México: UNAM.

- Sanz, Julián (2014). *La corrupción necesaria*. España: Amarante. (p.16).
- Schuldt, Jürgen (1992). *Revolución Tecnológica, relaciones Norte-Sur en América Latina: opciones estratégicas de desarrollo*. Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción ALOP Edit. Nueva Sociedad Costa Rica. (pp. 43-44).
- Tena J., Guelle A (2009) *¿Qué es una norma social*) Tomado de revintsociologia.revistas.csic.es/index.php/revintsociologia/article/download/.../416 (el 5 de enero 2017)
- Ulrich Beck (2008) *México Qué es la globalización? Falacias del globalismo, respuestas a la globalización*. Ed Paidós
- Wallerstein Immanuel. *El capitalismo histórico* Primera edición enero de 1988 Siglo XXI de España Editores S.A. Madrid
- Zicolillo, Jorge (2010). *Neoliberalismo y Corrupción Los 90: la década infame de América latina*. LD Books.

¿Tiene sentido medir la impunidad? Una comparación de índices y estudios estadísticos con aplicada al caso mexicano

Does measuring impunity makes sense? Comparing indexes and studies applied to the mexican case

Juan Antonio Le Clercq y Daniela Hernández Sánchez†*

Resumen: En los últimos años la impunidad se ha convertido en un factor clave para explicar los grados de violencia, inseguridad o corrupción que caracterizan al caso mexicano. De acuerdo con el Índice Global de impunidad, México se caracteriza por muy altos niveles de impunidad en comparación a otros casos internacionales. Mientras que el Índice de Impunidad México, advierte que prácticamente todos los estados comparten grados muy altos de impunidad y problemáticas muy semejantes en los que refiere a problemas de funcionamiento y estructura en los sistemas de seguridad y justicia. En este trabajo analizamos la forma en que diferentes estudios han contribuido a la medición del fenómeno de la impunidad con el objetivo de influir en la formulación de políticas basadas en evidencia. Si bien no todos estos estudios tienen como objetivo central medir la impunidad, retoman criterios o abordan en forma complementaria esta problemática. Nuestro objetivo es identificar coincidencias en la aproximación analítica, así como diferencias relevantes en metodología, definición conceptual y modelo estadístico. Para el desarrollo de la argumentación, se analizan el Índice Global de impunidad México, el Índice de Estado de Derecho México, el documento Hallazgos, seguimiento y Evaluación del Sistema de Justicia Penal Acusatorio, El Índice Estatal de Desempeño de Procuradurías y Fiscalías y el El Índice de Paz México. Nuestro enfoque se centra a comparar el objeto general de los instrumentos cuantitativos, el análisis de las definiciones conceptuales, la selección de dimensiones analíticas y variables, las fuentes de información utilizadas y las características de su codificación, al igual que los grados de correlación entre los diferentes instrumentos. Nuestra conclusión es que, a pesar de sus diferencias metodológicas, los diferentes estudios contribuyen a una perspectiva más integral y multidimensional para entender la magnitud que adquiere la impunidad y la forma en que afecta el desempeño de instituciones y políticas públicas. Esta ponencia presenta únicamente avances preliminares en el desarrollo del proyecto.

* Dr. en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM. Profesor e Investigador de Tiempo Completo en el Departamento de Relaciones internacionales y Ciencia Política de la Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), Ex-Hacienda Sta. Catarina Mártir, San Andrés Cholula Puebla, 72810, México. Líneas de investigación: Análisis institucional, Gobernanza Ambiental, Teoría Política, Estado de derecho e impunidad. Correo electrónico: juan.leclercq@udlap.mx

† Estudiante de Relaciones Internacionales, Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), Ex-Hacienda Sta. Catarina Mártir, San Andrés Cholula Puebla, 72810, México. Correo electrónico: daniela.hernandezsz@udlap.mx

Abstract: In recent years, impunity has become a key factor in explaining the degrees of violence, insecurity or corruption that characterize the Mexican case. According to the Global Impunity Index, Mexico is characterized by very high levels of impunity compared to other international cases. While the Mexico Impunity Index signals that practically all states share very high degrees of impunity and very similar problems in terms of problems of operation and structure in security and justice systems. In this paper we analyze the way in which different studies have contributed to the measurement of the phenomenon of impunity with the objective of influencing the formulation of evidence-based policies. Although not all of these studies have the central objective of measuring impunity, they take up criteria or address this problem in a complementary way. Our objective is to identify coincidences in the analytical approach, as well as relevant differences in methodology, conceptual definition and statistical model. For the development of the argument, the Global Index of Impunity Mexico, the Mexico State of Law Index, the document Findings, Monitoring and Evaluation of the Accusatory Criminal Justice System, the State Prosecutor Offices Performance Index and the El Mexico Peace Index. Our approach focuses on comparing the general purpose of quantitative instruments, the analysis of conceptual definitions, the selection of analytical and variable dimensions, the sources of information used and the characteristics of their coding, as well as the degrees of correlation between different instruments. Our conclusion is that, despite their methodological differences, the different studies contribute to a more comprehensive and multidimensional perspective to understand the magnitude that impunity acquires and how it affects the performance of institutions and public policies. This paper presents only preliminary advances in the development of the project.

La impunidad premia el delito, induce su repetición y le hace propaganda.

Eduardo Galeano, *Patas arriba: la escuela del mundo al revés*.

Que el poder sea el mejor negocio de México, su verdadera industria nacional, es una consecuencia de algo más importante que el lucro: la impunidad, el consenso sobre las prerrogativas del poder.

Gabriel Zaid, *La economía Presidencial*

1. Diversos estudios señalan la importancia del desarrollo de sistemas de indicadores como forma de comparar grados de desempeño institucional y efectividad de la gobernanza, sin embargo, esto depende necesariamente de coherencia en la definición conceptual y construcción de metodologías, la relevancia en la selección de dimensiones e indicadores, así como la confiabilidad y calidad de los datos (Munck y Verkuilen, 2002; Kaufmann y Kraay, 2007; Merry, Davis y Kingsbury, 2015). Estos factores afectan cualquier sistema de indicadores, pero tienen una

importancia central en casos enfocados al análisis de problemas relacionados con el desempeño del Estado de derecho y la seguridad pública, en tanto la información disponible puede ser insuficiente, la voluntad de autoridades para reportar datos muy limitada, las diferencias entre sistemas institucionales considerables y la información disponible en cada caso extremadamente variable.

Skaaning (2010), en un estudio enfocado directamente a comparar siete índices sobre Estado de derecho, advierte que las diferencias significativas en criterios como alcance del modelo, principios integrados en la conceptualización, así como los elementos considerados para la medición los criterios para la agregación de datos, afectan la relevancia de los resultados empíricos. Por lo mismo, se requiere mayor precaución en la definición e implementación de sistemas de indicadores, al igual que el desarrollo de herramientas analíticas más adecuadas para medir grados de Estado de derecho.¹

En un estudio dirigido también a comparar mediciones sobre Estado de derecho, para Versteeg y Ginsburg (2016), es notable que, a pesar de diferencias en la definición conceptual, existen altos grados de correlación entre cuatro de los principales índices para medir Estado de derecho. Más que reflejar la esencia del Estado de derecho de acuerdo a sus principios rectores, esto puede explicarse por preponderancia de las estrategias de medición y similitudes en la selección de indicadores por sobre apuesta por coincidencia conceptual, vinculación a conceptos en escalas más altas de abstracción que la definición misma de “Estado de derecho”, relación estrecha con índices de medición del fenómeno de la corrupción, así como el peso de las valoraciones de los expertos en la metodología.²

Arellano, Flores y Sánchez (2019), destacan problemas comunes al analizar 21 estudios cuyo objetivo es medir grados de corrupción. Aunque en este caso la complejidad temática se incrementa como resultado del carácter oculto de los actos involucrados, así como de involucrar factores contextuales y causas individuales, organizacionales y sistémicas. A partir de una metodología que compara atributos como verificabilidad, claridad, precisión, exclusión, oportunidad y relación entre indicador y medición, los autores identifican que a pesar que se utilizan diferentes aproximaciones conceptuales, aunque coincidiendo en metodologías que, los sistemas de indicadores suelen retomar un discurso general sobre la corrupción, cuando en realidad se enfocan a medir tipos específicos (cohecho, soborno, enriquecimiento ilícito, colusión, etc.). La conclusión más importante, destaca la necesidad de focalizar, especificar, clarificar y medir en

forma más precisa actos y prácticas específicas, más allá de la afirmación de un concepto general, para garantizar mediciones longitudinales comparativos con mayor validez metodológica.

Finalmente, Merry (2011) pone énfasis en algunos de los riesgos asociados con el desarrollo de sistemas de indicadores. Por un lado, en tanto tecnologías del conocimiento, instrumentos cuantitativos para reducir la complejidad de realidad creando un conjunto ordenado de datos y de cifras, no pueden considerarse como metodologías “neutrales”, al depender de origen y calidad de los datos, de un diseño metodológico, modelo estadístico y selección de indicadores particulares, al igual que determinadas fuentes de financiamiento, se puede contribuir a explicar e intervenir fenómenos de la realidad, pero también puede terminar por fabricarse una realidad conceptual artificial. Por otra parte, y relacionado con lo anterior, la construcción de datos se relaciona con procesos de gobernanza en el sentido de que si bien representan instrumentos técnicos para mejorar los procesos de toma de decisiones basados en evidencia, al mismo tiempo son producto de relaciones sociales y políticas en los que la competencia por recursos, influencia y visibilidad, así como la vinculación a agendas corporativas o públicas específicas, pueden o de afectan tanto los objetivos de la medición, como sus conclusiones e impacto en las políticas públicas.

2. En los últimos años ha cobrado mayor relevancia el estudio de la impunidad para el caso mexicano y, en particular, se han incrementado los esfuerzos analíticos por estudiar su impacto a través de metodologías cuantitativas. Esto se explica como resultado de un contexto caracterizado por incremento en índices delictivos, altos niveles de corrupción y pocas capacidades en las instituciones del Estado para garantizar acceso efectivo a la justicia.

El Índice Global de Impunidad (IGI) y el Índice Global de Impunidad México (IGI-MEX), representan estudios pioneros como parte de un creciente interés académico y desde la sociedad civil por poner números al fenómeno y reducir la vaguedad implícita en un concepto como impunidad permitiendo la comparación tanto a nivel nacional como subnacional.

Sin embargo, la problemática destacada en el apartado anterior tiende a replicarse cuando se trata de medir el fenómeno de la impunidad. Por su naturaleza, entendida como una disfunción en el desempeño del Estado de derecho y su naturaleza como práctica oculta, en el mismo sentido que la corrupción, medir la impunidad involucra enfrentar problemas en la definición conceptual, al establecer el alcance de la medición, durante la selección de dimensiones e indicadores con potencial explicativo y en la recolección y agregación de datos.

De igual forma, medir la impunidad y comparar casos en el mismo nivel de análisis supone enfrentar que, a diferencia de problemas como niveles de inseguridad, violencia, corrupción o desempeño del Estado de derecho, no es posible analizar la impunidad por sí misma como fenómeno aislado, sino que se requiere medirla en su relación con alguna de estas problemáticas específicas. Esto implica que la selección de dimensiones e indicadores implica integrar otras problemáticas al mismo tiempo que se debe mantener una distinción analítica entre los fenómenos que se busca medir y explicar. Lo cual refuerza la importancia de mantener coherencia entre definición y selección de dimensiones e indicadores, al igual que garantizar coherencia y calidad en los datos utilizados

Para fines de este análisis, revisaremos la metodología desarrollada en seis estudios cuantitativos:

1) ÍGI-MEX (2016, 2018), índice enfocado a medir grados de impunidad entre estados a partir de las dimensiones de seguridad y justicia y desde una perspectiva centrada en identificar desempeño en capacidades estructurales y funcionamiento.³

2) Hallazgos 2018, seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal, elaborado por México Evalúa, que integra como componente un índice de impunidad (México Evalúa, 2018).

3) Índice estatal de desempeño de procuradurías y fiscalías 2018, desarrollado por Impunidad Cero (Zepeda y Jiménez, 2018).

4) Índice de Estado de Estado de Derecho 2018 del World Justice Project, medición sobre grados de Estado de derecho en los estados de la república siguiendo la metodología desarrollada en su estudio global (WJP, 2018).

5) Índice de Paz México elaborado a partir de la metodología del Índice Paz Global (MPI, 2019).

Estos estudios tienen, sin embargo, características y objetivos diferentes. IGI-MEX (2016, 2018) tiene como objeto medir explícitamente el fenómeno de la impunidad y desarrolla propuestas metodológicas y sistemas de indicadores específicos para ello. En esto coincide con estudios como Ortíz y Vázquez (2019), el cual no es analizado en tanto si bien compara grados de impunidad en los diferentes estados, no consiste propiamente en un índice. México Evalúa (2019) e Impunidad Cero (2018) se acercan también en forma directa e incorporan el factor de impunidad como parte de su análisis del sistema penal y las fiscalías estatales, respectivamente. Estos índices coinciden

en que centran puntualmente su análisis en grados de desempeño de instituciones específicas como el sistema penal acusatorio y las procuradurías/fiscalías estatales. Finalmente, WJP (2018) estudia grados comparados de Estado de derecho mientras que MPI (2018) factores que afectan los niveles de paz, sin incorporar mediciones específicas sobre impunidad. Estos índices tienen como particularidad la integración de factores de análisis más amplios e indicadores que miden problemas más allá de la problemática correspondiente a la procuración o impartición de justicia. De igual forma, coinciden con el índice de impunidad en tanto son parte de investigaciones que involucran también comparaciones a nivel internacional. En estos últimos casos, resulta importante incorporarlos como parte de nuestra comparación, porque tienden a destacar en lo general la influencia de problemas como violaciones los derechos humanos o la corrupción y, si bien ni miden directamente la impunidad, incorporan indicadores que se relacionan con la medición de la impunidad que realizan los otros instrumentos y en tanto se reconoce que la impunidad un factor negativo altamente relevante para entender el objetivo central de estos estudios: contribuir al desarrollo del Estado de derecho o la paz positiva en México.

La pregunta relevante, es si contar con diferentes tipos de mediciones representa una ventaja o si, por el contrario, distorsiona la comprensión del fenómeno de la impunidad. Es importante considerar que la impunidad es un tipo de fenómeno que difícilmente puede medirse en sí mismo en tanto ocurre en relación con otros problemas como la inseguridad, la violencia, el acceso a la justicia la corrupción o la violación a los derechos humanos. Desde nuestra perspectiva, diferentes perspectivas enriquecen el acercamiento y la comprensión a un problema necesariamente difuso. Establecer una medición única tiene algunas implicaciones importantes, por ejemplo, asumir que sólo un tipo de definición es válida, cuando en realidad existen conceptos gruesos y delgados que pueden resultar relevantes para entender aspectos específicos o integrar elementos sustantivos más allá del acceso a la justicia o el número de sentencias emitidas ante los niveles de incidencia delictiva (Viñuales 2007; Jorgensen 2009; Le Clercq 2018). De igual forma, un indicador único implica el riesgo de suponer que la medición construida es equivalente en sí a la realidad o, aún más delicado, terminar inventando una realidad artificial al convertir un conjunto de indicadores en un fin en sí mismo sujeto a intereses políticos o agendas de investigación (Merry 2011).

3. Análisis comparado de Índices

Tabla 1

Nombre

Indice	Global de Impunidad	Hallazgos	Paz México	Estado de Derecho	Procuradurías y fiscalías
Objetivo	Medir estadísticamente los grados de impunidad nacional y subnacional	Análisis integral de la evolución del sistema de justicia a nivel estatal que incluye como componente un índice sobre impunidad	Medición de la paz social a nivel estatal	Medición de la percepción sobre los grados de Estado de Derecho a nivel estatal	Mide niveles comparados de desempeño en las procuradurías y fiscalías de los estados.
Definición	Considera el fenómeno en su condición de hecho y de derecho, y lo interpreta a partir de la "cadena de impunidad", es decir, entiende a la impunidad como un proceso	Entiende a la impunidad como "la falta de castigo o sanción por la comisión de un delito". La impunidad implica la falta de	Distingue la existencia de "Paz Negativa" como ausencia de violencia o de miedo a la violencia, de la "Paz Positiva", como "la capacidad de	Define al Estado de Derecho como un principio de gobernanza en el que todas las personas, instituciones y entidades están sujetas	No presenta una definición, pero señala que "el desempeño de estas instituciones (procuradurías y fiscalías), así como la capacidad de investigación criminal, son el

	<p>encadenado que tiene inicio en "el momento de la comisión de un delito y su denuncia, siguiendo la apertura de una investigación hasta la resolución del caso por parte de las autoridades.</p>	<p>investigación y resolución de un caso, ya sea por una sentencia condenatoria o por alguna vía alterna.</p>	<p>una sociedad para cubrir las necesidades de sus ciudadanos, disminuir los agravios que surjan y solucionar los demás desacuerdos sin usar la violencia” (66). Esta se fundamenta en ocho pilares: buen funcionamiento del gobierno, distribución equitativa de los recursos, libre flujo de información, entorno empresarial sólido, alto nivel de</p>	<p>al cumplimiento de la ley, la cual es respetuosa de los derechos humanos y se aplica de forma equitativa, justa, y eficiente.</p>	<p>talón de Aquiles del combate a la impunidad” (pp.31)</p>
--	--	---	---	--	---

			capital humano, aceptación de los derechos de los demás, bajos niveles de corrupción y buenas relaciones con los vecinos.		
Impunidad	Tiene como objeto medir directamente la impunidad.	Mide avances en la implementación del SJP e integra como complemento un índice de impunidad	No integra en sí una medición sobre impunidad, pero analiza grados de corrupción e impunidad como fenómenos que afectan los factores de paz positiva.	No mide directamente la impunidad. Sin embargo, en forma implícita, se puede asumir que grados de Estado de derecho implican mayores espacios para la impunidad.	
Metodología	Compara	Seguimiento	Retoma la	Utiliza la	Mide niveles de

	<p>niveles de impunidad en las dimensiones funcional y estructural, así como respeto a los derechos humanos, a partir de información reportada por las entidades federativas. Como criterio de Impunidad indirecta retoma la cifra negra reportada por el INEGI en la Encuesta Nacional de victimización y percepción sobre la seguridad pública (ENVIPE).</p>	<p>o y Evaluación de la Operación del Sistema Penal en México. Se enfoca en los condicionantes de las políticas públicas en materia de justicia penal y su integridad; los habilitantes, que evalúan las capacidades institucionales; los resultados, que evalúan cada función e institución; y el impacto</p>	<p>metodología del Índice de Paz Global, para identificar tendencias, los modelos y los factores que impulsan la paz en México. Incluye perspectiva de la Paz Positiva, que estudia ocho estructuras sociales y destaca áreas importantes para el diseño de políticas públicas, al igual que una estimación del impacto económico de la violencia.</p>	<p>misma metodología que el Proyecto de Justicia Mundial. Se construyó a partir de una encuesta aplicada a 25,600 ciudadanos (800 en cada uno de los 32 estados), de encuestas aplicadas a más de 1,500 abogados y expertos en derecho penal, derecho civil, derecho laboral, y salud pública, y de información</p>	<p>desempeño a partir de cuatro dimensiones y nueve indicadores, lo cual se acompaña con un índice que mide la posición de los estados de acuerdo al desempeño óptimo esperado.</p>
--	--	--	--	---	---

		que implica seguimiento y evaluación integral del sistema de justicia penal a partir del impacto que tienen los distintos usuarios del mismo.		generada por otras instituciones (fuentes terciarias).	
Variables	Integra 18 indicadores divididos en cuatro subdimensiones Estructural Sistema de Justicia, Funcional Sistema de Justicia, Estructural Sistema de Seguridad, Funcional Sistema de		Utiliza los resultados de cinco indicadores: homicidios, delitos con violencia, delitos cometidos con armas de fuego, cárcel sin sentencia y delitos de la delincuencia organizada.	Está compuesto por ocho factores y 42 subfactores: i) límites al poder gubernamental, ii) ausencia de corrupción, iii) gobierno abierto, iv) derechos fundamental	El índice se integra a partir de nueve indicadores que son agrupados en cuatro ejes temáticos: estructura, operación, resultados y política criminal

	Seguridad. El modelo Global incluye la variable “Derechos Humanos”, la cual no es integrada en IGI-MEX 2016 y 2018 por inconsistencia de datos reportados.			es, v) orden y seguridad, vi) cumplimiento regulatorio, vii) justicia civil y viii) justicia penal.	
Análisis y codificación de variables	El análisis de la cadena de impunidad se divide en tres dimensiones: estructural y funcional, para los sistemas de seguridad y justicia, así como un indicador de impunidad indirecta que corresponde a la cifra negra o total de delitos	Recurre al sistema de medición de la impunidad creado por la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala. Mide ineffectividad de las instituciones como	Se compone de cinco indicadores calificados del 1 al 5, donde 1 representa la calificación más pacífica y 5 la menos pacífica. Se utilizan datos demográficos para estimar las tasas por cada 100,000 habitantes.	Encuesta aplicada a 25,600 ciudadanos (800 en cada uno de los 32 estados), en complement o a un cuestionario más de 1,500 abogados y expertos en derecho	Los Indicadores de estructura se incluyen Ministerios públicos por cada 100 mil habitantes y Presupuesto per cápita en procuración de justicia. Los indicadores de operación integran carga de trabajo promedio por ministerio

	<p>no denunciados. Se complementa con la incorporación al análisis de violaciones a los derechos humanos. El índice considera los promedios simples de 18 variables –para cada una de las 32 entidades federativas y el total nacional– determinadas en función de la disponibilidad de los datos. El valor más alto representa mayor grado de impunidad.</p>	<p>“impunidad directa” como la capacidad de responder de forma efectiva a los hechos delictivos que son conocidos y procesados por las autoridades e “impunidad indirecta”, que contempla la totalidad de delitos cometidos, incluso los que quedaron sin denunciar (cifra negra). El</p>	<p>Los datos abarcan de 2015 a 2018. Los indicadores Las calificaciones se calculan normalizando el rango de valores brutos con base en el valor promedio de cada estado durante el periodo de 2015 a 2018. El procedimiento multiplica cada calificación del indicador por su peso en el índice y se suman las calificaciones de los indicadores</p>	<p>penal, derecho civil, derecho laboral, y salud pública, y de información generada por otras instituciones (fuentes terciarias). Mientras más cercano a 1, mayor grado de Estado de Derecho.</p>	<p>público y Tiempo medio de espera para denunciar un delito Los Indicadores de resultados consisten en Confianza en el Ministerio Público local, Efectividad en procuración y Efectividad en cumplimiento de órdenes de aprehensión. Mientras que los Indicadores de política criminal se refieren a Impunidad en homicidio doloso y Sentencias menores a tres años. Aunque para integrar Para el</p>
--	---	---	---	--	--

		<p>cálculo se ponderados. plantea Mientras más desde la alto el lógica del coeficiente, sistema menores acusatorio, niveles de por lo que paz. acepta como respuestas satisfactoria s no sólo las sentencias, sino también otras posibles salidas previstas por el SJP y se excluyen casos cuya resolución no es atribuible al sistema. A mayor el porcentaje mayor la impunidad, pues el</p>		<p>resultado del índice se utiliza solo el promedio de sólo ocho indicadores: dos de estructura, uno de operación, tres de resultado y los dos de política criminal. Estos resultados son indexados con base cien donde a mas alto el resultado, mejor desempeño.</p>
--	--	--	--	--

		sistema no logró responder al número de casos.			
Fuente	Censos nacionales de gobierno, INEGI.	Información de INEGI, SSNSP, Poder Judicial y solicitudes de información a instituciones públicas.	Información de INEGI, SSNSP y entidades federativas.	Encuesta a población general, encuestas especializadas a expertos y abogados en cada uno de los 32 estados, y estadísticas oficiales y bases de datos recopiladas por otras instituciones.	Información de INEGI, SSNSP y entidades federativas.

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los índices seleccionados.

4.Resultados por Índice

Tabla 2

Nombre

Entidad	IGI-MEX 2018	Índice de Impunidad en Hallazgos 2018	Índice de Paz México 2019	Índice de Estado de derecho México 2018	Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019
Nacional	69.84	96.1	2.661	0.39	49.18
AGS	75.85	n/d	2.219	0.44	44.40
BC	78.08	91.8	4.553 PEOR	0.43	48.74
BCS	73.36	99.4	3.247	0.35 PEOR	47.27
CAM	45.06 MEJOR	91.7	1.374	0.43	50.63
CDMX	59.54	94.5	2.767	0.37	52.89
COAH	77.88	97.6	1.909	0.43	59.03
COL	65.29	97.9	4.021	0.39	51.89
CHI	61.11	94.6	3.680	0.39	71.89 MEJOR
CHIS	65.64	99.4	1.641	0.39	37.30
DUR	74.90	96.2	2.121	0.42	51.51
GTO	70.81	87.6 MEJOR	3.602	0.41	58.19
GRO	76.08	98.1	4.063	0.29	37.91
HGO	70.47	96	1.808	0.42	57.65
JAL	69.69	98.8	2.761	0.37	43.34
MEX	80.06 PEOR	97.6	2.574	0.38	42.70
MICH	66.25	97.6	2.714	0.4	48.32
MOR	63.53	98.1	2.926	0.37	45.89
NAY	57.07	n/d	2.568	0.37	55.60
NL	72.08	99.6	2.592	0.42	57.63
OAX	75.12	94.2	2.482	0.39	41.19
PUE	75.59	90.1	2.115	0.36	39.14
QRO	71.22	90	1.959	0.43	61.64

QROO	77.33	97.6	3.720	0.36	50.45
SIN	69.54	n/d	2.912	0.41	51.57
SLP	61.56	n/d	2.438	0.39	43.95
SON	62.58	n/d	2.369	0.36	49.98
TAB	69.88	99.4	2.809	0.38	43.32
TAM	78.87	99.9 PEOR	2.916	0.38	38.20
TLAX	75.06	98.9	1.390	0.38	36.96 PEOR
VER	75.62	99.8	2.115	0.37	37.01
YUC	71.61	99	1.066 MEJOR	0.45 MEJOR	64.70
ZAC	68.18	95.1	3.392	0.44	61.07

Fuente: Elaboración propia a partir de la información de los índices seleccionados.

Bibliografía

- Índice de Paz México elaborado a partir de la metodología del Índice Paz Global (MPI, 2019).
- Arellano, Flores y Sánchez (2019), “Análisis comparativo de metodologías utilizadas para la medición de la corrupción”, *Revista Internacional de Estadística y Geografía*, Vol. 10, Num. 1, enero-abril, INEGI, México, pp. 30-43
- Jorgensen, Nick (2009), “Impunity and Oversight: When do Governments Police Themselves?” *Journal of Human Rights*, Connecticut, Vol. 8, Issue. 4, University of Connecticut 2009, pp. 385-404.
- Le Clercq, Juan Antonio (2018), “El complejo impunidad”, at Laura Loeza and Analiese Richard, *Derechos humanos y violencia en México*, UNAM, México, pp. 19-49.
- Le Clercq Ortega, Juan Antonio and Gerardo Rodríguez Sánchez Lara (coords.) (2018), *La impunidad subnacional y sus dimensiones* (IGI-MEX 2018), Universidad de la Américas Puebla, México.
- Índice de Paz México (2019), “índice de paz México 2019”, [<http://visionofhumanity.org/app/uploads/2019/06/Mexico-Peace-Index-2019-Spanish.pdf>]
- México Evalúa (2018), *Hallazgos 2018, seguimiento y evaluación del sistema de justicia penal*, [<https://www.mexicoevalua.org/2019/08/07/hallazgos-2018-seguimiento-evaluacion-del-sistema-justicia-penal-en-mexico/>]
- Merry, Sally (2011), “Measuring the World: Indicators, Human Rights, and Global Governance”, *Current Anthropology*, 52, (S3), pp. S83-S95.
- Merry, Sally, Kevin E. Davis y Benedict Kingsbury (2015), *The Quiet Power of Indicators: Measuring Governance, Corruptions, and Rule of Law*, New York, Cambridge University Press.
- Munck, Gerardo y Jay Verkuilen (2002), “Conceptualizing and measuring democracy: Evaluating alternative indices”, *Comparative Political Studies*, Vol. 35, No. 1, pp. 5-34.
- Ortíz Horacio, y Luis Daniel Vázquez (2019), “Impunidad y violaciones a los derechos humanos”, *Costos de la Impunidad*, México, [<http://www.costosdelaimpunidad.mx/wp-content/uploads/2019/02/Impunidad-y-violaciones-a-los-DDHH-Ortiz-y-Vazquez.pdf>]
- Skaaning, Svend-Erik (2010), “Measuring the Rule of Law”, *Political Research Quarterly*, Vol.

63, Number 2, June 2010, pp. 449-460.

Veersteg, Mila y Tom Ginsburg (2017), “Measuring the Rule of Law: A Comparison of Indicators”, *Law & Social Inquiry*, Volume 42, Issue 1, Winter 2017, pp. 100-137.

Viñuales, Jorge E. (2007), “Impunity: elements for an empirical concept”, *Law and Inequality*, Minneapolis, Vol. 25, 2007, no. 1, pp. 115-145.

World Justice Project, “Índice de Estado de derecho en México 2018”, [<https://worldjusticeproject.mx/indice-de-estado-de-derecho-en-mexico-2018/>]

Zepeda, Guillermo y Paola Guadalupe Jiménez (2019), “Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2019, *Este País*, febrero, pp. 31-48

Notas _____

¹ Los índices sobre Estado de derecho analizados son Bertelsmann Transformation Index; Freedom in the World, Countries at Crossroads y Nations in Transit, de Freedom House; Global Integrity Index; International Country Risk Guide; y Worldwide Governance Indicators.

² Los índices analizados son: Freedom in the World; Heritage Foundation Rule of Law Index; World Governance indicators; y World justice Project Rule of Law Index.

³ El modelo original del IGI incluye la dimensión de los derechos humanos, la cual no es incorporada en IGI-MEX 2016 e IGI-MEX 2018 ante la inconsistencia en la información reportada por las comisiones estatales de los Derechos Humanos.

Elementos para elaborar una definición sociocultural de corrupción

Elements to generate a sociocultural definition of corruption

*Evangelina Tapia Tovar**, *Olivia Sánchez García†* y *Magaly Alejandra Orenday Tapia‡*

Resumen: El objetivo de la ponencia es presentar los conceptos relacionados con la corrupción; también a partir de la información obtenida de una muestra de 1,593 estudiantes universitarios de ocho instituciones de educación superior de Aguascalientes y mostrar los campos semánticos que de ahí se generan para evidenciar que el concepto de corrupción, más allá de su significado etimológico y legal, incorpora una serie de malestares sociales percibidos por la ciudadanía, generando un significado polisémico que amalgama todo aquello que se asocia con el abuso, el poder y la ilegalidad, aunque no necesariamente todas esas representaciones sean, en sentido estricto, formas de corrupción.

Abstract: The objective of this paper is to show the concepts related to corruption; also to show the semantic fields which generate evidence of the concept beyond its etymologic and legal meaning. This information was obtained by a 1,593 university students sample who belong to eight higher educational institutions from Aguascalientes, Mexico. The concept of corruption includes several social discomforts by the citizen, generating a polysemic meaning that incorporates everything related to abuse, power and illegality, even these representations are not by themselves types of corruption.

Introducción

Aunque en la actualidad conocemos más sobre la corrupción y las diferentes modalidades que asume, los estudios sobre ella presentan la dificultad de indagar sobre actos deshonestos que, por ser espinosos, no se miden a partir de las declaraciones directas de los involucrados; adicionalmente, no existe claridad sobre lo que la población entiende por corrupción.

* Doctora en Ciencias Sociales y Humanidades. Estudios socioculturales. Profesora investigadora de tiempo completo del Departamento de Sociología y Antropología, Universidad Autónoma de Aguascalientes. E mail: etapia@correo.uaa.mx

† Doctora en Ciencias de la Educación. Profesora Investigadora de tiempo completo del Departamento de Sociología y Antropología de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. E mail: osanchez@correo.uaa.mx

‡ Estudiante del Doctorado en Estudios Socioculturales de la Universidad Autónoma de Aguascalientes. E mail: magalymaot@gmail.com

Transparencia Internacional (TI), la organización no gubernamental (ONG) más reconocida a nivel internacional en la medición y combate a la corrupción, la define como **el abuso del poder delegado para obtener beneficios privados**; por la magnitud de los montos involucrados y el sector donde ocurre, la clasifica en Gran corrupción, Pequeña corrupción y Corrupción Política. Esta definición es el punto de partida de todos los estudios, pero, en la práctica, es insuficiente.

La falta de consensos sobre una definición unívoca para especificar lo que se considera corrupción y lo que no lo es, dificulta el trabajo empírico y obstaculiza la confiabilidad y la validez de los hallazgos sobre el problema. Corrupción es una palabra que ha concentrado el interés de economistas, investigadores sociales, políticos y periodistas, preocupados por los escándalos mediáticos, las crecientes tasas que afectan las economías de los países y a los ciudadanos; aunados a las propuestas de reforma de ley y los llamativos discursos políticos del actual presidente de México.

El tema no es nuevo; los esfuerzos por conceptualizarlo e interpretarlo han surgido desde distintas disciplinas en prácticamente todos los contextos geográficos e históricos, sin embargo, no presenta un especial interés fuera de los círculos de filósofos y científicos sociales, hasta que comienza a verse reflejado en la economía de países receptores de inversión, porque afecta en costos de los países interesados en expandir sus empresas.

En este trabajo importa estudiar la corrupción vista desde el sujeto, es decir, en voz del ciudadano que en su vida cotidiana participa de una cultura que premia los actos deshonestos como medios prácticos para sobrevivir. Al mismo tiempo, la ignorancia acerca de lo que es y no es corrupción, ha sesgado el concepto solo a los medios que los funcionarios públicos y políticos utilizan para generar una mayor cantidad de bienes a expensas del pueblo que representan. Es decir, hablar de la corrupción así, implica, tácitamente, que esos no son actos que los ciudadanos hacen regularmente, aunque en ocasiones resultan necesarios para lograr pequeños propósitos; después de todo ¿quién no lo ha hecho alguna vez?

El propósito central es identificar y explicar cómo es vivida la corrupción en la vida diaria y la manera en que llega a incorporarse como parte de la cultura que se vive cotidianamente. A manera de muestra se trabajó con una parte de la población de Aguascalientes, estado que a nivel nacional tiene uno de los más bajos índices de corrupción, según lo establecido en las mediciones hechas por Transparencia Mexicana (TM) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía

(INEGI). Se trata de hacer visibles dos realidades, la vida cotidiana y el sentido común, para mostrar cómo se relacionan y retroalimentan la cultura de la corrupción.

Definiendo el problema

En un intento por definir la corrupción, así como las múltiples y muy diversas variables que vincula, ha resultado difícil establecer un término único e inacabado, en tanto que el reconocimiento de un acto como corrupto, depende de las ocasiones y lugares, de los países, y en general, de las culturas; un comportamiento escandaloso en un país, podría considerarse normal en otro. Definir la corrupción de esta manera la ubica en un lugar y un tiempo específicos, pero dificulta cualquier medición general. Aunado a ello, se trata de un tema polémico, altamente criminalizado en todas las sociedades, debido a las consecuencias que implica y al mismo tiempo genera; por ello, los esfuerzos por aproximarse al tema son indirectos. Índices como el de TI, que son mundialmente reconocidos por su asertividad, permiten medir la evolución del problema a nivel mundial.

La falta de un concepto claro, se refleja en lagunas legales incapaces de establecer estrategias adecuadas para combatir la corrupción como un problema integral; por el contrario, las instituciones dedicadas al combate de la corrupción en México tales como el Tribunal de Justicia Administrativa, la Fiscalía Anticorrupción, la Auditoría Superior de la Federación o, el recién creado, Comité de Participación Ciudadana, parten desde la definición de operaciones social y políticamente aceptadas como corruptas, como el soborno, el cohecho, el tráfico de influencias, el nepotismo, entre otras; sin embargo, ignoran aquellas que involucran al ciudadano común y corriente, que en su cotidianidad también se encuentra inmerso en una cultura que tiende a las acciones deshonestas para adquirir beneficios personales.

El concepto de corrupción que actualmente define los estudios sobre el fenómeno de manera más integral, así como la normatividad aplicada a nivel internacional, surge de los cánones propuestos por TI y el Banco Mundial (BM), en una definición genérica, anteriormente mencionada, con una orientación más cercana a la administración pública: “La corrupción es la utilización de un cargo, el poder y los recursos públicos, para beneficio personal” (Transparencia Internacional, 2018); Zalpa (2013) la amplía para incluir en su definición al ámbito privado: “La corrupción es el abuso de cualquier puesto de responsabilidad delegada para obtener ganancias privadas” (p. 44).

La generación de índices que brinden panoramas generales acerca de la corrupción en los distintos países, ha demostrado ser de gran valor para interpretar el dinamismo de las sociedades, los éxitos de los regímenes gubernamentales, el desarrollo económico de naciones y regiones, así como las propuestas de aquello que requiere mejoras para elevar la calidad de vida de sus ciudadanos.

Mediciones e índices como los ya mencionados y otros como el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (TM), la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (INEGI) y el índice de Percepción de la corrupción (TI), muestran cómo la corrupción tiene consecuencias negativas que afectan directa e indirectamente a la población, especialmente en la más vulnerable, pues identifican costos adicionales que deben ser absorbidos por los ciudadanos para garantizar el ejercicio correcto y eficaz del Estado. Ejemplo claro de ello son algunos estudios mencionados por Nieto en sus distintos videos (2017 y 2018); en “Corrupción en México. Presente, pasado y futuro” señala que México pierde cada año el 10% de su producto interno bruto por la corrupción; para los ciudadanos, el costo promedio es de 14 centavos de cada peso de su ingreso para el pago de sobornos; para los más pobres, quienes ganan el salario mínimo, esa cantidad significa el 30%, destinado a diversos actos de corrupción que involucra a las instituciones de gobierno (Nieto, 2017, abril 6).

La corrupción ha preocupado a las sociedades en distintos momentos de la historia y su lucha ha sido impulsada desde la religión, la moral y la ética. Para algunos la corrupción ha existido siempre (Carbonell, 2009), para otros se trata de un problema derivado del modelo de producción capitalista (González, 2007); otros más la asocian al subdesarrollo o la pobreza de los países y, si bien es cierto que existe correlación entre pobreza y corrupción, varios países ricos también tienen altos índices de corrupción, mientras que otros no tan ricos, como Chile y Uruguay en Latinoamérica, tienen índices bajos. El Banco Mundial, relaciona las prácticas corruptas a la falta de desarrollo, mientras que Alonso y Mulas-Granados (2011), a la debilidad de las instituciones y a la falta de cohesión social. Lo que queda claro para todos es que la corrupción es un fenómeno complejo, multifactorial y antiguo; “se trata de una historia vieja, tan vieja como la misma humanidad” (Reyes, 2008: 8).

En México se encuentran registros de actos de corrupción desde la época colonial, cuando se evidenciaban pequeñas sustracciones de los impuestos cobrados por recaudadores a nombre de

la Corona; para tal fin, se creó la figura del “*obedezco, pero no cumplo*, que permitía reafirmar su jurisdicción sin obligar al cumplimiento de las leyes” (Semo, 2000: 70), idea fielmente perseguida por los funcionarios públicos en tiempos actuales. Sin embargo, también existe registro de sistemas anticorrupción que eran medianamente efectivos. Se trataba de juicios de residencia, en los que se exponía a funcionarios públicos a un proceso judicial que buscaba pruebas en su contra, acusados de corruptos, de modo que si no había evidencia suficiente para ser culpado, era candidato a ocupar un cargo más alto para la corona; el problema resultaba de lo precarios que eran sus salarios, pues para poder mantener una vida cómoda, optaban por hacer vínculos privados con comerciantes que a cambio de favores, hacían “obsequios” para obtener mayores beneficios que el resto. (Nieto, 2017, abril 6)

Esta práctica de la corrupción que se venía arrastrando desde la Colonia, se consolida durante la época revolucionaria, ya que en mayor o menor medida aparecía entre los caudillos, tanto en héroes como en villanos; sobre todo cuando se comercializaba la seguridad a partir de recursos y terrenos para beneficiar a un bando u otro (Nieto, 2018, mayo 25). En la presidencia de Madero (1911), por ejemplo, se reconocía que había pagos indebidos y sobornos, malos manejos en la administración y robos de recursos públicos; había cierta estabilidad debido a los acuerdos que existían entre los grupos. En el régimen de Huerta (1913-14) se dio una especie de mafiocracia porque “la corrupción se había vuelto ampliamente impredecible y no sólo afectaba a los pobres y a las clases medias sino también a grandes sectores de la oligarquía nacional y extranjera” (Katz, 2000: 89). Así como estos, los ejemplos son interminables; incluso se ha relacionado la corrupción con partidos y actores políticos específicos, principalmente del Partido Revolucionario Institucional, aunque luego se ha relacionado con los funcionarios provenientes de todos los partidos políticos que han llegado al poder.

Sin embargo, la corrupción no es ni puede ser monopolio exclusivo de un determinado momento histórico o de una determinada comunidad política; terminar con ella, probablemente, sea algo más allá de los alcances de cualquier esfuerzo (Carbonell, 2009). La lucha para su combate debe iniciar por reconocer que se encuentra en todas las esferas de la sociedad; se ha institucionalizado y arraigado en todos los ámbitos sociales porque es un problema estructural; es parte de un actuar cotidiano y de una forma de hacer las cosas, por todo ello se plantea que es un fenómeno cultural que, como tal, es una creación social, pero tan arraigada que no puede ser

eliminada de manera inmediata y total, ni a través de esfuerzos individuales.

Construyendo las bases para un análisis sociocultural de corrupción

Hablar de la corrupción como una forma de cultura, es polémico. En su momento, el ex presidente de México, Enrique Peña Nieto, expresó que la corrupción era un elemento tan arraigado en la cultura, que difícilmente se encontrarían las estrategias adecuadas para su erradicación; en otras palabras, asumió que era un problema inacabable y los esfuerzos que su gobierno pudiera imprimir para combatirlo serían estériles.

Este trabajo se ha propuesto evidenciar que no se trata de ver a la corrupción como si fuera parte de un genoma presente en la naturaleza humana que imposibilita la erradicación del problema, pero sí de reconocer que existen acuerdos sociales e institucionales que la pueden fomentar o solapar, mientras que otros la obstaculizan o la hacen difícil de realizar (Carbonell, 2009). Esos mecanismos son los que deben ser identificados, tanto en la esfera de la administración pública, como en la de los particulares, porque la corrupción se da en todas partes; es estructural y se ha institucionalizado (Zalpa, 2013; Holmes, 2015).

Se define cultura de la corrupción como “un sistema coherente de normas que favorecen comportamientos corruptos” (Nieto, 2018, mayo 30), es decir, parte de la aplicación de ciertas normas descriptivas que van flexibilizando la regulación del Estado sobre el comportamiento de los individuos, que basados en lo que se ha normalizado para sus grupos de pertenencia, justifican sus actos. Así mismo, crean y recrean prototipos de conducta que son transmitidos generacionalmente como medios eficaces para lograr ciertos beneficios en situaciones dadas. Debe ser comprendida, pues, como parte intrínseca del sistema, como el producto de las constantes interacciones sociales que ponen de manifiesto la “existencia de una red de acuerdos, interpretaciones y símbolos socialmente compartidos por diversos actores” (Medina y Rodríguez, 2012: 166), lo que vuelve ineludible un análisis desde la perspectiva sociocultural.

Estudiar la corrupción desde la percepción de quienes conviven con ella y con sus respectivas consecuencias, es todo un reto. Sobre todo porque se trata de una actividad clandestina, que se lleva a cabo de manera oculta (Moyal, Pagano, Rossi, y Rossi, 2008); desde la perspectiva sociológica, por ejemplo, pocas son las acciones cotidianas que son explícitamente reconocidas como corruptas, en tanto que responden a una red muy interiorizada de condicionamientos

estructurales de comportamiento, que “se enraíza en los valores que informan la conducta de los individuos y se integra en las prácticas colectivas, disolviendo la sanción social con que se pudiera previamente juzgar” (Alonso y Mulas-Granados, 2011: 14). Sin embargo, se coincide con Carbonell (2009) cuando menciona que

la corrupción puede vivir mejor en un contexto social, político y económico en donde no es percibida como tal, o sea, en un contexto en el que es “invisible”. Para combatir este fenómeno, arraigado por siglos en muchos países de América Latina, habría que hacer un trabajo intenso de “visibilización” de los fenómenos corruptos (p. 2).

Conocer el fundamento cultural y las construcciones sociales que se elaboran en la idiosincrasia popular, resulta especialmente revelador para comprender el devenir de una sociedad con una aparente carencia de opciones para actuar desde la legalidad.

El habla es el medio de interiorización de la cultura por excelencia, pues contribuye a la apropiación conceptual del mundo de la vida cotidiana, y a su construcción a través del sentido común. El actuar cotidiano se orienta por la significación que se le da a la realidad vivida; parafraseando a Geertz (2003), se dirá que cuando la corrupción tiene una función significativa en la vida de las personas, se convierte en un elemento estructurante para la toma de decisiones tanto simples como importantes; porque los significados no son solamente fenómenos cognitivos que están en la cabeza de las personas, son los elementos que orientan las acciones de todos los días, a veces de manera inconsciente.

La corrupción es una categoría cultural que forma parte del discurso político e incluso del sentido común (Gibbon, 1990), pues cuando nos referimos a ella “todos sabemos más o menos a qué nos estamos refiriendo, pero es difícil formular una definición explícita. A lo mejor, tampoco resulta tan apremiante definir operativamente qué se entiende por corrupción, y resulta mucho más pertinente considerarlo como un concepto multidimensional” (Fernández, 1999: 19). Para la sociedad en general, se considera como corrupción a todos los males que se observan en la sociedad como el robo de recursos públicos, el engaño de un comerciante a su cliente, la evasión del pago de impuestos, el mal uso de los servicios públicos, la violencia intrafamiliar, el incremento en la tasa de divorcios, el tráfico de influencias, el amiguismo en la asignación de los puestos privados y públicos, la producción de bienes con calidad deficiente, y un muy largo etcétera.

Sin embargo, considerar la corrupción como un problema sistémico, como parte de la cultura, debe tomarse con precaución pues ello no significa creer que es imposible cambiarla; por el contrario, es reconocer que se trata de un fenómeno que debe ser estudiado desde su complejidad para ser atacado desde diferentes frentes (Zalpa, 2013), incluyendo la educación ciudadana (Orenday y Tapia, 2018), no sólo a través de la transparencia y la rendición de cuentas.

Aproximaciones para una medición sociocultural de la corrupción

Cuando se ha superado la conceptualización de la corrupción desde los enfoques legales y económicos, por considerarlos insuficientes, y se da cabida a las propuestas socioculturales para una mejor comprensión del tema; resulta bastante útil la elaboración y aplicación de semáforos de percepción ciudadana que trabajan con construcciones del sentido común que se han convertido en representaciones culturales. En esta ocasión se mencionan dos.

A partir de la propuesta de Heidenheimer, Rubén Aroca (s/f) establece que existen tres niveles básicos en la apreciación de la corrupción: **blanca, gris y negra**, cuya escala depende del grado de visibilización que se le da a ésta por el grupo social en estudio. La primera de ellas, la corrupción blanca, tiene que ver con hechos “normales” que suceden habitualmente y que son calificados como “actos necesarios” para obtener un beneficio personal; pocas veces se entenderían estos actos como corruptos, en tanto que frecuentemente responden a “modos de hacer” profundamente interiorizados, que los invisibilizan. En un segundo nivel, se presenta la corrupción gris, cuyo discernimiento depende especialmente de la visión particular de los sujetos ajenos al hecho, lo que Aroca (s/f) menciona como un desajuste de opinión, normalmente manifiesto cuando el amparo favorece a los otros; algunos la ven como corrupción y otros no.

Finalmente, se encuentra la representación más clara de lo que la mayoría de las personas considerarían corrupción en toda la extensión de la palabra; la corrupción negra. Es aquella que se asocia mejor con el abuso del poder de los funcionarios públicos: soborno, desvío de recursos, tráfico de influencias, obstrucción de la justicia, entre otros. Este último se establece pues, como el eslabón más fuerte, y por lo tanto el más problemático, en cuestiones de erradicación de corrupción a nivel institucional, cuyo objetivo fundamental es proteger los principios de la democracia.

Por otro lado, Rivera (2017), a partir del estudio sobre los mexicanos, la clasifica como **la corrupción de ellos, la corrupción de nosotros y la corrupción de todos**.

La “*corrupción de nosotros* es entendida como una respuesta; un mecanismo de justicia social o redistribución de la riqueza socialmente aceptable en un contexto de desigualdad extrema” (Rivera, 2017: 4). Aunque se reconoce como impropia, existen justificaciones de tipo ético y legal para realizarse; la laxitud legal, el poco respeto a las normas sociales (Juárez, 2006) y los controles sociales debilitados (Thoumi, 1999), son el contexto que favorece el desarrollo de una cultura de la corrupción, donde se naturalizan prácticas como el acceso a mercancías provenientes del contrabando ilegal, la piratería y el robo; la compra de plazas, el pago de propinas indebidas (sobornos) para agilizar trámites o evadir la justicia, el tráfico de influencias y el uso de *palancas* para tener tratos preferenciales.

La impunidad prevaleciente, producto de un sistema legal ineficaz, ocasiona que un alto porcentaje de individuos no estén interesados en las repercusiones que sus acciones tengan sobre los demás, ocasionando una sociedad individualista en la que sobrevive el más fuerte. “*La corrupción de nosotros* suele ser vista como una forma de astucia, inteligencia, justicia social y hasta redistribución de la riqueza, un “arma de los pobres”, parafraseando a James C. Scott (1985)” (Rivera, 2017: 5), motivo por el que los mexicanos rara vez llamamos corrupción a tales actos, cuando los realizamos.

La corrupción de todos se integra por los discursos que de ella hacen los políticos cuando es utilizada como bandera para las campañas proselitistas o para su defensa “cuando son acusados de actos de corrupción, y las explicaciones que los mexicanos suelen dar al descubrir que *la corrupción de nosotros* no siempre puede ser considerada un acto de justicia” (Rivera, 2017: 5). *La corrupción de ellos* es la única visible y considerada como tal, y se asocia a los políticos y funcionarios públicos.

En México parece que la corrupción no es entendida como un problema de reglas y agentes, sino como un fenómeno de clases y cultura, donde se espera que los gobernantes sean corruptos, donde los gobernados, dado un contexto de extrema desigualdad, están justificados para serlo, y donde la interacción cotidiana entre ambos grupos genera una tradición; una manera no aceptable pero aceptada de hacer las cosas (Rivera, 2017).

Metodología

La información empírica que aquí se presenta, proviene de la investigación “Análisis comparativo

de la visión que sobre la corrupción tienen los estudiantes universitarios de Aguascalientes”. En ella se aplicó un cuestionario compuesto de cinco partes; la información que aquí se presenta proviene del primer apartado, dedicado a indagar sobre los conceptos asociados a corrupción, y la calificación que hacen de los funcionarios, que corresponde al tercer apartado del cuestionario.

La muestra se constituyó por 1,593 estudiantes de ocho instituciones de educación superior: 180 de la Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes (UTNA); 220 del Instituto Tecnológico de Aguascalientes (ITA); 142 del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Aguascalientes (ITESM); 500 de la Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA); 166 de la Universidad Cuauhtémoc, 156 de la Universidad La Concordia, 49 de la Universidad del Valle de México (UVM) y 180 de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ), Campus Jalpa; ésta última no corresponde al estado de Aguascalientes, pero por su cercanía se incluyó en este estudio.

El análisis de los resultados permite generar un conocimiento novedoso y relevante sobre los conceptos que se asocian a la corrupción, pese a que únicamente se realiza el tratamiento de puntos de vista generados por estudiantes universitarios; sin embargo, estudiar a esta población es relevante por su posicionamiento en la sociedad como un conjunto de mentes frescas y en proceso de formación. Entender las formas de pensamiento de los jóvenes, puede brindar bases relativamente sólidas para predecir las decisiones que los futuros políticos, empresarios, tomadores de decisiones y funcionarios públicos han de tomar.

Resultados

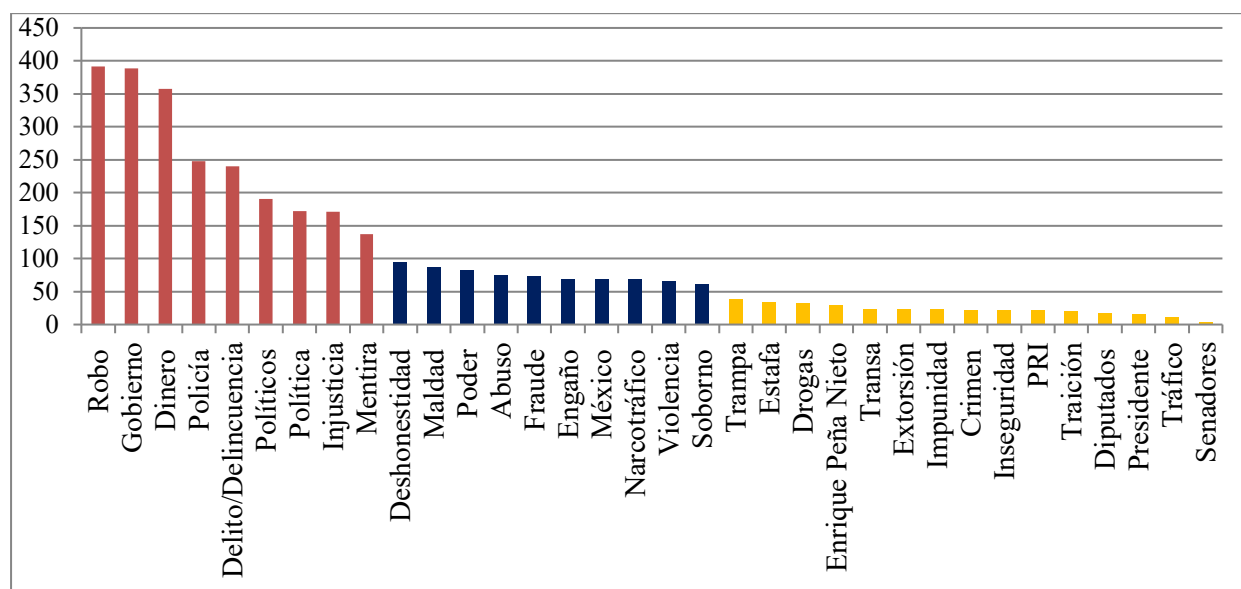
El concepto de corrupción que prevalece entre los estudiantes, al igual que entre los mexicanos en general, se refiere a todo lo malo, negativo y abusivo que hacen los otros; independientemente de si es o no corrupción, propiamente. El concepto aglutina una serie de malestares sociales de carácter histórico, que ahora se concentran a ese concepto que, por tanto, es polisémico, más allá de su significado legal o teórico.

El análisis comienza con la integración, de las palabras que los estudiantes universitarios encuestados señalaron como respuesta al reactivo: “Escribe en los siguientes espacios, las tres primeras palabras que vienen a tu mente cuando escuchas **corrupción**” (gráfica1). Con mayor número de repeticiones, mostradas en color rojo, se muestran robo, gobierno y dinero, con

frecuencias de 392, 389 y 358, respectivamente; le siguen policía, delito/ delincuencia, políticos, política, injusticia y mentira, con frecuencias que van desde 248 hasta 137 menciones.

Gráfica 1.

Conceptos relacionados con corrupción por estudiantes universitarios



Fuente: Datos del cuestionario

En color azul se muestran frecuencias intermedias que van de 95 a 61, para palabras asociadas a corrupción como deshonestidad, maldad, poder, abuso, fraude, engaño, México, narcotráfico, violencia y soborno. Finalmente, en color amarillo se presentan las palabras con frecuencias inferiores a 50, pero que fueron incluidas dentro de los campos semánticos por considerarlas complementarias; además, resultaría de sumo interés un análisis de las razones por las que los universitarios no han decidido valorarlas con el mismo grado de intensidad como el caso de las altas frecuencias para la palabra “políticos”, pero una baja reiteración para casos como “presidente”, “diputados” o “senadores”, siendo que son estos los representantes de los mismos; sin embargo, ese es un tema que este trabajo no pretende resolver.

Para su análisis, se han organizado las palabras relacionadas con la corrupción en cuatro campos semánticos: corrupción como símbolo, corrupción como antivalor, corrupción como actores o instituciones, corrupción como delito.

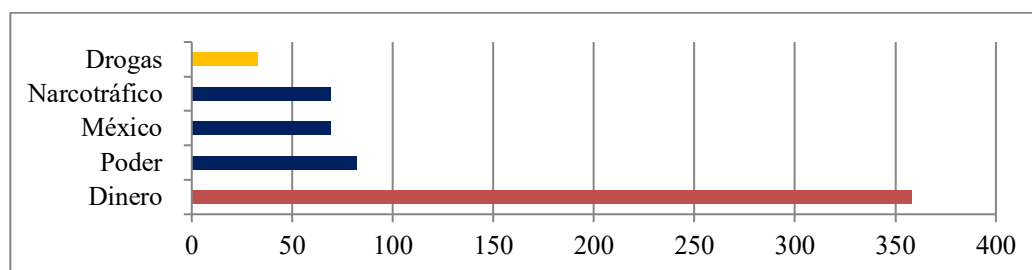
a) La corrupción como símbolo

La primera aproximación sociocultural a la corrupción se refiere a ella como símbolo de otras realidades diferentes, pero asociadas a ella por los estudiantes universitarios, con las palabras dinero, política, poder, México, narcotráfico y drogas.

Para este análisis es necesario identificar el sistema simbólico que entrelaza la formación ideal del concepto con los hechos objetivamente evidenciados en la realidad, es decir, la relación entre expresión y contenido. Los símbolos se convierten en “un mecanismo fundamental en la memoria de la cultura, los símbolos transportan textos, esquemas de argumentos y otras formas semióticas de un estrato a otro de la cultura” (Lotman, 2002: 4). Así pues, los símbolos son el medio de transmisión de ideas, creencias y modelos de comportamiento, es decir, formas de pensar, sentir y actuar acerca de objetos, personas, instituciones y valores.

Los símbolos, delimitan, además, las fronteras culturales en tanto que estos son compartidos por un grupo social más amplio con el que se comunican experiencias en común; en este caso, sobre la corrupción. Las palabras en cuestión se presentan en la gráfica 2.

Gráfica 2.
Corrupción como símbolo



Fuente: Datos del cuestionario

Como puede verse en la gráfica 2, la palabra dinero fue relacionada con corrupción por 358 estudiantes; poder fue mencionada por 82, México y narcotráfico por 69, y drogas por 33 de ellos. Estos resultados coinciden con los de la mayoría de la población, pues en un estudio previo se identificó que el dinero concentra muchas de las creencias populares sobre la corrupción, estudiada a partir de los dichos y refranes (Tapia, 2016). Aunque los refranes más relacionados con la

corrupción por casi la totalidad de los encuestados fueron “El que no transa no avanza” y “¿Cómo nos “arreglamos”? por el 96% y 94%, respectivamente, que no hacen una mención directa al dinero, sí se presupone; otros sí lo hacen expresamente

como “Yo puedo más que tú; dijo el dinero a la justicia” relacionado por el 88%, “El dinero abre todas las puertas”, por el 85%, “Con dinero baila el perro”, por el 84%, “Más vale tener palancas que dinero” por el 83%, “Cuando el dinero habla, todos callan” por el 82%, “El dinero hace bueno lo malo” por el 76%, y en igual porcentaje “Poderoso caballero es “don dinero”, así como “El dinero no es la vida, pero sin dinero no hay movida”, elegido por el 75%, lo que significa que de una muestra de 500 personas, al menos 375 asocian estas expresiones en las que interviene el dinero de manera explícita a la corrupción (Tapia, 2019: 328-329)

La mayoría de esos refranes asociados con corrupción en el imaginario popular, hablan de dinero y de poder, incorporando un lenguaje especializado que remite al campo semántico de la corrupción (transa, móchate, movida, gandalla, palanca). El *sentido* que estos refranes asume, en negociaciones y pláticas, es ofrecer el marco para que se presupongan saberes y vivencias referidas a acciones de corrupción o deshonestas, sin que explícitamente se digan, porque se concretizan en la mentalidad y la cultura; en las creencias y los valores que en mayor o menor medida van haciendo significativo algo, para diferenciarlo de lo intrascendente, y darle sentido en el vivir cotidiano.

Trasponer un valor monetario a cualquier transacción interpersonal, aun aquel que se muestra como favor, adjudica una pesada carga de deshonestidad socialmente criminalizada, pero altamente repetitiva. La relación dinero-política se califica como corrupción negra en el semáforo propuesto por Aroca (s/f) o corrupción de ellos para Rivera (2017) y constituye la cara más evidente de la corrupción; por ello, la gravedad de un acto que es considerado corrupto, depende en buena medida de la inversión de significativas sumas de dinero y de los actores involucrados en él, normalmente políticos, empresarios, funcionarios públicos o narcotraficantes.

En el imaginario social se establece un segundo subgrupo que conecta la relación dinero-política con el narcotráfico y las drogas. México ha sido reconocido internacionalmente como repositorio de importantes carteles del narcotráfico que constantemente se debaten el territorio

imponiendo su gran poderío; en ese sentido, el país se convierte en el botín disputado y los actores políticos, la contención o la permisividad que se posiciona como conveniencia, frente al avance implacable del crimen organizado.

El dinero es, en sentido amplio, el objeto de deseo, tanto de los actores y comisionados políticos como de narcotraficantes, por tanto, el fin perseguido a costa de todo y de todos.

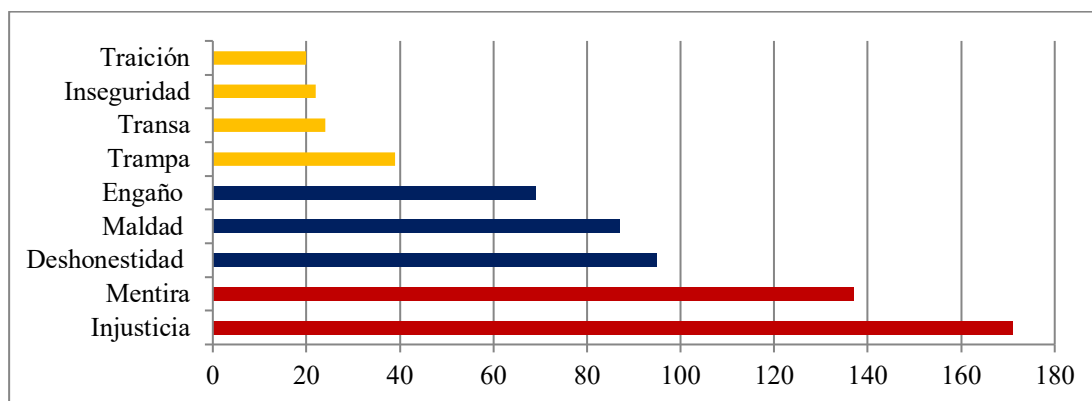
b) La corrupción como antivalor

La corrupción es un problema que no solo afecta la economía de los distintos eslabones de la sociedad, además influye en una conflictiva autopercepción ciudadana que, por un lado, puede funcionar como regulador de conductas corruptas, pero también como motivante frente a instituciones laxas que legitiman las prácticas “chuecas” para obtener beneficios deseados.

Los valores, tal como lo menciona Rokeach en Martínez, Ruíz y Mendoza (2013), son “una creencia perdurable respecto a que un modelo de conducta específico o un estado de existencia ... preferible, en el aspecto personal y social, que un modo de conducta o estado final de existencia opuesto o converso” (p. 35). Los valores son aprehendidos e interpretados en el seno de la convivencia de los grupos primarios en la primera etapa de socialización, especialmente dentro de la familia; en un momento posterior, la vinculación con instituciones como la escuela o el espacio laboral, establecerán nuevos esquemas de conducta que son útiles para el devenir social. Las prácticas corruptas son implementadas en ambas etapas de socialización, por ello su fuerte arraigo cultural.

Para entender mejor este fenómeno, resulta un gran apoyo la semaforización elaborada por Aroca (s.f.), pues tal como él lo menciona, el acto corrupto es juzgado como tal, dependiendo de quién se vea involucrado y los beneficios obtenidos; se podrá entonces hablar de corrupción negra para figuras públicas o corrupción gris para las personas comunes. Así mismo, la responsabilidad es menor cuando el acto es cometido en primera persona o entre cercanos; así la corrupción se vuelve justificable. La gráfica 3 presenta alguna información que puede ser de utilidad para indagar sobre los valores y antivalores asociados a la corrupción.

Gráfica 3.
Corrupción como antivalor



Fuente: Datos del cuestionario

Construir un concepto de corrupción a partir de la propia participación en ella, es, como ya se mencionó, un tema escabroso. Los datos (gráfica 3) brindan un marco claro de las razones. Este fenómeno social es visto como el contenedor de antivalores como la injusticia (171), la mentira (137), la deshonestidad (95), la maldad (87), el engaño (69), la trampa (39), la transa (24), la inseguridad (22) y la traición (20); se trata pues de un tema asumido socialmente como negativo y, por tanto, aquel participe de él, será duramente juzgado.

Entre las opiniones ofrecidas por los estudiantes se enmarcan algunas otras nociones que vale la pena comentar, pese a que estas no fueron incluidas en el gráfico. Los universitarios asocian la falta de un algo en su actuar diario, ya sea moral, ética, juicio, respeto o educación, cuando tratan con el tema de corrupción, aunque la laxitud legal y la eficiencia de los actos deshonestos y tramposos opaca esta preocupación. Los valores, en ese sentido, “se reconocen emocionalmente y a la vez incrementan las capacidades para reaccionar emotivamente, dan pauta o criterios de juicio y finalmente se convierten en guías de la propia acción.” (Martínez, Ruíz y Mendoza: 2013: 34)

c) La corrupción como delito

Las palabras agrupadas en este campo semántico son robo, fraude, soborno, narcotráfico, violencia, estafa, impunidad, crimen, tráfico, extorsión, que son delitos tipificados de corrupción o de terrenos cercanos a ella.

En fechas recientes, la calificación de la corrupción como delito grave, propuesta por el

actual presidente de la República Mexicana, ha resultado en un ejercicio de visualización excepcional. Los ciudadanos han encontrado en su discurso una lucha legítima que, de ser superada con éxito, significaría el progreso del país sin precedentes, dado que ello implicaría la redistribución de la riqueza y la disminución del gasto fantasma que representa la corrupción para la sociedad.

Sin embargo, hay un error significativo en ese planteamiento de ensueño, la corrupción por sí sola no debería ser considerada un delito, de hecho, expertos como Mauricio Merino (2019), exponen que se trata de prácticas sociales enmarcadas en un contexto sociocultural, y como tales deben ser juzgadas; existen delitos asociados con la corrupción, pero la corrupción no es un delito. La corrupción está asociada a la impunidad, al robo de recursos, a la captura del Estado, a la asignación de obras a través del favoritismo; todas esas son delitos o faltas administrativas que, en su conjunto, expresan el fenómeno de la corrupción, pero ella es un fenómeno social, es un sistema que opera en redes afincadas en las debilidades que tiene el Estado y su gobierno; tiene ciertas prácticas encaminadas a la apropiación de lo público.

Concebir la a la corrupción como delito o como una anomalía del sistema ocasiona que las acciones para su combate sean insuficientes pues se minimiza su complejidad. Mientras no se tenga capacidad de ver “que la corrupción no es una anomalía en un sistema que funciona muy bien, no es una excepción, no es un brote, no es una roncha en una piel perfecta ... vamos a perseguir sus efectos y no sus causas; vamos a seguir discutiendo cómo quitar la roncha, cómo, de manera tópica, poner un ungüento, mientras el cuerpo seguirá...enfermo” (Merino, 2019: 8:00:05). Algunos actores sociales, estudiosos y hasta el presidente de México, han expresado que la corrupción es un delito que debe ser combatido, por ello no es sorprendente que entre los estudiantes encuestados y entre la población en general prevalezca la idea de la corrupción como delito, que es una concepción insuficiente para su combate, pero generalizada en la mentalidad ciudadana.

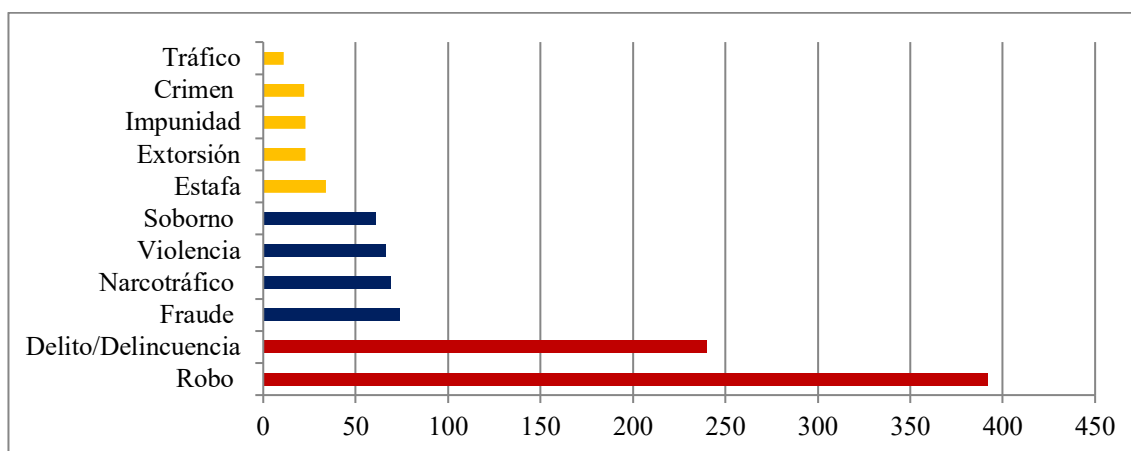
Ya se ha discutido en párrafos anteriores la diversificación de conceptos sobre el tema y, con ella, la imposibilidad de establecer medidas contundentes para su erradicación, volviéndolo un fenómeno inacabable y ambiguo. Tomando ello en cuenta la actual dirigencia federal de México, a través de la Ley General de Responsabilidades Administrativas o Iniciativa Ciudadana de Ley 3 de 3, ha establecido un marco de diez delitos relacionados con la corrupción y con él, una campaña de concientización bastante interesante. Dicha iniciativa menciona como tipos de corrupción el

soborno, el desvío de recursos, el abuso de funciones, la colusión, la conspiración, el tráfico de influencias, el enriquecimiento oculto, la obstrucción de la justicia, el uso ilegal de información falsa o confidencial y el nepotismo (Ley 3 de 3).

Los datos obtenidos a través de esta investigación (gráfica 4), mostraron que los ciudadanos son parcialmente consientes de los delitos que la corrupción representa, aunque sus asociaciones no muestran frecuencias tan altas. Los mayores valores corresponden a las palabras robo y delito/delincuencia con frecuencias de 392 y 240 respectivamente; en los intermedios (en azul) se encuentran términos como fraude, narcotráfico, violencia y soborno que oscilan entre frecuencias de 74 hasta 61; por último, la categoría de bajas frecuencias incluye la estafa, la extorsión, la impunidad, el crimen y el tráfico, entre 34 y 11 opiniones.

Gráfica 4.

Corrupción como delito



Fuente: Datos del cuestionario

En sus menciones prevalecen delitos que no fueron, en su plenitud, tomados en cuenta dentro de la Ley 3 de 3, tales como el robo, el fraude, la extorsión, la impunidad o la estafa, lo que genera una confusión acerca de lo que la corrupción representa, sin embargo, es importante evidenciar que la construcción conceptual del fenómeno planteada por los estudiantes universitarios encuestados, parte de sus experiencias negativas acerca de las autoridades, es decir, sus opiniones reflejan las prácticas que han provocado afectaciones inmediatas y personales a su economía o su dignidad humana.

Es claro que la mayoría de los delitos mencionados, mantienen una relación directa con los actores políticos y los servidores públicos, lo que manifiesta el nexo corrupción-política, mismo que, como se ha revisado párrafos antes, es un error crucial. La corrupción es un fenómeno que está más allá de los partidos políticos, de los funcionarios o de las corporaciones policíacas; la corrupción está presente en las relaciones personales cotidianas de todos los ciudadanos, y entre éstos y las instituciones, la diferencia está en el grado de interés que se les presta a pequeñas, pero prácticas transacciones deshonestas, frente los grandes movimientos económicos que representan la corrupción a gran escala (corrupción negra o *de ellos*).

d) La corrupción como actores o instituciones

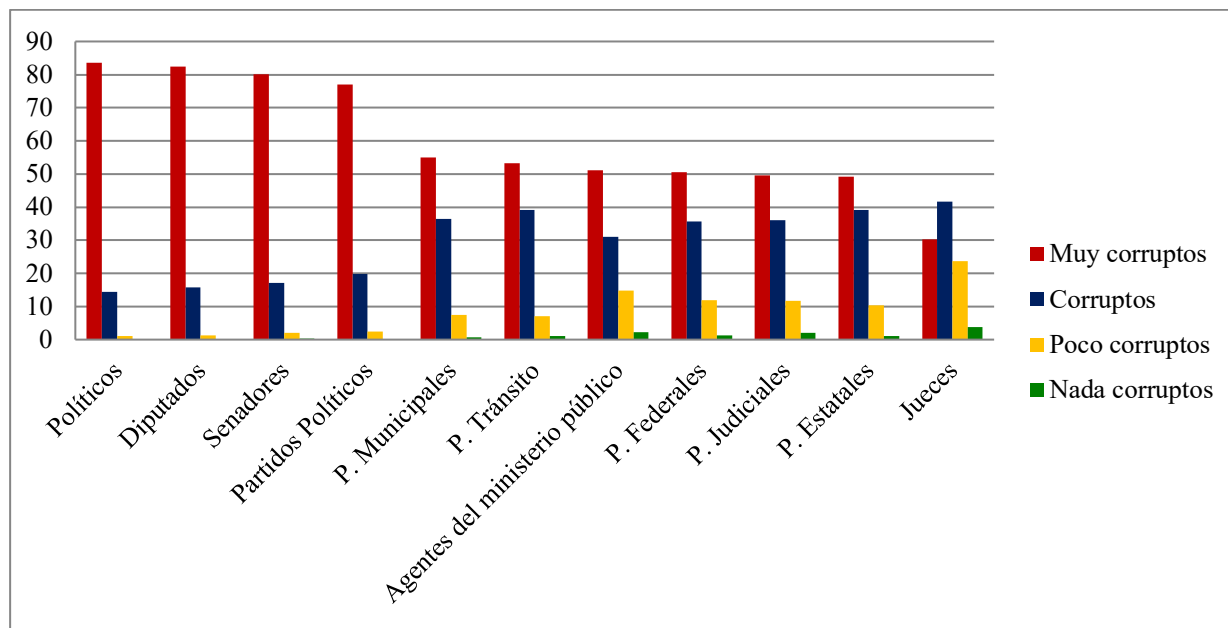
Las palabras que integran este campo semántico son gobierno, policía, políticos, política, Enrique Peña Nieto, PRI, diputados, presidente, senadores.

La queja más frecuente de la ciudadanía en torno a la corrupción está relacionada con el ejercicio de los funcionarios que abusan del poder que se les ha delegado, y las consecuencias económicas que ello generan. Rivera (2017) señala que cuando los mexicanos hablan de corrupción se refieren a lo que él denomina *la corrupción de ellos* porque es la más generalizada, la más dañina, la que más afecta al país y a la ciudadanía. Es la “corrupción propia de los políticos y los poderes fácticos, donde la sociedad solo figura marginalmente o como víctima de los políticos “abusivos”, “cínicos”, “desfachatados”, “prepotentes” y “mentirosos”” (Rivera, 2017: 4). Este tipo de corrupción es visible porque es la que ocupa los titulares de los espacios noticiosos y coincide con aquella que Aroca (s/f) denomina corrupción negra.

La gráfica 5, muestra que son los políticos, los diputados, los senadores y los partidos políticos quienes son percibidos como muy corruptos por los estudiantes universitarios, con porcentajes que van del 83.5% al 77%; le siguen las diferentes corporaciones policíacas que son calificadas como muy corruptas, por aproximadamente la mitad de los estudiantes, y corruptas por la tercera parte de ellos (entre 36 y 39%). En lo que corresponde a los funcionarios encargados de la procuración de justicia, el 51% de los jóvenes universitarios consideró a los agentes del Ministerio Público, muy corruptos y 31% corruptos; el 42% de ellos calificó a los jueces como corruptos y el 30% como muy corruptos (Tapia, Alemán, Sánchez y Orenday, 2017. Tapia, 2015), lo que coincide con los actores sociales identificados por Rivera como los actores más corruptos.

Gráfica 5.

Los funcionarios más corruptos



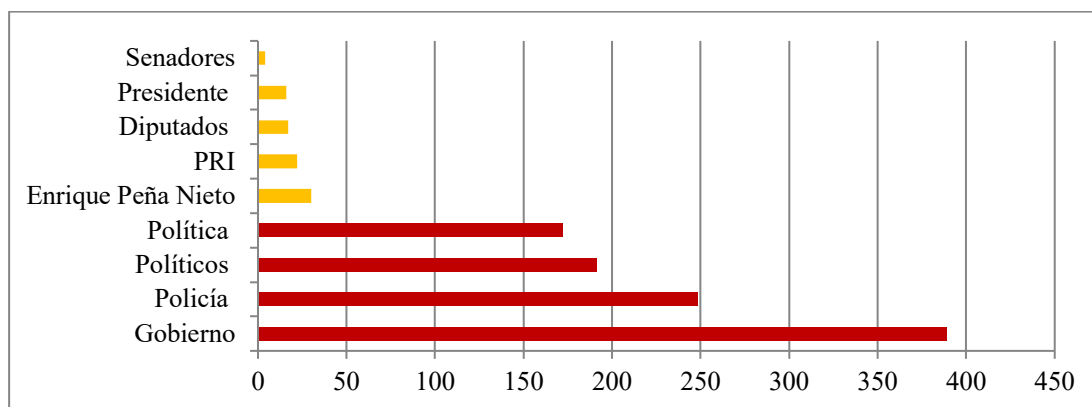
Fuente: Datos del cuestionario

Las opiniones de los universitarios al respecto, no hacen más que confirmar lo expresado en el campo semántico sobre actores e instituciones relacionados con la corrupción (gráfica 6); el gobierno es el más duramente juzgado, pues es asociado a la corrupción por 389 estudiantes; la palabra policía es asociada a la corrupción por 248; de igual manera la palabra políticos (191) y política (172), que conforman el 44% de las palabras categorizadas en el primer grupo, correspondiente al de las más altas frecuencias, representadas en color rojo.

La asociación instituciones-funcionarios-corrupción genera en el imaginario social una pérdida irremediable de confianza que ocasiona una percepción ciudadana de autoridades laxas e ineficaces; esta desconfianza ciudadana, a su vez, permite justificar prácticas de deshonestidad, corrupción y falta de respeto a las autoridades, alimentado una cultura de permisividad a los pequeños delitos y de laxitud legal, que sirve de sustento a la cultura de la corrupción, no solo de los funcionarios, sino también de los ciudadanos.

Gráfica 6.

Corrupción como actores e instituciones



Fuente: Datos del cuestionario

En la gráfica aparece el nombre de Enrique Peña Nieto, el más reciente expresidente; debe serse precavido con ello, pues si bien la encuesta fue aplicada en el marco de su sexenio, también son el reflejo de un proceso de quebrantamiento de expectativas que los ciudadanos experimentaron a lo largo de su administración, así como de los comentarios negativos que se generaron a través de los medios de comunicación. Previamente, el expresidente más mencionado por otras mediciones fue Carlos Salinas de Gortari, quien ejerció la presidencia de 1988 a 1994.

A través de medios como internet, radio y televisión, los casos de corrupción en las grandes cúpulas del poder, han sido evidenciados y puestos al escrutinio público, lo que en buena medida ha generado posicionamientos cada vez más informados sobre temas polémicos y, al mismo tiempo, una serie de confusiones y resentimientos sociales que deben tratarse con suma delicadeza, por tratarse de los pilares de la democracia y la legalidad del país. Merino (2019) destaca que, ante la visión de la corrupción como delito, la ciudadanía está a la espera de noticias sobre el castigo a los funcionarios corruptos, que más que una muestra del éxito contra la impunidad, significa un debilitamiento a la confianza institucional.

Reflexiones finales

Los estudios empíricos sobre la corrupción se enfrentan a una diversidad de representaciones del concepto en el imaginario social; su uso por los comunicadores sociales y por la ciudadanía muestra una polisemia del concepto, más allá de su significado legal o teórico. Para las mayorías, la

corrupción tiene un significado que amalgama todo aquello que se asocia con el abuso, el poder y la deshonestidad.

Coincidentemente, el material audiovisual proporcionado por Nieto (2017, abril 6) que muestra a un grupo de niños mexicanos que son cuestionados acerca de su cosmovisión sobre la corrupción, muestra que las ideas resultan muy cercanas a las aquí presentadas, ¿podría considerarse una coincidencia? La respuesta es no. Se podría decir que, a partir de la producción y transmisión de sistemas de simbólicos, se han aprehendido desde la infancia modelos de comportamiento deseables para constituir una sociedad sana. Estos símbolos generan, por tanto, esquemas de valores y antivalores, modos de percepción que influyen en la actuación de los sujetos a lo largo de su vida, mismos que reflejan en buena medida, la realidad que les rodea.

Esos niños, tanto como los universitarios encuestados y la población en general, son la evidencia de que existe una construcción cultural arraigada acerca de lo que ha de considerarse deshonesto o no; legal o ilegal; corrupción o favor. Es labor de la academia y las distintas instituciones sociales romper con los estigmas acerca de la conceptualización de corrupción, para calificar como tal solamente la que es más visible porque se desarrolla por los funcionarios públicos, las corporaciones policíacas y los partidos políticos.

Existe una participación activa de los ciudadanos dentro de la cultura de la corrupción que necesita ser visibilizada para lograr modificaciones en los comportamientos sociales que abonen a una cultura de mayor respeto a la legalidad, a la normatividad social y a sus instituciones y funcionarios, y así lograr una exigencia social para la implementación de estrategias más firmes para el combate a la corrupción desde la participación activa y democrática de todos los ciudadanos.

Se coincide con la idea de Merino que considerar la corrupción como delito es un error, así como creer que su solución debe venir de un procedimiento jurídico y legal exclusivamente. La corrupción no solo debe evidenciarse en el campo de *los otros*; requiere de una verdadera autocrítica sobre las prácticas normalizadas de corrupción blanca, así como la toma de responsabilidad sobre las acciones y decisiones propias y de los cercanos que violan la legalidad, la honestidad o la ética.

La impunidad es asunto aparte, pues se constituye en la vitamina que alimenta la corrupción y la cultura ciudadana de laxitud legal. La vida económica de los políticos y funcionarios, sí debe ser del escrutinio público y someterse a la transparencia; y de ser identificada alguna irregularidad,

el castigo debe ser impuesto y vigilado por observatorios ciudadanos especializados en combate a la corrupción, libres de la manipulación de opositores políticos que traten de sacar provecho de la mala fama que este tipo de noticias puedan acarrear.

En definitiva, la corrupción es un fenómeno mucho más complejo de lo que hasta el momento se ha visualizado y requiere de abordajes nuevos que permitan su conocimiento y comprensión desde las dimensiones culturales que la han enraizado en las estructuras sociales, en las formas de pensamiento y en las maneras de actuar cotidianamente; de ahí la importancia de conceptualizarla a partir de lo que la ciudadanía ha construido sobre ella, a partir de la eficacia del sentido común.

Referencias

- Alonso, José Antonio y Mulas-Granados, Carlos (2011). *Corrupción, Cohesión Social y Desarrollo. El caso de Iberoamérica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aroca, Rúben. (s/f) “Corrupción, elites, democracia y valores. Ensayo sobre la fenomenología de la corrupción”, dirección electrónica <https://www.yumpu.com/es/document/read/29601424/corrupcian-elites-democracia-y-valores-ensayo-sobre-la-> (07 de noviembre de 2019)
- Carbonell, Miguel. (2009) *Transparencia, ética pública y combate a la corrupción. Una mirada constitucional*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Datos de cuestionario “Percepción de estudiantes universitarios sobre la corrupción” (2017).
- Fernández, Luis. (1999) *Psicología de la corrupción y los corruptos*. Granada: Grupo editorial Universitario.
- Geertz, Clifford. (2003) *La interpretación de las culturas*. Barcelona: Gedisa.
- Gibbon, Peter. (1990) “Equal opportunities policy and race equality”, dirección electrónica <https://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/026101839001002801> (07 de noviembre de 2019)
- González, Pablo. (2007). *Corrupción y capitalismo en Conceptos y fenómenos fundamentales de nuestro tiempo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Dirección electrónica http://conceptos.sociales.unam.mx/conceptos_final/416trabajo.pdf (07 de noviembre de 2019)
- Holmes, Leslie. (2015). *Corruption. A very short introduction*. Oxford: United Kingdom.
- Juárez, Luis. (2006) “Percepción y tolerancia social a la corrupción en México. ¿Cómo desenredar la madeja?” en Azuela, A. (Coord.) *La corrupción en América Latina. Un continente, muchos frentes*. México: UNAM.
- Katz, Friedrich. (2000) “La corrupción y la Revolución mexicana” en Lomnitz, C. (Coord.) *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa.
- Lotman, I.M. y Flórez Arcila, Rubén Darío (2002). “El símbolo en el sistema de la cultura”. *Forma y Función*, No.15, p. 89-101. Dirección electrónica <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=219/21901505> (07 de noviembre de 2019)

- Martínez, Omaira, Ruiz, José Gabriel y Mendoza, Ignacio. (2013). “Una mirada al perfil de valores y antivalores organizacionales en estudiantes universitarios de una IES de Baja California”. *Omnia*, 19(1). Dirección electrónica <https://biblat.unam.mx/es/revista/omnia-maracaibo/articulo/una-mirada-al-perfil-de-valores-y-antivalores-organizacionales-en-estudiantes-universitarios-de-una-ies-de-baja-california> (07 de noviembre de 2019)
- Medina Alejandra y Rodríguez, Roberto (2012) “Servicio civil: Estabilidad y espíritu de cuerpo contra la corrupción” en Arellano David. (coord.) *¿Podemos reducir la corrupción en México? Límites y posibilidades de los instrumentos a nuestro alcance*. México: CIDE.
- Merino, Mauricio (2019) Panel “Desmantelar redes de corrupción: casos y aprendizajes” en 8º Seminario Internacional Democracias Capturadas. Desafíos para América Latina. Video disponible en <https://www.cide.edu/evento/seminario-internacional-democracias-capturadas/> (7:50:52 a 8:13:15). (16 de noviembre de 2019)
- Moyal, Pablo, Pagano, Juan, Rossi, Máximo y Rossi, Tatiana (2008). “De la percepción de la corrupción a la coima: un puente invisible.” Dirección electrónica http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47722008000200008 (8 de agosto de 2018)
- Nieto, Fernando [El Colegio de México]. (2017, abril 06). Corrupción en México. Presente, pasado y futuro. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=wI321Qxtgg4> (07 de noviembre de 2019)
- Nieto, Fernando [El Colegio de México]. (2018, mayo 24). Definiendo la corrupción. [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=qVe3uR07HWs&feature=youtu.be> (07 de noviembre de 2019)
- Nieto, Fernando [El Colegio de México]. (2018, mayo 25). Corrupción y sociedad [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=llCybNn6G9c&feature=youtu.be> (07 de noviembre de 2019)
- Nieto, Fernando [El Colegio de México]. (2018, mayo 25). Corrupción en la historia de México [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=iMdwyvBPGY0&feature=youtu.be> (07 de noviembre de 2019)

[de 2019\)](#)

Nieto, Fernando [El Colegio de México]. (2018, mayo 30). ¿Mexicanos corruptos? [Archivo de video]. Recuperado de

<https://www.youtube.com/watch?v=RWzPSondeAE&feature=youtu.be> (07 de noviembre de 2019)

Nieto, Fernando [El Colegio de México]. (2018, mayo 30). Cultura de la corrupción [Archivo de video]. Recuperado de www.youtube.com/watch?v=Ig30tq0yg7U&feature=youtu.be (07 de noviembre de 2019)

Orenday, Magaly Alejandra y Tapia, Evangelina. (2018) ¿Qué factores intervienen en la participación de futuros ciudadanos? En Contreras, Julio y Sonnleitner, Willibald (coord.) *La democracia cuestionada. Representación política, comunicación y democracia*. México: Universidad Autónoma de San Luis Potosí/ Colegio de San Luis. Dirección electrónica <https://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional/cs/article/view/882/32> (12 de noviembre de 2019)

Reyes, Federico. (2008). “Corrupción: de los ángeles a los índices”. México: Instituto Federal de Acceso a la Información IFAI. Dirección electrónica <https://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/Corrupci%C3%B3n-de-los-%C3%81ngeles-a-los-%C3%8Dndices-Federico-Reyes-Heroles.pdf> (07 de noviembre de 2019)

Rivera, Gustavo. (2017) “Qué es la corrupción... según los mexicanos” *Nexos*, (250). Dirección electrónica <https://www.nexos.com.mx/?p=33376> (07 de noviembre de 2019)

Semo, Enrique. (2000) “De la Colonia a la Independencia: la línea imaginaria entre lo público y lo privado” en Lomnitz, Claudio (Coord.) *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Centro De Investigaciones Y Estudios Superiores En Antropología Social/Miguel Ángel Porrúa.

Tapia, Evangelina. (2019) “Fraseología popular sobre dinero y corrupción” en Medrano, Gabriel y Franco, Juan Manuel (coords.) *Interculturalidad, arte y saberes tradicionales*. México: UAA-ANUIES Centro Occidente.

Tapia, Evangelina. (2016) *La vuelta al mundo de la corrupción en veinte refranes*. México: UAA.

Tapia, Evangelina, Alemán, J. Ramiro, Sánchez, Olivia. y Orenday, Magaly Alejandra. (2017) “(Des)Confianza en instituciones y corrupción. El caso de México” Memoria del XXXI

- Congreso ALAS Uruguay 2017. Organizado por la Asociación Latinoamericana de Sociología. Montevideo, Uruguay. Dirección electrónica https://www.researchgate.net/publication/323525772_DESCONFIANZA_EN_INSTITUCIONES_Y_CORRUPCION_EL_CASO_DE_MEXICO (12 de noviembre de 2019)
- Tapia, Evangelina. (2015) “Entre la desconfianza y la incredulidad ciudadana; efectos colaterales de la corrupción en México”. Memoria del 3er. Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales “Reestructuración y vigencia del modelo neoliberal en América Latina” organizado por la Universidad de Zacatecas, México. Dirección electrónica https://www.researchgate.net/publication/322665486_Entre_la_desconfianza_y_la_incredulidad_ciudadana_efectos_colaterales_de_la_corrupcion_en_Mexico (12 de noviembre de 2019)
- Thoumi, Francisco. (1999) “La relación entre corrupción y narcotráfico: un análisis general y algunas referencias a Colombia” en *Revista de Economía de la Universidad de Rosario*, (II). Dirección electrónica http://www.urosario.edu.co/urosario_files/be/be30d307-e2eb-4459-8b3d-a14a748ebb62.pdf (07 de noviembre de 2019)
- Transparency International (s/f) ¿Qué es la corrupción? [Archivo de video] Recuperado de: <https://www.youtube.com/watch?v=CmzAX8VOr8w> (12 de noviembre de 2019)
- Zalpa, Genaro. (2013) *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México*. México: Nostra ediciones/UAA.

Los sistemas anticorrupción, su diseño e implementación

El Sistema Nacional Anticorrupción en México y sus implicaciones en la configuración del Estado de Derecho 2016-2020

The National Anti-Corruption System in Mexico and its implications in the configuration of the Rule of Law 2016-2020

*Mario C. Chavarría Suárez**

Resumen: El Estado como forma de organización social tuvo un origen relacionado a la democracia como forma de gobierno; ambas categorías de análisis involucran cualidades esenciales de las personas como la igualdad y libertad, pero con características diferentes. El Estado de derecho puede ser un control efectivo para el ejercicio del poder; la democracia por su parte, el sistema político más adecuado para la protección de derechos fundamentales. En el contexto de una profunda brecha de desigualdad y con los más altos índices de desaprobación de la función pública, México se ha incorporado de manera tardía al combate a la corrupción.

Abstract: The State as a form of social organization had an origin related to democracy as a form of government. Both categories of analysis involve essential qualities of people such as equality and freedom, but with different characteristics. The rule of law can be an effective control for the exercise of power; democracy on the other hand, the most appropriate political system for the protection of fundamental rights. In the context of a deep inequality gap and with the highest rates of disapproval of the civil service, Mexico has been late to the fight against corruption.

Introducción

El Estado como forma de organización social tuvo un origen relacionado a la democracia como forma de gobierno; ambas categorías de análisis involucran cualidades esenciales de las personas como la igualdad y libertad, pero con características, facultades y obligaciones diferentes. El Estado de derecho puede ser un control efectivo para el ejercicio del poder estatal; la democracia por su parte, el sistema político más adecuado para la protección de derechos fundamentales. En el

* Doctor en Ciencias Sociales y Humanidades por la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM). Maestro en Sociología por la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México y Licenciado en Sociología por la UAM-Azcapotzalco. Líneas de investigación: Sociología Política, Calidad de la Democracia, Participación Ciudadana, Atención y sanción de la Corrupción y Políticas Públicas. Distinción como Candidato al Sistema Nacional de Investigadores, con Reconocimiento a Perfil Deseable por la Subsecretaría de Educación Superior. Profesor-Investigador, UAM-Cuajimalpa. Correo electrónico: chavarriasmc@gmail.com.

contexto de una profunda brecha de desigualdad, México se ha incorporado de manera tardía al combate a la corrupción, que si bien es un avance, persisten retos que serán difíciles de atender si no se enfrentan de manera integral y cohesionada.

A partir de la promulgación de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en 2016, se ha buscado coordinar los esfuerzos de las autoridades mexicanas en todos los niveles de gobierno para la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción. Frente al desencanto social con la política, la democracia y el debilitamiento de la soberanía estatal, cabe preguntar ¿Cuál es la relación entre Estado de derecho y democracia? ¿Cuál es el contexto sociopolítico sobre el cual surge el SNA? ¿Cómo ha funcionado de manera institucional? Y ¿Cuáles han sido sus repercusiones en la configuración del Estado de Derecho? Preguntas que forman parte de una agenda de investigación que analiza los principales problemas de los sistemas políticos y de las democracias contemporáneas.

Sólo después de la transición política¹, uno de los desafíos más importantes de la democracia en México es el cumplimiento del Estado de Derecho. A partir de la alternancia en la presidencia de la República en el año 2000², el sistema de partidos, el sistema electoral y los instrumentos de participación ciudadana han sido motivo de varias reformas constitucionales y de creación de leyes secundarias, que han perfeccionado de manera gradual los mecanismos de acceso y distribución del poder político.

Sin embargo, el Estado de Derecho sigue presentando serias deficiencias que ubican a los resultados de la democracia por debajo del promedio internacional con el que se desempeñan países no sólo del primer mundo, sino de Latinoamérica, que surgieron después de guerras civiles o golpes de Estado. Para que las democracias contemporáneas eleven sus estándares de calidad, las elecciones limpias, regulares y competitivas sólo son requisitos mínimos de una base mucho más amplia de derechos ciudadanos que se deben proveer y garantizar. Han de cumplir con al menos ocho dimensiones independientes pero complementarias para mejorar sus condiciones y características (Morlino, 2012)³. La discrepancia entre el fortalecimiento del sistema político durante las últimas décadas y las deficientes condiciones de la democracia en México, podría encontrar una de sus explicaciones en la debilidad del Estado de Derecho.

Después del proceso revolucionario (1910-1917), las reformas que construyeron el andamiaje institucional del país se concentraron en la definición de los mecanismos de acceso y

distribución del poder; el origen autoritario del presidencialismo en México con facultades supra y meta-constitucionales, propició que el Estado de Derecho sufriera una especie de rezago, pasando siempre a segundo término. Y por otra parte, la transición pactada hacia la democracia subordinó el imperio de la ley a los acuerdos políticos, producto de negociaciones nada transparentes y relegó el interés por generar mecanismos de rendición de cuentas⁴. La escasa efectividad del Estado de Derecho constituye democracias defectuosas. Frente a la posibilidad de limitar los abusos de poder y garantizar el acceso igualitario a la justicia, se optó por imponer la efectividad del poder político con mecanismos de control que limitan hasta hoy, los principios de igualdad y libertad de las personas.

En las siguientes páginas, se pretende contribuir con el estudio de una relación compleja entre el Estado de Derecho (como una de las dimensiones de las democracias con calidad), la democracia (como forma de gobierno en México) y la atención que ha tenido el combate a la corrupción en el país (como uno de los indicadores del Estado de Derecho) a partir del SNA, recientemente legislado y el cual enfrenta serios desafíos para funcionar con todas sus capacidades y facultades. Dicha relación entre Estado de Derecho – Democracia – Controles de legalidad, representa uno de los obstáculos más grandes en el camino de la consolidación democrática. La mecánica del cambio político en México a partir de la constitución de 1917, se concentró en lograr elecciones competitivas, limpias y regulares para definir los cargos de gobierno a lo largo y ancho del país, desde la Presidencia de la República hasta las alcaldías en los dos mil cuatrocientos sesenta y tres municipios del país⁵. No obstante que hoy se pueda disponer por ejemplo, de candidaturas independientes (sin partido) y de otros instrumentos de participación ciudadana como la consulta popular o el derecho de la sociedad civil para presentar iniciativas legislativas, los altos índices de corrupción en los ámbitos público y privado, siguen siendo motivo suficiente para considerar esos derechos y libertades como inequitativos y desiguales.

En este sentido, el Estado de Derecho no encaja en los parámetros de una democracia con calidad⁶ a pesar de los avances que se han logrado durante las últimas décadas en otras dimensiones. En contraste, la sola existencia y cumplimiento del Estado de Derecho no es suficiente. Hace falta construir además de su base mínima, un *Estado Democrático de Derecho* comprometido con el cumplimiento de los estándares de calidad pero con respeto a los derechos humanos. Este se relaciona no sólo con la capacidad para cumplir y hacer cumplir la ley, sino con

la autonomía y eficiencia del sistema de justicia, el cumplimiento de derechos políticos y libertades civiles, sin el abuso de corporaciones policiales o fuerzas armadas y de manera complementaria, pero muy importante, con el eficaz combate a la corrupción y límites al abuso potencial del poder gubernamental.

El último apartado tiene que ver por supuesto, con el SNA, que al margen de su configuración jurídica y reglamentaria, se constituye como uno de los instrumentos institucionales más importantes para fortalecer el Estado de derecho y en consecuencia, para el mejoramiento de las condiciones democráticas. Sin embargo, a pesar de que incluye desde sus orígenes la participación ciudadana en los tres órdenes de gobierno, se ha detectado una seria debilidad del sistema en su conjunto: el interés por combatir a la corrupción en las entidades federativas no es el mismo que se logró imponer a nivel nacional. A pesar de ser un mandato constitucional, algunos de los estados con los más altos índices de corrupción, no tienen la legislación adecuada y gran parte de su eficiencia, depende de su vinculación con los gobiernos estatales y municipales.

Estado de Derecho en su concepción mínima

Uno de los primeros asuntos por resolver al momento de relacionar al Estado de Derecho con la democracia, es el tipo de definición que se adopta. Durante las últimas décadas, ha crecido en importancia el debate sobre los contenidos que deberían asumir ambos conceptos para colocarse a la altura de los problemas en las sociedades del siglo XXI.

Sin embargo, una de las dificultades que gira en torno a las definiciones de democracia, es que en su gran mayoría, se limitan a cumplir con ciertas características básicas que permiten verificar la existencia de indicadores que determinan el carácter democrático o antidemocrático de un régimen político, pero sin tomar en cuenta la esfera social como parte importante de su construcción. La consecuencia de esta limitación se refleja principalmente, en el establecimiento de regímenes que en el ámbito de las formalidades y en el mundo de las leyes son democráticos, pero en la realidad concreta, sólo se circunscriben a las reglas, procedimientos de acceso y distribución del poder, sin considerar un conjunto más amplio de derechos; dificultad no menor si se toma en cuenta que el éxito de la democracia se concreta cuando responde de manera satisfactoria a las demandas sociales⁷.

Con la definición del Estado de Derecho sucede algo similar. Buena parte de los atributos

que se le asignan son restringidos por la aplicación y cumplimiento de marcos normativos⁸ –que pueden ser democráticos o no- y que difícilmente incorporan los principios de igualdad y libertad como parte de un conjunto de derechos fundamentales. Así, la implementación de un sistema democrático con calidad, inclinado hacia el cumplimiento de sus responsabilidades sociales puede estar saboteado por un Estado mínimo de derecho y viceversa; un Estado de Derecho encaminado hacia la protección de derechos, puede estar limitado por mecanismos democráticos débiles, que necesitan fortalecerse. La configuración de las democracias actuales requiere de contenidos mucho más amplios de los que sólo se refieren a los procesos electorales y el Estado de Derecho, también debe superar en concordancia, el umbral de las definiciones mínimas. En sentido estricto, el Estado de Derecho:

Consiste en que toda ley debe haber sido redactada y promulgada públicamente por autoridad competente antes de que se susciten los hechos que pretende regular, y que dicha ley se aplica equitativamente por las instituciones relevantes, incluyendo, pero no sólo, al Poder Judicial. (O'Donnell, 2004:2).

Esta definición mínima hace referencia al debido proceso para la aprobación de leyes y a las facultades del órgano legislativo en la materia. Remite a la no retroactividad de la ley y al ámbito general de su aplicación, así como a las instituciones responsables no sólo de su aplicación, sino de su cumplimiento. En estos términos, el Estado de Derecho también ha sido herramienta de gobiernos no democráticos, como las monarquías o las dictaduras. En ausencia de un íntegro Estado de Derecho, con alcances que vayan más allá del marco normativo para legislar y aplicar la ley, la libertad e igualdad como valores de la ciudadanía no se garantizan. Hacen falta otros atributos que de manera específica se dirijan hacia su protección⁹.

Con la aplicación de esos contenidos mínimos los sistemas políticos presentan serios problemas que desvirtúan la primera intención de normar el ejercicio del poder, como por ejemplo, las deficiencias en sí de la legislación –que no cumpla los objetivos que le dieron origen-; la aplicación selectiva de la ley, rompiendo con el criterio de equidad; el trato despótico del gobierno hacia la ciudadanía por considerarse por encima de la ley; condiciones de injusticia e impunidad por un sistema judicial ineficiente y burocrático; y la simple y flagrante ilegalidad cuando la ley se aplica de manera intermitente y discrecional (O'Donnell, *Democracia y Estado de Derecho*, 2004).

Frente a la gran trayectoria de fortalecimiento del sistema electoral y de partidos en México, los altos índices de desaprobación en la democracia como forma de gobierno se podrían explicar a partir de estas limitaciones conceptuales del Estado de Derecho y de sus repercusiones simultáneas en la restricción de derechos. Por esta razón, cuando se relaciona el Estado de Derecho con la democracia, hace falta más que una definición mínima. Hace falta complementarlo con atributos que mejoren sus alcances; debe relacionarse de manera empírica con la protección de un conjunto de derechos políticos y civiles, así como establecer mecanismos de control al abuso potencial del poder del estado a partir de tres principios (O'Donnell, 2004):

a) El establecimiento de reglas legales que son válidas, en las que se consideran sanciones y procedimientos previa y cuidadosamente establecidos y que están reguladas por normas constitucionales;

b) Los derechos y las obligaciones establecidas son universales; y

c) Los derechos y las obligaciones inherentes a la ciudadanía política, tienen un subconjunto de derechos civiles del que las personas no se pueden deshacer. Este mecanismo señala los alcances del Estado de Derecho en los límites de un territorio y de una población –al referir la ciudadanía política-, de manera preponderante, en las democracias contemporáneas. Asimismo, hace referencia a las cualidades esenciales de las personas: los principios de igualdad y libertad como inherentes a la condición humana, que de manera independiente al régimen político del que se trate, el Estado de Derecho debe proteger. En este punto se materializa la relación entre instituciones del Estado, democracia como forma de gobierno y derechos ciudadanos –entre los cuales se encuentra el límite a los abusos de poder potenciales y el combate a la corrupción-.

En este sentido, una definición amplia sobre el Estado de Derecho y con relación a la democracia como forma de gobierno, no se relaciona genéricamente con el cumplimiento de la ley y el correcto funcionamiento de los tribunales, sino principalmente:

como el fundamento de la autoridad legalmente ejercida por un estado y un gobierno que coexisten con un régimen democrático. Esto significa que existe un sistema legal que es en sí mismo democrático en un triple sentido: 1) Sanciona y garantiza los derechos participatorios, las libertades políticas y las garantías del régimen democrático; 2) Sanciona y garantiza los derechos civiles de toda la población y 3) Establece redes de *accountability*

que someten a control de legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluyendo a los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía... (O'Donnell, 2004: 7-8).

El cumplimiento de estas tres condiciones constituyen una definición amplia e integral del Estado de Derecho. Cuando se habla del tipo de relación entre los principios de igualdad y libertad de las personas con las primeras formas de organización social y de manera posterior, con los primeros Estados nación y la adopción consecuente de la democracia¹⁰, se alude a la necesidad no sólo de cumplir la ley en todos sus ámbitos y niveles –porque tal característica no es privativa de las democracias-, sino a su cumplimiento con respeto y garantía de los derechos fundamentales.

La complejidad que representa esta interacción permanente no es menor si se considera la paradoja entre el auge de la democracia en la mayor parte de los países alrededor del mundo¹¹ y los altos índices de desprestigio y desaprobación de las instituciones democráticas. Esta especie de desfase entre expectativas y resultados se podría explicar a partir del estudio y evaluación de seis características que el estado de derecho debería contener en los sistemas políticos contemporáneos (O'Donnell, 2004):

1. El sistema jurídico debe ser homogéneo en todo el territorio del estado;
2. Control efectivo y legalmente sustentado sobre la totalidad del territorio;
3. Independencia del poder judicial
4. Grado en que las dependencias estatales tratan con equidad, consideración y respeto a la ciudadanía;
5. Cumplimiento de derechos civiles; y
6. Cumplimiento de derechos humanos.

Estas seis características que se proponen para ubicar los objetivos del estado de derecho, permiten vincular los valores políticos de las personas –igualdad y libertad– en un nivel superior al de una definición mínima y los coloca al centro de su relación con la democracia como forma de gobierno en la gran mayoría de los sistemas políticos contemporáneos. Tienen el propósito en primer lugar, de desagregar los elementos que pueden constituir a un estado democrático de derecho; en segundo, de identificar sus indicadores empíricos para su análisis práctico, y por último, hacer posible su valoración en términos graduales, es decir, para evaluar su grado de

efectividad en las distintas dimensiones de las democracias con calidad.

Los grandes retos y desafíos de las democracias actuales, muestran la necesidad de transitar de la definición mínima del estado de derecho que sostiene el irrestricto cumplimiento de la ley, hacia el gradual cumplimiento y garantía de derechos fundamentales, individuales y colectivos.

Estado democrático de derecho

El estado de derecho puede constituirse como la base de las democracias con calidad, en razón de que se contrapone a los sistemas de gobierno arbitrarios o discrecionales con amplios márgenes de poder y sin restricciones¹². No puede desvincularse de los elementos fundamentales de la moralidad política y viabilidad institucional. Las leyes consagran y protegen las libertades políticas y civiles, así como a las garantías procesales; todos los poderes públicos son limitados por el mismo marco jurídico y los individuos pueden hacer valer sus derechos frente al estado en su conjunto, puesto que el propio gobierno se rige por la ley, la corrupción política y otras formas de ilegalidad están prohibidos (Magen & Morlino, 2009).

Una democracia en términos de contenido, procedimientos y resultados, por consiguiente, se caracteriza por la presencia de un Estado democrático de derecho, que a sí mismo incorpora cinco dimensiones principales (2009):

1. Protección de las libertades civiles y derechos políticos;
2. Independencia del poder judicial y un sistema de justicia moderno;
3. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley;
4. Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado; y
5. Fuerzas de seguridad que son respetuosos de los derechos de los ciudadanos y están bajo control civil.

Como se puede observar, las seis características que se proponen en el apartado anterior como parte del estado de derecho (O'Donnell, 2004), se materializan como variables propias de las democracias con calidad para su evaluación empírica (Magen & Morlino, 2009). Sin embargo, la marcada con el número 4, referente a la eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado, merece un tratamiento diferenciado porque implica ciertos atributos que rebasan el ámbito del marco normativo, de las instituciones en materia

de impartición y procuración de justicia, y se involucra de manera directa con el resto de las dimensiones democráticas (Tabla 1).

Tabla 1

Transición del estado de derecho hacia el estado democrático de derecho

Características de un Estado de Derecho con principios de igualdad y libertad	Dimensiones de un Estado Democrático de Derecho
El sistema jurídico debe ser homogéneo en todo el territorio del estado.	Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley.
Control efectivo y legalmente sustentado sobre la totalidad del territorio.	
Independencia del poder judicial.	Independencia del poder judicial y un sistema de justicia moderno.
Grado en que las dependencias estatales tratan con equidad, consideración y respeto a la ciudadanía.	Protección de las libertades civiles y derechos políticos.
Cumplimiento de derechos civiles.	Fuerzas de seguridad que son respetuosos de los derechos de los ciudadanos y están bajo control civil.
Cumplimiento de derechos humanos.	
Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado.	

Fuente: elaboración propia con datos de (O'Donnell, 2004) (Magen & Morlino, 2009)

El combate a la corrupción y los abusos de poder, se ubica de manera transversal tanto en las características del estado de derecho que incorpora los principios de igualdad y libertad, como en las dimensiones de un estado democrático de derecho. No obstante que de manera errónea pueden ser entendidos como sinónimos, el estado democrático de derecho y la democracia como forma de gobierno no son lo mismo; la afinidad entre ambos conceptos es profunda y multidimensional pero con una diferencia: la incorporación de mecanismos de rendición de

cuentas¹³.

Las virtudes del estado de derecho son sustancialmente las mismas que las del proceso democrático en tres aspectos claves: a) El imperio de la ley defiende los derechos políticos de un régimen democrático; b) Protege las libertades y derechos de toda la población (incluyendo minorías y otros grupos desfavorecidos); y c) Establece la rendición de cuentas horizontal (redes de responsabilidad que implican que todos los agentes públicos y privados, incluyendo los más altos funcionarios del estado, están sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos (Magen & Morlino, 2009).

Correctamente concebida la interrelación entre el estado de derecho y democracia, ésta va más allá de los procesos democráticos que deben permear sobre las instituciones y ámbitos de la sociedad: el estado de derecho hace posible derechos individuales, que son la base de la democracia.

De las cinco variables propuestas por Magen y Morlino (2009) para el estudio del Estado Democrático de Derecho, la marcada con el número (4), que se refiere a la eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado, no se encontraba incluida en el diseño institucional del país posterior al proceso de revolución, como interés de la élite política durante más de setenta años del régimen presidencialista autoritario, ni como parte de la gran cantidad de reformas legislativas posteriores que con alcance nacional, buscaron articular facultades legales, niveles de gobierno y participación ciudadana que se materializaron por ejemplo, en la reconfiguración del sistema electoral, del sistema de partidos, del sistema de justicia y del sistema de seguridad pública, como asideros de control político.

El Estado de Derecho es clave para el mejoramiento general del desempeño democrático y hasta hace pocos años, la variable en referencia no era prioridad en el sistema político mexicano a pesar los esfuerzos por fortalecer otras dimensiones procedimentales. Frente a la atención que recibieron las libertades civiles y derechos políticos; la independencia y modernidad del sistema de justicia; y las instituciones en materia de impartición y procuración de justicia, la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder en México se habían dejado de atender.

El SNA en México

A nivel nacional existen pocas organizaciones que miden, evalúan y reportan los niveles de

corrupción y sus consecuencias en el país. El Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), Transparencia Mexicana (TM), Red por la Rendición de Cuentas (RRC); Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI), México Evalúa (ME), Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX) –de tipo empresarial-, y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) –institución de gobierno-, son las más reconocidas en la materia pero generalmente toman como referencia las mediciones y resultados de los organismos internacionales. La mayoría funciona con recursos propios –excepto el INEGI- y limitados, sus evaluaciones no son tan periódicas y por lo mismo, no actualizadas. Mientras que en el país no se generen metodologías e indicadores adecuados para nuestra realidad, las referencias de investigación seguirán siendo las de organismos internacionales, que al margen de la posible influencia externa o manipulación de los datos a partir de su inversión en el financiamiento de los países en desarrollo, son las únicas mediciones que se pueden tomar como parámetro del funcionamiento institucional en el país.

Además del fortalecimiento del estado de derecho, la legislación necesaria para el combate eficaz de la corrupción debe considerar tres variables fundamentales: La garantía de los derechos políticos; Protección de las libertades y derechos de toda la población; y Establecimiento de mecanismos de rendición de cuentas, redes de responsabilidad que implican que todos los agentes públicos y privados, incluyendo los más altos funcionarios del estado, están sujetos a controles apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos (Magen & Morlino, 2009).

A partir de estas variables, los indicadores para el análisis empírico sobre los alcances y limitaciones del estado de derecho, son los siguientes: 1. Protección de las libertades civiles y derechos políticos; 2. Independencia del poder judicial y un sistema de justicia moderno; 3. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley; 4. Eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado; y 5. Fuerzas de seguridad que son respetuosos de los derechos de los ciudadanos y están bajo control civil.

De estos cinco indicadores (como se muestra en la Tabla 2), cuatro de ellos han sido incorporados al marco jurídico mexicano –bajo la figura de Sistemas Nacionales-, a partir de un conjunto mínimo de derechos. De su observancia o incumplimiento, se han generado parámetros de evaluación sobre el desempeño institucional y se someten al escrutinio público.

Tabla 2
Indicadores

	1. Protección de las libertades civiles y derechos políticos
Sistema de Justicia	2. Independencia del poder judicial y un sistema de justicia moderno
	3. Capacidad institucional y administrativa para formular, aplicar y hacer cumplir la ley; y
Sistema Nacional de Seguridad Pública	4. Fuerzas de seguridad que son respetuosos de los derechos de los ciudadanos y están bajo control civil.

Fuente: Elaboración propia

De lo anterior, se desprende que la eficaz lucha contra la corrupción, la ilegalidad y el abuso de poder por parte de organismos del estado, no se encontraba incorporada en el marco jurídico nacional para su atención coordinada en los tres niveles de gobierno, ni para el diseño e implementación de políticas públicas. Las razones pueden ser varias: a raíz del carácter presidencialista y autoritario del sistema político mexicano que no consideró la corrupción como un problema, sino como una herramienta; por la falta de interés del Poder Legislativo –o de las fuerzas políticas representadas en él- que a más de cien años de reformas legales, recién legislaron en la materia; o por ser propia del surgimiento de nuevas democracias en vías de consolidación.

El hecho es que a la eficaz lucha contra la corrupción, no se le había concedido la importancia que ahora tiene. Por lo menos, hasta julio del año 2016, cuando entró en vigor una nueva ley que dio origen al SNA, con la tarea de establecer los principios, las bases generales y las políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en la prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como para la fiscalización y control de recursos públicos; este sistema, es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en materia de corrupción pública o privada en el ámbito gubernamental.

No obstante, en el marco de una democracia con calidad y de la primacía del Estado de Derecho, la legislación por sí sola, no garantiza que el combate a la corrupción funcione. El escaso desempeño de la democracia mexicana en todas sus dimensiones, y las evaluaciones negativas –

nacionales e internacionales- en cualquiera de sus áreas de desempeño y de manera particular, las que tienen que ver con desarrollo humano, exigen instituciones responsables con estándares de calidad y sobre todo, demandan la participación ciudadana como parte un mecanismo efectivo de vigilancia y transparencia en el ejercicio de la función pública.

Implicaciones del SNA en la configuración del estado de derecho

Sin menoscabo de los avances logrados a través de los otros dos sistemas, el SNA se presenta como una oportunidad relevante para la aplicación de la ley y la transparencia en el ejercicio de la función pública. Su adecuada ejecución permitirá concluir un ciclo de reformas que han sentado las bases legales y normativas para la construcción de un Estado Democrático de Derecho. La procuración e impartición de justicia, la protección de derechos humanos y la comisión de delitos del fuero común y federal, muestran deficiencias que reprueban fácilmente cualquier evaluación, pero con la implementación correcta del SNA es posible contribuir para mejorar su desempeño –como lo plantea O’Donnell-, comprometido con el cumplimiento de derechos ciudadanos a través de resultados eficientes en sus cinco componentes. Sin embargo, dicha oportunidad quedará limitada si a la par del SNA no se implementan otros mecanismos que de manera integral mejoren las condiciones democráticas y construyan participación ciudadana. Al combate a la corrupción, hay que agregarle rendición de cuentas, participación de minorías, competencia política y respuesta eficiente a las necesidades sociales.

Como sistema nacional de reciente creación y frente al nuevo gobierno federal que se encabeza a partir de 2018, la estructura orgánica y marco jurídico del SNA se encuentran a prueba de manera constante por la complejidad que involucra terminar con el pasado autoritario del presidencialismo en México. Sin embargo, algunas de las funciones primordiales de este nuevo sistema podrían fortalecer al estado de derecho si se intenta responder un conjunto de preguntas que funcionan como guía de la actividad institucional para atender y sancionar actos de corrupción: ¿Está asegurada la integridad en el desempeño de la vida pública? ¿En qué medida la separación entre la función pública y los negocios personales e intereses familiares de los funcionarios es eficaz? ¿En qué medida son eficaces las medidas para proteger a los funcionarios y al público de ser implicados en sobornos? ¿Hasta qué punto las normas y procedimientos de financiación de elecciones, candidatos y representantes elegidos previenen su subordinación a intereses

sectoriales? ¿Hasta qué punto se mantiene controlada la influencia de las corporaciones poderosas y de los intereses empresariales sobre la política pública, y en qué medida están unas y otros libres de participación en actos de corrupción, incluso en el exterior? ¿Qué grado de confianza tiene la ciudadanía en que los funcionarios y los servicios públicos están libres de corrupción? (Beetham, Carvalho, & Weir, 2008).

Las preguntas son relevantes porque pueden evidenciar las disparidades tanto en el funcionamiento como en los resultados generados del sistema nacional, dependiendo del nivel de gobierno en donde se apliquen. Algunas de las deficiencias más importantes en esta materia, se encuentran en la escala sub-nacional.

Sistemas Locales Anticorrupción

Los gobiernos estatales son parte fundamental en la construcción de una democracia nacional. Los primeros avances en materia de representación plural en el Poder Legislativo, en la alternancia del Poder Ejecutivo y de movimientos sociales con participación ciudadana, se dieron en las entidades federativas. Algunas de las explicaciones más sustentadas sobre la alternancia del año 2000 en el gobierno federal, argumentan que no fue más que la conclusión de un largo proceso que inició con la obtención gradual de espacios de representación en los municipios y estados de la república.

En el contexto global, la importancia de los gobiernos locales es cada vez mayor al implementar programas y políticas públicas para atender necesidades específicas de la población. El municipio, como primer nivel de gobierno y de contacto con la ciudadanía, ha generado experiencias de primer nivel en la creación de programas de asistencia social y desarrollo sostenible, por ejemplo. Su inclusión en planes y programas federales no es sencillo, sobre todo, por el carácter federal de la república, que reconoce facultades exclusivas en pleno uso de su libertad y soberanía. En materia de corrupción, no son menos importantes.

De acuerdo con la Encuesta Nacional de Calidad de Impacto Gubernamental (ENCIG, 2018), que proporciona información sobre la percepción de la población acerca del fenómeno de corrupción y sus experiencias al realizar trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además del contacto con autoridades y servidores públicos, reveló que durante 2017, la corrupción se ubicó nuevamente en el segundo lugar de los problemas que preocupan más a los mexicanos. Sin embargo, el porcentaje de población preocupada por este fenómeno pasó de 50.9% en 2015 a 56.7%

en 2017. La inseguridad y delincuencia se mantuvo como el principal problema que preocupa a la población con 73.7%, superior al 66.4% estimado en 2015.

Por otro lado, el mayor porcentaje en experiencias de corrupción se estimó en el contacto con autoridades de seguridad pública con 59.5% de los casos; seguido de los trámites relacionados con permisos de uso de suelo, demolición o construcción, solicitudes de constancias de libertad de gravamen u otros trámites en el Registro Público de la Propiedad con 30.7 %; y en tercer lugar, los trámites ante el Ministerio Público con 25.1% de experiencias de corrupción.

Casi todos los trámites o solicitudes de servicios más frecuentes tienen un incremento considerable en actos de corrupción, incluso después de la aprobación del SNA, en 2016. Los casos en los que se presenta un ligero decremento, se refieren a los trámites en juzgados tribunales (-3.4%); trámites para abrir una empresa (-5.3%); trámites del servicio de energía eléctrica (-2.3); pago de tenencia o impuesto vehicular (-1.7%); y pago ordinario del servicio de luz (-1.1%). De un conjunto de doce trámites y servicios analizados, siete de ellos crecieron en el índice de corrupción, respecto al año 2015.

Por tipo de trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, además de otros contactos con servidores públicos, las experiencias de corrupción con mayor porcentaje se dieron con autoridades de seguridad pública, que registró 59.5%; seguido de los permisos relacionados con la propiedad 30.7%; trámites ante el Ministerio Público con 25.1 %; 18.6 % en trámites municipales y 17.8 % trámites vehiculares.

Asimismo, la tasa de prevalencia de corrupción pasó de 12,590 víctimas por cada 100 mil habitantes en 2015, a 14,635 en 2017 (Tabla 3).

Tabla 3

Tasa de prevalencia de corrupción por cada 100,000 habitantes en México 2015 / 2017

Entidad	Víctimas de corrupción por cada 100,000 habitantes			Entidad	Víctimas de corrupción por cada 100,000 habitantes		
	2015	2017	Cambio		2015	2017	Cambio
NACIONAL	12590	14635	16.2				
<i>Aguascalientes</i>	8302	14556	75.3	<i>Morelos</i>	20092	17229	-14.2
<i>Baja California</i>	14127	13757	-2.6	<i>Nayarit</i>	7084	11042	55.9
<i>Baja California</i>	11210	11904	6.2	<i>Nuevo León</i>	7891	13690	73.5
<i>Campeche</i>	9791	12708	29.8	<i>Oaxaca</i>	12418	11192	-9.9

<i>Coahuila</i>	11097	11272	1.6	<i>Puebla</i>	12266	9577	-21.9
<i>Colima</i>	7551	10646	41.0	<i>Querétaro</i>	13074	11829	-9.5
<i>Chiapas</i>	8736	16184	85.3	<i>Quintana Roo</i>	13085	17618	34.6
<i>Chihuahua</i>	17621	15633	-11.3	<i>San Luis</i>	10909	16729	53.4
<i>Ciudad de</i>	16167	20093	24.3	<i>Sinaloa</i>	18144	13963	-23.0
<i>Durango</i>	14292	16010	12.0	<i>Sonora</i>	14097	15158	7.5
<i>Guanajuato</i>	7253	8968	23.6	<i>Tabasco</i>	12048	14686	21.9
<i>Guerrero</i>	10352	14308	38.2	<i>Tamaulipas</i>	8152	11325	38.9
<i>Hidalgo</i>	14728	13905	-11.1	<i>Tlaxcala</i>	13174	12568	-4.6
<i>Jalisco</i>	14351	13921	-3.0	<i>Veracruz</i>	6952	10592	52.4
<i>Estado de México</i>	12278	15901	29.5	<i>Yucatán</i>	13630	12344	-9.4
<i>Michoacán</i>	16321	14847	-9.0	<i>Zacatecas</i>	6810	11109	63.1

Fuente: INEGI / ENCIG 2018

A nivel nacional, en 2017, las víctimas de corrupción en el país crecieron en un 16.2%, respecto al año 2015. Las entidades federativas que tuvieron mayor crecimiento de esta práctica en detrimento del estado de derecho por cada cien mil habitantes durante el mismo periodo, son: Chiapas (85.3%); Aguascalientes (75.3%); Nuevo León (73.5%); Zacatecas (63.1%); Nayarit (55.9%); San Luis Potosí (53.4%); y Veracruz (52.4%).

En cambio, la incidencia disminuyó de 30,097 actos de corrupción por cada 100 mil habitantes en 2015, a 25,541 en 2017. Estas cifras expresan tanto la relación de personas afectadas, como las experiencias de corrupción registradas en trámites, pagos y solicitudes de servicios públicos, así como otro tipo de contactos con servidores públicos en áreas urbanas (Tabla 4).

Tabla 4

Tasa de incidencia de corrupción por cada 100,000 habitantes en México 2015 / 2017

Entidad	Actos de corrupción por cada 100,000 habitantes			Entidad	Actos de corrupción por cada 100,000 habitantes		
	2015	2017	Cambio		2015	2017	Cambio
NACIONAL	30097	25541	-15.1				
<i>Aguascalientes</i>	20186	24443	21.1	<i>Morelos</i>	29740	29689	-0.2
<i>Baja California</i>	24351	19467	-20.1	<i>Nayarit</i>	9879	21640	119.1
<i>Baja California</i>	31604	22469	N.D.	<i>Nuevo León</i>	16292	22559	N.D.
<i>Campeche</i>	17460	27698	N.D.	<i>Oaxaca</i>	19414	24780	N.D.
<i>Coahuila</i>	20350	22455	10.3	<i>Puebla</i>	28296	13406	N.D.
<i>Colima</i>	9230	12601	36.5	<i>Querétaro</i>	28905	20663	N.D.
<i>Chiapas</i>	14116	21173	50.0	<i>Quintana Roo</i>	18186	22046	21.2

<i>Chihuahua</i>	36472	40673	N.D.	<i>San Luis</i>	15684	28007	78.6
<i>Ciudad de</i>	25889	34111	31.8	<i>Sinaloa</i>	58232	40682	-30.1
<i>Durango</i>	23365	46676	N.D.	<i>Sonora</i>	33256	61652	N.D.
<i>Guanajuato</i>	17259	13245	-23.3	<i>Tabasco</i>	16343	26861	64.4
<i>Guerrero</i>	14819	22613	52.6	<i>Tamaulipas</i>	10441	17083	63.6
<i>Hidalgo</i>	26962	24552	-8.9	<i>Tlaxcala</i>	28711	23364	-18.6
<i>Jalisco</i>	22332	25129	12.5	<i>Veracruz</i>	10461	14277	36.5
<i>Estado de México</i>	62160	21124	N.D.	<i>Yucatán</i>	21584	19158	-11.2
<i>Michoacán</i>	29144	26727	-8.3	<i>Zacatecas</i>	13252	14721	N.D.

N.D. No disponible ya que al menos uno de los componentes para su cálculo no es estadísticamente significativo.

Fuente: INEGI / ENCIG 2018

A nivel nacional, la incidencia de corrupción por cada cien mil habitantes disminuyó en 2017, en 15.1%, respecto al 2015. Sin embargo, los datos no pueden considerarse como consistentes en comparación con la tasa de prevalencia de corrupción, en donde sí se muestra un incremento del 16.2% a nivel nacional. Además, el número de entidades federativas en las que no se pudo realizar la estadística, asciende a once de treinta y dos, lo que implica que el resultado de 34.4% de los estados, no se encuentra reflejado en la incidencia de corrupción. No obstante, las entidades federativas que incrementaron el porcentaje de actos de corrupción en este mismo periodo son: Nayarit (119.1%); San Luis Potosí (78.6%); Tabasco (64.4%); Tamaulipas (63.6%); Guerrero (52.6%); y Chiapas (50.0%). Mientras que las entidades que disminuyeron la incidencia son: Sinaloa (-30.1); Guanajuato (-23.3%); y Baja California (-20.1%).

De acuerdo con las estadísticas anteriores, el fortalecimiento del estado de derecho en condiciones democráticas, hace importante el seguimiento puntual y permanente sobre las acciones y resultados del SNA como política pública de reciente creación en la materia, no sólo a nivel nacional sino en cada una de las entidades federativas. A nivel sub-nacional, las estructuras institucionales, la división de poderes, la impartición y procuración de justicia, así como la participación social, responden a incentivos diferentes, de acuerdo con contextos históricos que debilitan o fortalecen dimensiones democráticas.

A pesar de que la implementación de Sistemas Locales Anticorrupción es un mandato constitucional para las entidades federativas, el proceso ha mostrado deficiencias importantes que podrían obstaculizar la eficacia del sistema nacional. Todavía en 2019, algunas entidades

federativas enfrentan problemas de distintos tipos para operar de manera coordinada sus sistemas locales anticorrupción, que van desde la falta de la legislación adecuada para armonizar su marco jurídico con respecto a la Ley General del SNA, la falta de designación de nombramientos clave para su funcionamiento, la falta de asignación de presupuesto público para cumplir con sus funciones, hasta la falta de autonomía para definir sus propias agendas de actuación. En este contexto, las treinta dos realidades de los estados de la república intentan confluir en un orden nacional que a su vez, enfrenta graves dificultades. De ahí la necesidad de implementar investigaciones que atiendan los problemas de la democracia mexicana desde lo local, de los municipios hacia la federación; de adentro hacia afuera y de abajo hacia arriba. Es necesario recordar que los procesos de cambio más importantes del sistema político nacional, iniciaron en el orden municipal y estatal; es fundamental construir sistemas de información estatal y municipal para generar sus propios indicadores en materia de atención, prevención y castigo a la corrupción.

La distancia entre la teoría de la democracia y su ejercicio cotidiano generan un déficit de credibilidad que repercute en los niveles de participación y en la calidad de la representación; los principios de igualdad y libertad parecen difuminarse entre violaciones constantes, casi permanentes de los derechos humanos, generando sociedades fragmentadas y desiguales. En México, aún persiste la promesa de un Estado Democrático de Derecho. Si el objetivo es construir democracia, hay que construir ciudadanía.

Reflexión final

Gran parte de la calidad de la democracia en México depende del cumplimiento eficaz del Estado de Derecho. Permite su desarrollo integral al permitir no sólo la existencia, sino el funcionamiento aceptable de instrumentos como la rendición de cuentas, que exige responsabilidad de las instituciones frente a las acciones de servidores públicos y gobernantes. La diferencia abismal entre la democracia ideal y la democracia real en México, genera serios cuestionamientos sobre sus capacidades para resolver altos índices de desigualdad y de pobreza; para prevenir y sancionar la violación constante de derechos humanos por parte del estado; para resguardar la vida y seguridad de sus habitantes frente a la violencia generada por la comisión de delitos de bajo y alto impacto en el tejido social y para crear oportunidades dignas de desarrollo humano en todo el país. El SNA, debidamente implementado en todos los niveles de gobierno, es potencialmente un buen

mecanismo institucional para atender y mejorar dichas condiciones.

Un problema nacional, como lo es la corrupción política, no se atiende de la misma manera en los tres niveles de gobierno, de ahí que se requieran políticas públicas diferenciadas que respondan específicamente al contexto político, económico y social de cada entidad federativa. La eficiencia de la legislación federal depende siempre de la eficiencia de la legislación estatal. Si hay diferencias de contenido y procedimientos, seguramente las habrá en cuanto a resultados; algunas de las entidades federativas con mayores índices de corrupción, no tienen aún la legislación adecuada para combatirla.

Gran parte de las disposiciones legales en México –desde la Constitución hasta reglamentos- no contemplan ningún tipo de sanción en caso de su incumplimiento. La impunidad desencadena consecuencias negativas que vulneran los principios de igualdad y libertad en el país. La diferencia sustancial entre el Estado Democrático de Derecho y el resto de las dimensiones de calidad, es que obliga nada más ni nada menos, al cumplimiento de la ley con respeto a los derechos humanos. El contexto histórico-social y político de las entidades federativas, determinan en buena medida su estructura institucional, la voluntad para procesar conflictos y demandas ciudadanas, así como su inserción en el sistema democrático nacional. Sin embargo, el Estado Democrático de Derecho es una dimensión transversal que involucra a los tres órdenes de gobierno.

Cuando el marco normativo corresponde a la realidad social en los tres niveles de gobierno pero el desempeño de la democracia no es suficiente, hace falta la aplicación igualitaria de la ley con respeto a los derechos humanos.

Cuando las leyes no funcionan, cuando no resuelven problemas o los encubren, hace falta la eficiencia del Estado de Derecho a la par de mecanismos complementarios, como por ejemplo, de rendición de cuentas y transparencia.

No obstante, también hace falta participación ciudadana, crítica, informada y responsable. La participación –al igual que el Estado de Derecho- es clave para mejorar el desempeño de la democracia en los tres niveles de gobierno. La democracia se construye desde las sociedades, de abajo hacia arriba, el marco jurídico ya está definido, falta cumplirlo. Los contenidos y los procedimientos como parámetros de calidad ya están establecidos, pero falta calidad en los resultados.

En este sentido, algunos de los pendientes por investigar indagar son los siguientes: a) Los

resultados que se pueden generar sobre el desempeño de la democracia mexicana si se relaciona al Estado de Derecho con otras dimensiones, dependiendo del tipo de información que se pretenda conocer y/o evaluar; b) El seguimiento a la instalación de los Sistemas Locales Anticorrupción para además de analizar sus procesos de legislación y participación ciudadana, estudiar los índices de calidad democrática en cada una de las entidades federativas respecto al Estado de Derecho; y c) El estudio de los resultados generados por la vinculación entre el SNA y los Sistemas Locales Anticorrupción, así como de las políticas públicas e instituciones que se generen en términos de su calidad.

Las formas habituales de entender la democracia a partir de sus aspectos jurídicos, legales o normativos, han sido rebasadas por una realidad en que las condiciones de pobreza y desigualdad –por mencionar las de mayor impacto social- exigen mejores resultados. El sistema político es necesario, pero no suficiente para garantizar la igualdad y libertad como valores esenciales de los seres humanos; hace falta una concepción amplia de la democracia en la que tenga lugar la inclusión social.

Bibliografía

- Aguiar, A. (2013). Estado de Derecho y Régimen Político. En G. Pérez, *Temas Selectos de la Teoría Política Contemporánea* (págs. 263-286). México: Ediciones y Gráficos Eón, S.A. de C.V.
- Anticorrupción, C. d. (27 de Junio de 2018). *Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción*. Obtenido de <https://cpc.org.mx/>
- Attili, A. (2013). Repensar al Estado para Consolidar la Democracia. En G. Pérez, *Temas Selectos de la Teoría Política Contemporánea* (págs. 237-262). México: Ediciones y Gráficos Eón, S.A de C.V.
- Beetham, D., Carvalho, E., Landman, T., & Weir, S. (2008). *Assesing the Quality of Democracy. A Practical Guide*. Stockholm, Sweden: International Institute for Democracy and Electoral Assistance.
- Cazzola, F. (Enero-Febrero de 2006). Conceptualizando la Corrupción. *Metapolítica ¿Por qué se pervierten las democracias? Laberintos de corrupción*, 10(45), 41-51.
- Chavarría, M. (2008). Teoría y Práctica de la Democracia. Reflexiones sobre nuevos aportes para su estudio. *Tesis para obtener el grado de Maestro en Sociología*. México: Universidad Iberoamericana.
- Chavarría, M. (2018). *El Sistema Nacional Anticorrupción en México*. México: Eón/Two Shores Publishing.
- Congreso de la Unión. (31 de Julio de 2017). *H. Cámara de Diputados LXIII Legislatura*. Obtenido de <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum.htm>
- Escobedo, J. F. (2000). *Resonancias del México Autoritario*. México: Universidad Iberoamericana.
- Freedom House. (31 de Julio de 2017). *Freedom House ORG*. Obtenido de Freedom in the World 2017: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2017/mexico>
- Geografía, I. N. (16 de Junio de 2018). *INEGI*. Obtenido de Marco Geoestadístico Nacional: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/CatalogoClaves.aspx>
- Huntington, S. (1994). *La Tercera Ola: la democratización a finales del siglo XX*. Buenos Aries: Paidós.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (31 de Jul de 2017). *Semáforo Anticorrupción*. Obtenido de <http://imco.org.mx/temas/semaforo-anticorrupcion-al-cierre-del-plazo->

constitucional/

Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2018). *Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental*. México: INEGI.

Magen, A., & Morlino, L. (Edits.). (2009). *International Actors, Democratization and the Rule of Law. Anchoring democracy?* New York: Routledge.

Morlino, L. (Enero-Febrero de 2005). Calidad de la democracia. Notas para su discusión. *Metapolítica*(39), 37-53.

Morlino, L. (2010). The Two 'Rules of Law' Between Transition to and Quality of Democracy. En L. Morlino, & G. Palombella, *Rule of Law and Democracy Inquiries into Internal and External Issues* (págs. 39-64). Leiden, The Netherlands: Brill.

Morlino, L. (2012). *Changes for democracy: actors, structures, processes*. Oxford University Press.

Morlino, L., & Palombella, G. (Edits.). (2010). *Rule of Law and Democracy Inquiries into Internal and External Issues* (Sciulli, David ed., Vol. 115). Leiden Boston: Brill.

O'Donnell, G. (2004). Democracia y Estado de Derecho. *Journal of Democracy*, 15(4), 32-46.

O'Donnell, G., & Schmitter, P. (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas* (Vol. IV). Madrid: Paidós.

O'Donnell, G. (2004). The Quality of democracy. Why the rule of law matters. *U.E: Journal of Democracy*, 15(4).

Palombella, G. (2010). The Rule of Law as an Institutional Ideal. En D. Sciulli (Ed.), *Rule of Law and Democracy. Inquires into Internal and External Issues* (Vol. 115, págs. 2-37). Leiden, The Netherlands : Brill.

Pérez, G., & Chavarría, M. (2018). *Calidad de la Democracia y los Desafíos Políticos en México*. México: Eón.

Secretaría de Gobernación. (26 de Octubre de 2016). *Diario Oficial de la Federación*. Obtenido de <http://www.dof.gob.mx/>

Senado de la República LXIII Legislatura. (31 de Julio de 2017). Obtenido de <http://www.senado.gob.mx/>

Transparencia Mexicana. (31 de Julio de 2017). *Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno*. Obtenido de <http://www.tm.org.mx/wp-content/uploads/2013/05/01-INCBG-2010->

Informe-Ejecutivo1.pdf

Transparency International. The Global Coalition Against Corruption. (31 de Julio de 2017).

Obtenido de <https://www.transparency.org/country/MEX>

Woldenberg, J. (29 de Agosto de 2002). Después de la transición. *Milenio Diario Monterrey*, págs. 20-21 A.

Notas

¹ Entiendo el término Transición como el “intervalo que se extiende entre un régimen político y otro”. En el caso de México, el intervalo de disolución del régimen autoritario y el establecimiento de un régimen democrático. Definición elemental de Transición en (O’Donnell, G. & Schmitter, P., 1994).

² Primer proceso electoral de la historia mexicana en que un partido distinto al Partido Revolucionario Institucional, ganó la Presidencia de la República mediante una contienda electoral. Después de 71 años en el poder, la derrota de este partido abrió las puertas al debate sobre lo que es la alternancia en el ejercicio del gobierno.

³ Las dimensiones procedimentales –llamadas así porque se refieren de manera específica a los mecanismos formales de acceso y distribución de los cargos de gobierno- son: 1. Estado de Derecho; 2. Rendición de Cuentas Electoral; 3. Rendición de Cuentas entre instituciones o interinstitucional; 4. Competencia entre partidos; y 5. Participación de diferentes actores, ciudadanos incluidos. Las dimensiones sustantivas -porque promueven los principios y valores fundamentales de los seres humanos- son: 6. Respeto pleno de los derechos que pueden ampliarse en la realización de diversas libertades; 7. Progresiva ampliación de una mayor igualdad política, social y económica; y 8. Responsividad, es decir, la satisfacción de los ciudadanos y la sociedad civil en general, derivada de la capacidad de respuesta del gobierno y de sus instituciones.

⁴ Las reformas más importantes que fundaron a la democracia contemporánea en México se pueden agrupar de la siguiente manera: 1. Cambios profundos, que implicaron el cambio del sistema mediante el fin de la dictadura, la definición constitucional de democracia y el surgimiento del partido hegemónico (1911-1929); así como el fin del presidencialismo autoritario y el surgimiento de movimientos sociales (1930-1976); y 2. Cambios fundamentales en el sistema, que una vez definido como democrático, fueron perfeccionando paulatinamente el marco jurídico mediante reformas electorales durante el periodo de 1977 a 2014. El cumplimiento eficaz del Estado de Derecho se subordinó al tema del sistema de partidos y al sistema electoral. Para mayor explicación puede verse (Pérez Pérez & Chavarría Suárez, Calidad de la Democracia y los Desafíos Políticos en México, 2018).

⁵ Fuente: <http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/geoestadistica/CatalogoClaves.aspx>

⁶ Una democracia con calidad es aquella que presenta una estructura institucional estable, que hace posible la libertad e igualdad de los ciudadanos mediante el funcionamiento legítimo de sus instituciones. Satisface completamente a los ciudadanos (resultados). ...y existen condiciones de libertad e igualdad (contenido)...existen los mecanismos para evaluar si el gobierno trabaja con relación a las demandas expresadas por la sociedad civil (procedimiento) (Morlino, Calidad de la democracia. Notas para su discusión, 2005, pp. 38-39).

⁷ Las definiciones mínimas de democracia se constriñen al ámbito de lo teórico, de lo legal o de lo político, sin considerar de manera fundamental en su contenido, a la sociedad en su conjunto o a los grupos sociales que la conforman como receptores de sus resultados. Esto tiene que ver con el agotamiento de las perspectivas teóricas tradicionales en el estudio de los sistemas políticos, y las cuáles se concentran sólo en principios de verificación y de falsificación de criterios para la asignación del carácter democrático o no democrático a los sistemas, tales como la existencia de mecanismos institucionales de acceso y distribución de los puestos de gobierno, pero sin tomar en cuenta el cumplimiento de un conjunto de derechos de la ciudadanía; la operación de marcos constitucionales o de un índice de leyes, pero sin considerar la garantía de dimensiones sustantivas de la democracia, como por ejemplo, la igualdad y la libertad de las y los ciudadanos.

⁸ Algunas de las definiciones más importantes sobre Estado de derecho y su relación con el sistema político se han clasificado en formales, sustantivas y operativas. Dicha clasificación permite identificar qué tipo de estructura institucional se ha diseñado según el Estado de derecho del que hablemos: de corte universal para la creación de leyes que limiten el poder del gobierno; formal para la generación de leyes claras, prospectivas, generales, promulgadas públicamente y defendidas en tribunales independientes; de contenido sustantivo para que además de lo anterior, se garanticen derechos como el bien común, la igualdad, la libertad y/o la justicia; o de confección operativa para implementar instituciones de justicia profesionales, independientes e imparciales que garanticen los derechos fundamentales. De manera que se hace posible su análisis empírico a partir de tres indicadores: 1. La estructura institucional establecida conforme a los Estados nación; 2. Los sistemas políticos que han incorporado mecanismos para garantizar derechos fundamentales y que por lo tanto, pueden ser considerados como democracias; y 3. La medición y evaluación sobre el desempeño del Estado de derecho, así como el grado de consolidación que han alcanzado. (Aguiar, Estado de Derecho y Régimen Político, 2013).

⁹ Por ejemplo, para el debido proceso en la formulación de leyes, éstas deben ser prospectivas y claras; relativamente estables; su redacción debe hacerse conforme a reglas públicas y generales; con independencia del poder judicial; respetando los principios básicos de equidad, imparcialidad y el derecho de audiencia abierta y equitativa; los tribunales deben tener facultades de revisión para asegurar que se cumplan los principios del estado de derecho; los tribunales deben ser asequibles y no se debe permitir que las agencias de prevención del delito se encuentren por encima de la ley (O'Donnell, *The Quality of democracy. Why the rule of law matters*, 2004).

¹⁰ La democratización de los primeros Estados ha sido estudiada por Samuel P. Huntington (1994) a través de olas (transiciones de un régimen no democrático a uno que sí lo es) y contra-olas (como procesos inversos: transiciones de regímenes democráticos hacia regímenes no democráticos). Según el autor, la primera ola de democratización tuvo lugar en Estados Unidos, Francia, Argentina, Chile, Suiza y Gran Bretaña, durante los años de 1828 a 1926. La contra ola que corresponde a éste periodo tuvo lugar entre 1922 y 1942, en Italia, Alemania, Lituania, Letonia, Polonia y Estonia. La segunda ola llegó de 1943 a 1962, con la descolonización de la India por parte del gobierno inglés y la ocupación aliada de Alemania, Italia y Austria. La contra ola respectiva fue de 1958 a 1975, con una serie de golpes militares en países de América Latina, como Perú, Chile y Uruguay. Y finalmente, la tercera ola de democratizaciones a partir de 1976, en el Sur de Europa, América Latina, Sudáfrica, Europa del Este, Rusia y Rumania.

¹¹ La evidencia empírica muestra que más del 60% de todos los países posee al menos alguna forma mínima de instituciones y procedimientos democráticos. La Comunidad de Democracias (Community of Democracies, CD), enumera más de 100 países. La Conferencia Internacional sobre Democracias Nuevas o Reinstauradas de Naciones Unidas (International Conference on New or Restored Democracies, ICNRD) se ha fortalecido a partir de su creación en 1998 para el desarrollo global de la democracia en virtud de su idoneidad para promover entre otros objetivos, el desarrollo económico, la reducción de la pobreza y la protección de los derechos humanos (Beetham, Carvalho, & Weir, 2009, p 7.). Freedom House por ejemplo, ha registrado que mientras en 1974 el número de estados democráticos ascendía sólo al número de 39, hacia finales del año 2006, de 193 países independientes, 123 de ellos clasifican por lo menos, como democracias electorales. La democracia se ha convertido en la forma de gobierno predominante en el mundo no sólo por gozar de legitimidad internacional, sino por garantizar un conjunto mínimo de derechos y libertades inherentes a las personas (Magen & Morlino, 2009).

¹² En el caso de México por ejemplo, hasta antes de la alternancia en la Presidencia de la República en el año 2000, el régimen mexicano se definió como presidencialista autoritario, con un poder ejecutivo que excedía sus facultades constitucionales y ejercía algunas meta-constitucionales, con subordinación de poderes, toma de decisiones centralizada, con organizaciones sociales, sindicales y empresariales corporativizadas y clientelares; así como con partido hegemónico, elecciones sin competencia real, sin partidos de oposición y leyes electorales restrictivas. Algunas de esas facultades meta-constitucionales del presidente: 1. Designación del candidato presidencial del partido único (PRI), quien se consideraba el virtual ganador de la contienda; 2. Era jefe de Estado y de las fuerzas armadas, lo que le permitía el control militar; 3. Era líder máximo del partido hegemónico, lo que convertía al partido en propiedad del Estado, no se distinguía al partido en el gobierno del partido del gobierno; 4. Negociador e interlocutor con las organizaciones sociales y grupos de interés, corporativista y clientelar; 5. Designaba a los candidatos del partido hegemónico a las gubernaturas de las entidades federativas, lo que fortalecía los cacicazgos locales; 6. Designaba a los

candidatos del partido hegemónico para la Cámara de Diputados y el Senado de la República; 7. Era líder incuestionable de las políticas gubernamentales; y 8. Mantenía la iniciativa y el control de las reformas políticas y electorales (Woldenberg, Después de la transición, 2002, p. 39) (Escobedo, 2000, pp. 120-127).

¹³ Por rendición de cuentas, se entiende que todos los agentes, públicos y privados, incluyendo los del más alto nivel, son sujetos de una apropiada legalidad establecida, con controles que aplican todo el peso de la ley sobre sus actos. De aquí que cada ciudadano es sujeto de la autoridad legal de una o de más instituciones, y que nadie se debe encontrar por encima o por debajo de la ley. En este sentido, se definen dos tipos de rendición de cuentas: 1. Rendición de cuentas electoral: a través de instituciones electorales, mediante las cuales los ciudadanos pueden cambiar de partido o de personas en el gobierno, y/o ante organizaciones y grupos sociales que demandan del estado la sanción o el castigo para funcionarios que violaron la ley; y 2. Rendición de cuentas interinstitucional: frente a instituciones del estado que previenen, canalizan o castigan las acciones presumiblemente ilegales de los servidores públicos. De esta manera, el establecimiento de un estado democrático de derecho con rendición de cuentas, implica que los ciudadanos no son sólo sujetos de la democracia, sino agentes del sistema político. Por lo que nunca debieran ser vistos como suplicantes de la bondad del gobierno o del estado. Los ciudadanos –como agentes y portadores de un conjunto de derechos civiles y eventualmente también de derechos sociales- tienen el derecho de ser tratados con total consideración y respeto, en condiciones de igualdad (Morlino, 2012).

El Sistema Nacional Anticorrupción y la recuperación de activos: breves reflexiones

The National Anti-Corruption System and asset recovery: brief reflections

Oscar Andrey Espinosa Gómez*

Resumen: Este ensayo tiene como finalidad hacer algunas referencias fundamentales respecto del Sistema Nacional Anticorrupción, y la importancia de la recuperación de activos, como aspecto central, que debe considerarse en el sistema mencionado.

En este tenor, se hablará de forma introductoria de los conceptos más importantes del Sistema Nacional Anticorrupción, y se hará una breve reflexión sobre la recuperación de activos en dicho sistema.

Abstract: This essay aims to make some fundamental references regarding the National Anti-Corruption System, and the importance of asset recovery, as a central aspect, which should be considered in the mentioned system.

In this regard, the most important concepts of the National Anti-Corruption System will be introduced in an introductory manner, and a brief reflection on the recovery of assets in said system will be made.

I. Introducción

La corrupción es un problema de alcances impresionantes, tanto en lo político, como en lo económico y lo institucional, incluyendo, por supuesto; lo social. Alcances que no solamente son de naturaleza nacional, sino por el contrario, tal es el impacto en los rubros mencionados, que la preocupación es mundial, y las políticas públicas, así como las políticas criminales están encaminadas a prevenirla, inhibirla y al final; sancionarlas.

Frente a estos grandes retos, que ha significado la corrupción, en esta ocasión es importante concentrarnos en un aspecto relevante, el nacional, para después encaminarlo al local y utilizar las experiencias internacionales para generar mejores propuestas de cambio.

En este tenor, a nivel internacional, México se suscribió a tres importantes convenciones internacionales para combatir a la corrupción:

* Maestro en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, doctorante en derecho por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de Chiapas, actualmente es miembro del Sistema Estatal de Investigadores de Chiapas, líneas de investigación: derecho penal y proceso, correo: oscar.espinosa@ijj-unach.mx

- 1) La Convención para combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE);
- 2) La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos (OEA);
- 3) La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC).

Todas estas convenciones se traducen en obligaciones internacionales para nuestro país, pues fueron firmadas por el Ejecutivo Federal y ratificadas por el Senado de la República.

Como resultado de esto, el 16 de abril de 2015, teniendo como antecedentes las iniciativas propuestas por los distintos grupos parlamentarios y en el marco de una extensa discusión en el Congreso de la Unión, la cual fue acompañada por la participación de académicos y representantes de organizaciones civiles especializadas en temas de transparencia y rendición de cuentas que plantearon diversas propuestas para el diseño del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, distintas comisiones del Senado realizaron un dictamen sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reformaban, adicionaban y derogaban diversas disposiciones de la Constitución en materia de combate a la corrupción¹.

II. El Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción, en adelante “SNA”, nace como una respuesta por parte del ejecutivo para combatir a la corrupción, esto implicó crear un sistema orientado a entrelazarse y coordinarse para llevar a cabo medidas de investigación y sanción por actos de corrupción de servidores públicos, para ello se propuso disponer de instituciones a nivel federal y local en la administración pública, y también se modificaron los tipos penales del código penal federal, para dar fuerza y establecer los supuestos en los que serán sancionados los servidores públicos.

En este orden de ideas, todo resultado está configurado por un proceso que le antecede, un proceso que puede tener sus peculiares complicaciones en el mundo de la política-partidista.

El acuerdo de voluntades, el consenso y la toma de decisiones trascendentales en la vida política del país que a costas llevan bajo su responsabilidad; son de alguna manera y peculiarmente aletargados. En este sentido, la iniciativa para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, fue sin duda el esfuerzo conjunto de una serie de fuerzas políticas; Partido Revolucionario Institucional,

Partido de Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática. Sin embargo, y caso contrario; Movimiento de Regeneración Nacional, Partido del Trabajo y Partido Nueva Alianza², fueron tres entidades políticas que votaron en contra de la creación del Sistema Nacional Anticorrupción.

Finalmente, al tener una mayoría calificada, la Cámara de Diputados determinó que, junto con la Minuta correspondiente, el Proyecto de Decreto fuese turnado a la Cámara de Senadores para discusión y aprobación³. Una vez hecho esto, se hicieron reservas respecto a 11 artículos⁴ para ser discutidas en lo particular, pero las mismas no fueron admitidas⁵, ya que el pleno de la Cámara de Senadores: “determino impostergable el cambio que la sociedad mexicana exige; y con 99 votos a favor, 8 en contra y 2 abstenciones, se aprobó el proyecto de Decreto en lo general”.

Acto seguido, conforme al procedimiento establecido por el artículo 135 de nuestra Carta fundamental, se ordenó su remisión a las legislaturas de los Estados, hecho esto, el 20 de mayo del 2015⁶, la Secretaría General de la Cámara de Senadores informó al Pleno de la Asamblea que se recibieron los votos aprobatorios de los Estados⁷

Concluidos los requisitos, el 27 de mayo de 2015 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se derogan, reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, efecto por el cual se creó el denominado Sistema Nacional Anticorrupción⁸.

Tabla 1
Artículos Reformados

Artículo	Tema
22, párrafo segundo, fracción II.	La extinción de dominio procederá en casos de “Enriquecimiento Ilícito.
28, párrafo vigésimo, fracción XII.	Creación de Órganos Internos de Control en la Comisión Federal de Competencia Económica y en el Instituto Federal de Telecomunicaciones.
41, párrafo segundo, fracción V, Apartado A, en sus párrafos segundo, octavo y décimo	Unificación del criterio para contar con Órgano Interno de Control en el Instituto Nacional Electoral.
73, fracciones XXIV y XXIX-H.	Facultad del Congreso para establecer en Ley las

	bases de coordinación del Sistema Nacional Anticorrupción, así como para fijar competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para imponer sanciones a servidores públicos por faltas graves y a particulares por actos vinculados.
74, fracciones II y V, en sus párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto.	Aclaración de que el órgano fiscalizador es la Auditoría Superior de la Federación.
76, fracción II	Facultad del Senado para ratificar el nombramiento del Secretario responsable del Control Interno del Ejecutivo Federal.
79, párrafos primer, segundo, actual tercero y sus fracciones I, en sus párrafos segundo, cuarto y quinto, II y IV, primer párrafo, y los actuales párrafos cuarto, quinto y sexto.	Auditorías en tiempo real.
104, fracción III	Cambio de la denominación de los tribunales de lo contencioso-administrativo por el de Tribunales de Justicia Administrativa en atención a sus nuevas funciones.
Título Cuarto	Se modificó la denominación del Título para incorporar la materia de responsabilidad de particulares vinculados a las faltas administrativas graves o a hechos de corrupción
109	Sanciones a servidores públicos y particulares, se incorpora la figura de suspensión de actividades, disolución o intervención de la sociedad respectiva cuando se cause perjuicio.
113;	Creación del Sistema Nacional Anticorrupción.
114, párrafo tercero	Ampliación a 7 años la prescripción de las facultades de la autoridad para sancionar.

116, párrafo segundo, fracciones II, en su párrafo sexto y V	Se incorpora para los Estados de la Federación la auditoría en tiempo real, se faculta a los Tribunales de Justicia Administrativa para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y particulares vinculados a faltas administrativas.
122, apartado C, base primera, fracción V, incisos c), en su párrafo segundo, e), m), y n) y, base quinta.	Se incorpora para la Ciudad de México la auditoría en tiempo real, se faculta a los Tribunales de Justicia Administrativa para imponer sanciones administrativas a los servidores públicos y particulares vinculados a faltas administrativas.

Fuente: Chávez Alor, Jaime y Betanzos Torres, Eben Omar. *op.cit.* pp. 37-38

Tabla 2
Artículos adicionados

Artículo	Temas
73, con una fracción XXIX-V	Facultad del Congreso para expedir en Ley, competencia entre los órdenes de gobierno en materia de obligaciones, responsabilidades y sanciones administrativas de los servidores públicos.
74, con una fracción VIII, pasando la actual VIII a ser IX	Facultad de la Cámara de Diputados de designar a los Titulares de los Órganos Internos de Control de los órganos autónomos
79, con un tercer y cuarto párrafos, recorriéndose los actuales en su orden.	Adición de facultades de la Auditoría Superior de la Federación.
108, con un último párrafo	Obligación de presentar declaración patrimonial y de conflicto de interés.
116, párrafo segundo, fracción II, con un	Funciones de fiscalización de legislaturas de los

octavo párrafo, recorriéndose el actual en su orden	estados.
122, Apartado “c”, base primera, fracción V, inciso c), con un tercer párrafo, recorriéndose el actual en su orden.	Carácter público de informe de auditoría de la entidad de fiscalización de la Ciudad de México.

Fuente: Chávez Alor, Jaime y Betanzos Torres, Eben Omar. *op.cit.* pp. 37-40

Tabla 3

Artículos derogados

Artículo	Temas
79, segundo párrafo de la fracción IV, del actual párrafo tercero	Impugnación de sanciones y resoluciones de la Auditoría Superior de la Nación.

Fuente: Chávez Alor, Jaime y Betanzos Torres, Eben Omar. *op.cit.* pp. 37-40

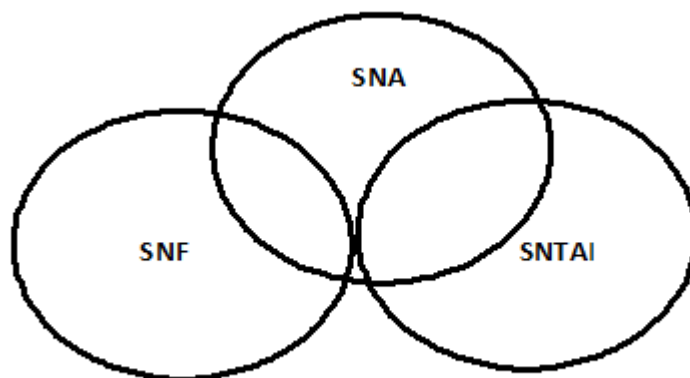
El SNA (Sistema Nacional Anticorrupción), tiene como objetivo “establecer principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, y con ello cumplir con estos tres aspectos; (1) prevenir; (2) detectar, (3) y sancionar las faltas administrativas y los posibles hechos de corrupción”.⁹

Para concluir, a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, a las entidades federativas se les concedió 360 días para que actualizarán su marco constitucional local.¹⁰

III. La interacción sistemática del SNA

Es precisamente el cambio de paradigma lo importante en esta reforma de naturaleza histórica, ya que se ha cambiado de una visión orgánica a una visión sistémica, utilizando los recursos institucionales; la participación del Sistema Nacional Anticorrupción como punta de lanza, acompañado por el Sistema Nacional de Transparencia, y el Sistema de Nacional de Fiscalización (comité rector), para que coyunturalmente mediante la participación sistemática se detecten, investiguen y sancionen hechos de corrupción, cometidos por servidores públicos, y en mención muy escueta a particulares.

Imagen 1
Ejemplificación de la interacción sistemática



Fuente: Elaboración propia

Continuando con una serie de reformas, para robustecer y hacer funcional el SNA, el 18 de julio de 2016, un año después de la entrada en vigor de la Reforma Constitucional, se aprobaron y publicaron las leyes secundarias en materia de combate a la corrupción, leyes, que deben servir como referencia a los Estados para reformar su marco local y en consecuencia emitir sus propias leyes.

A. Algunas de las principales consecuencias de la reforma en materia de combate a la corrupción son las siguientes:

1. Se crea el Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Se crea y conforma el Sistema Nacional de Fiscalización.
3. Se fortalece la Auditoría Superior de la Federación.
4. Se instituye el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
5. Se crea la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.
6. Se incluye como obligación de los servidores públicos la presentación de la declaración de intereses.

B. Se amplían los supuestos de procedencia para la extinción de dominio, incluyendo ahora el enriquecimiento ilícito.

Sistema Nacional Anticorrupción: Leyes creadas

En esta lógica, las leyes secundarias que regulan al SNA son las siguientes:

1. Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción.
2. Ley General de Responsabilidades Administrativas.
3. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
4. Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Siendo todos estos, los movimientos legislativos que tuvieron lugar para fortalecer al Sistema Nacional Anticorrupción.

IV. El Sistema Nacional Anticorrupción y la recuperación de activos

Como se ha observado, la corrupción no es un tema que deba tomarse a la ligera, sino al contrario; es un tema de vital importancia en un país, confrontar este fenómeno, inhibirlo y erradicarlo es una estrategia que genera grandes beneficios.

Esto significa que una parte importante para erradicarla está constituida por el dinero que se desvía con motivo de estas acciones corruptas, dinero que queda en manos de particulares y que no retorna a las arcas públicas.

Actualmente, se ha hecho mayor trabajo legislativo en generar tipos penales que castiguen la corrupción. Sin embargo, estos delitos no son graves y pertenecen en su mayoría a los anteriormente denominados “delitos contra servidores públicos”.

Esto significa que se tiene la creencia de que una forma de recuperar la confianza ciudadana, es haciendo propaganda en la cual se menciona que la ley se ha endurecido para contrarrestar los actos de corrupción.

Sin embargo, esto como si fuera un tratamiento médico, no puede tener efecto sí con el no van acompañadas una serie de medidas estratégicas que fortalezcan las reformas penales.

Todo esto significa entonces, que si bien –con las reformas- se apacigua la desconfianza institucional; los efectos económicos y políticos no tienen el mismo resultado de disminución, y se genera un vacío que puede utilizarse para seguir realizando actos corruptos.

Por lo anterior, sería más importante que se recuperara el dinero extraído ilícitamente que realizar un proceso penal. En términos de un uso económico del derecho, sería más beneficioso y tendría efectos operativos más importantes. Esto porque se retiraría el factor “poder” al agente corruptor, se devolvería el dinero y con ello se sanearía la administración pública, y se podría obtener mayor confianza ciudadana.

Por esta importancia, la recuperación de activos en un sistema, como es el Sistema Nacional Anticorrupción debe ser central¹¹. En términos generales, son dos las deudas que se tienen en este sistema: (1) la recuperación de activos y (2) la inhibición del lavado de dinero.

Estos dos temas son centrales y se relacionan íntimamente, sin embargo, en esta ocasión solo abordaremos el primero.

V. ¿Cuáles son los problemas?

Se afirma que el Sistema Nacional Anticorrupción no coloca suficiente importancia a un tema como el que tratamos hoy; esto porque a pesar de tener leyes que coadyuvan en la recuperación de activos¹², el sistema como un esquema no tiene lineamientos para una estrategia de recuperación de activos ilícitos, basta dar una leída a la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, y sus leyes secundarias, para percatarnos que la estrategia para inhibir y erradicar la corrupción es de forma frontal e inmediata.

Incluso en el marco administrativo, que debería ser la fuente de origen desde donde deberían estarse gestando estas políticas, no existe claridad, y columnas de estrategias que viertan el tema, mucho menos que lo fortalezcan, esto a pesar de que México ha suscrito tratados internacionales para combatir la corrupción y es miembro del GAFI.¹³

Como menciona el Mtro. Eduardo Bohórquez, a partir de la entrada en vigor del Sistema Nacional Anticorrupción se ampliaron las atribuciones de las autoridades para recuperar recursos y bienes, ya que se estipula la disolución de empresas como una nueva forma de recuperar recursos públicos, además de que se fortaleció la extinción de dominio.

En estos términos, se necesita que el Sistema Nacional Anticorrupción cuente con elementos fuertemente capacitados, es decir, que se disponga de material humano profesionalizado en la materia.

En relación al tema, el maestro Bohórquez, dice que el Estado aún tiene una actuación muy débil, y para citar un ejemplo, en el 2016 se registraron sólo 11 casos por extinción de dominio que llegaron al Servicio de Administración y Enajenación de Bienes (SAE) y sólo se recuperaron activos por 750,000 pesos.¹⁴

Una suma, evidentemente baja, si se consideran los escándalos por corrupción que se han vertido en la opinión pública. En esta lógica, el reto de construir un Sistema Nacional

Anticorrupción con mecanismos que promuevan la recuperación de dinero de procedencia ilícita, tiene que verse traducido en recursos humanos dentro del Sistema; como menciona el maestro José Fernández, peritos especializados en materia contable, financiera, económica, e incluso en materia corporativa, todo esto para seguirle el rastro a los causes del dinero, y con ello establecer políticas eficientes de recuperación de activos.

Dentro de esto, es importante retomar la experiencia internacional, pues, en el nuevo sistema mencionado, no se cuenta con una oficina dedicada exclusivamente a esta tarea. Un vacío preocupante, por tratarse de un tema relevante, como ya se ha mencionado.

Basta revisar, algunos ejemplos latinoamericanos; como Honduras, que cuenta con una Oficina Administradora de Bienes Incautados; República dominicana que contempla la Oficina Encargada de la Custodia y Cuidado de los Bienes Incautados; Costa Rica con la Unidad de Administración de Bienes Decomisados y Comisados; Bolivia que tiene la Dirección de Registro, Control y Administración de Bienes Incautados.¹⁵

Estas experiencias internacionales, son de referencia y pueden ser de mucha utilidad al momento de implementar estas herramientas, las cuales serían importantes se incluyeran dentro del Sistema Nacional Anticorrupción, para establecer políticas claras que tengan como objetivo; la recuperación de activos.

VI. Conclusiones

- 1.- Es importante que se integre al Sistema Nacional Anticorrupción material humano capacitado en materia contable, financiera, económica, e incluso en materia corporativa, todo esto para seguirle el rastro a los causes del dinero, y con ello establecer políticas eficientes de recuperación de activos.
- 2.- Es importante y urgente que se cree dentro del Sistema Nacional Anticorrupción una oficina encargada única y exclusivamente a la recuperación de activos.
- 3.- Es fundamental el nombramiento del Fiscal General Anticorrupción, para el funcionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción en general.

Bibliografía

- Senado de la República, 2015. Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. <http://bit.ly/2uN6mLa>
- Chávez Alor, Jaime y Betanzos Torres, Omar Eben, Reforma en materia de anticorrupción, México, Editorial Tiran lo Blanch, 2017. TMX 1,300, 990.
- Esquivel Mossa, Jazmín, “Ciclo de conferencias magistrales 2017”, Universidad Autónoma de Chiapas, México, 2017.
- Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; Considera operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero), terrorismo, financiamiento al terrorismo y terrorismo internacional.
- Molina, Héctor y Langer, Ana, “México, sin oficina central para recuperar bienes ilícitos”, México, 07 de agosto de 2017, <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-sin-oficina-central-para-recuperar-bienes-ilicitos-20170808-0082.html>
- Organización de los Estados Americanos, “Sistemas de Administración de Bienes y América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado”, México, OEA, 2011, http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf
- Molina, Héctor y Langer, Ana, “México, sin oficina central para recuperar bienes ilícitos”, México, 07 de agosto de 2017, <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-sin-oficina-central-para-recuperar-bienes-ilicitos-20170808-0082.html>
- Organización de los Estados Americanos, “Sistemas de Administración de Bienes y América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado”, México, OEA, 2011, http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual

%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf

Notas

¹ Senado de la República, 2015. Dictamen de las comisiones unidas de puntos constitucionales; de anticorrupción y participación ciudadana; de gobernación, y de estudios legislativos, segunda, sobre la minuta con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. <http://bit.ly/2uN6mLa>

² La razón por la que se votaron en contra se debe, mayoritariamente a argumentos en los que se menciona que el Sistema Nacional Anticorrupción es una forma de simulación y que no obedece realmente a la voluntad política para combatir a la corrupción de funcionarios públicos, sino que, se debe a intereses políticos para justificar y mejorar las condiciones electorales para el partido gobernante en turno: PRI.

³ Chávez Alor, Jaime y Betanzos Torres, Omar Eben, *Reforma en materia de anticorrupción*, México, Editorial Tiran lo Blanch, 2017. TMX 1,300, 990. pág. 35.

⁴ *Ídem.*

⁵ *Ídem.*

⁶ *Ibidem.* pág. 36

⁷ Los Estados que emitieron su voto aprobatorio fueron; Aguascalientes, Baja California, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Puebla, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas. *Ídem.*

⁸ Con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción se reformaron, modificaron, adicionaron o derogaron los artículos 22, 28, 41, 73, 74, 76, 79, 104, 108, 109, 113, 114, 116, y 122 de nuestra Carta Magna. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5394003&fecha=27/05/2015

⁹ Esquivel Mossa, Jazmín, “Ciclo de conferencias magistrales 2017”, Universidad Autónoma de Chiapas, México, 2017. Pág. 11.

¹⁰ Esquivel Mossa, Jazmín, *op.cit.* Pág. 11

¹¹ Revisar caso de Abadacha, restitución de los activos ilícitos a su país de origen; En donde el gobierno de Suiza regresó recursos financieros ilícitos pertenecientes al expresidente de Nigeria Sani Abacha, las autoridades Suizas cooperaron con las de Nigeria para **recabar toda la información necesaria y proceder a la restitución de los recursos** al gobierno nigeriano, equivalente a 500 millones de dólares.

¹² Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; Reglamento de la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; Considera operaciones con recursos de procedencia ilícita (lavado de dinero), terrorismo, financiamiento al terrorismo y terrorismo internacional.

¹³ Grupo de Acción Financiera contra el blanqueo de Capitales.

¹⁴ Molina, Héctor y Langer, Ana, “México, sin oficina central para recuperar bienes ilícitos”, México, 07 de agosto de 2017, <https://www.economista.com.mx/politica/Mexico-sin-oficina-central-para-recuperar-bienes-ilicitos-20170808-0082.html>

¹⁵ Organización de los Estados Americanos, “*Sistemas de Administración de Bienes y América Latina y Guía para la Administración de Bienes Incautados y Decomisados del Crimen Organizado*”, México, OEA, 2011, http://www.cicad.oas.org/lavado_activos/grupoexpertos/Decomiso%20y%20ED/Manual%20Bienes%20Decomisados%20-%20BIDAL.pdf

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

Universidad Autónoma de Nuevo León
Ciudad Universitaria, Pedro de Alba s/n
San Nicolás de los Garza, Nuevo León,
C.P. 66451