LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA AGENDA NACIONAL

Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales

VII

Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial

Silvia Inclán
Mauricio Merino
coordinadores

COMECSO
UASLP Universidad Autónoma de San Luis Potosí
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
EL COLEGIO DE SAN LUIS
CONACYT

LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA AGENDA NACIONAL

Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales

VII

Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial

LAS CIENCIAS SOCIALES Y LA AGENDA NACIONAL

Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales

Jorge Cadena Roa
Miguel Aguilar Robledo
David Eduardo Vázquez Salguero
Coordinadores generales

VII

Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial

Silvia Inclán
Mauricio Merino
Coordinadores

COMECSO
UASLP Universidad Autónoma de San Luis Potosí
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES
EL COLEGIO DE SAN LUIS
CONACYT Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

COORDINACIÓN GENERAL
Jorge Cadena Roa (UNAM)
Miguel Aguilar Robledo (UASLP)
David Eduardo Vázquez Salguero (COLSAN)

COMITÉ CIENTÍFICO
Miguel Aguilar Robledo (UASLP)
Jorge Cadena Roa (UNAM)
Rosalba Casas Guerrero (UNAM)
Oscar Contreras Montellano (COLEF)
María Guadalupe Galindo Mendoza (UASLP)
Alfredo Hualde Alfaro (COLEF)
Esteban Krotz Heberle (UADY)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
Esperanza Tuñón Pablos (ECOSUR)
Guadalupe Valencia García (UNAM)
Eduardo Vega López (UNAM)

COMITÉ ORGANIZADOR
Miguel Aguilar Robledo (UASLP)
Jorge Cadena Roa (UNAM)
Oscar Contreras Montellano (COLEF)
María Luisa Martínez Sánchez (UANL)
Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)
Cristina Puga Espinosa (UNAM)
David Eduardo Vázquez Salguero (COLSAN)
Anuschka van´t Hooft (UASLP)

COORDINACIÓN TÉCNICA
Sandibel Martínez Hernández (COMECSO)
Martha de la Luz Rivera Sierra (COLSAN)
Anuschka van´t Hooft (UASLP)

DIFUSIÓN
José Israel Trejo Muñiz (COLSAN)
Laura Gutiérrez Hernández (COMECSO)
Astrid Gutiérrez López (COMECSO)
Oscar Humberto Silva Silva (UASLP)

SISTEMAS
Roberto Holguín Carrillo (COMECSO)

FERIA DEL LIBRO DE LAS CIENCIAS SOCIALES
Stefano Santasilia (UASLP)

TALLERES
Stefano Santasilia (UASLP)

PRESENTACIONES DE LIBRO
Mauricio Genet Guzmán Chávez (COLSAN)

ACTIVIDADES CULTURALES
José Ramón Álvarez González (COLSAN)

DISEÑO GRÁFICO
Amanali Cornejo Vázquez (UNAM)
Lucía Ramírez Martínez (UASLP)
Daniela Vendramin (*Freelance*)

LOGÍSTICA
Juan Enrique Ávalos Arguijo (UASLP)
Ana Laura Fonseca Patrón (UASLP)
Pedro Antonio García Martínez (COLSAN)
Judith Esther García Pérez (COLSAN)
Erika Gloria Gómez (UASLP)
Ramiro Alejandro Hernández Rivera (UASLP)
Anabel Meave Gallegos (COMECSO)
José de Jesús Meléndez Martínez (UASLP)
Daniel Abraham Rodríguez Chávez (UASLP)
María Gabriela Torres Montero (UASLP)

COORDINADORES DE EJES

La democracia cuestionada. Representación, comunicación y participación política
Julio César Contreras Manrique (COLSAN) | Willibald Sonnleitner (COLMEX)

Acción colectiva, movimientos sociales, sociedad civil y participación
Juan Carlos Ruiz Guadalajara (COLSAN) | Gustavo Urbina (COLMEX)

Desigualdades, pobreza, economía informal, precariedad laboral y desarrollo económico
Cristina Bayón (UNAM) | Sara Ochoa (UNAM) | José Guadalupe Rivera González (UASLP)

Políticas públicas y gobernanza
Enrique Delgado López (UASLP) | Eduardo Villareal (CIDE)

Medio ambiente, sustentabilidad y vulnerabilidad social
Juan José Cervantes Niño (UANL) | Leonardo Márquez Mireles (UASLP) | Dolores Molina Rosales (ECOSUR)

Migraciones y transmigraciones
Rodolfo Cruz (COLEF) | Ivy Rieger (UASLP) | Martha Judith Sánchez (IIS-UNAM)

Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial
Silvia Inclán (IIS-UNAM) | Mauricio Merino (CIDE)

Criminalidades, violencias, opresiones y seguridad pública
Fuensanta Medina (COLSAN) | José Luis Velasco (UNAM)

Problemas urbanos y del territorio
Briseida López Álvarez (COLSAN) | Federico Morales (UNAM)

Estudios de género: feminismos violencias y temas emergentes
Oresta López (COLSAN) | María Luisa Martínez (UANL) | Esperanza Tuñón (ECOSUR)

Población en condiciones de vulnerabilidad y riesgo
Patricia Julio Miranda (UASLP) | Jorge Damián Morán Escamilla (COLSAN)

México en la globalización: inserción actual y retos estratégicos
Claudia Maya (UNAM) | Enriqueta Serrano (COLSAN)

Conocimiento, ciencia e innovación: contribuciones e impactos a la problemática social
Rosalba Casas (UNAM) | Michelle Chauvet (UAM-A) | Marco Antonio Montiel (COLSAN)

Los desafíos de la educación
Rocío Amador (UNAM) | Rubí Ceballos Domínguez (UASLP) | Lorenza Villa Lever (IIS-UNAM)

Los mundos simbólicos: estudios de la cultura y las religiones
Mariana Molina (COLMEX) | Gilberto Pérez Roldán (UASLP) |

Construcción social desde el discurso, la escritura y los estudios visuales
Ramón Alvarado Ruiz (UASLP) | Elke Köppen (UNAM)

Teorías y metodologías de las ciencias sociales
Jorge Galindo (UAM-C) | Alejandro Monsiváis (COLEF)

Problemas actuales de las ciencias sociales: docencia, investigación, difusión, evaluación, publicaciones
Miguel Aguilar Robledo (UASLP) | Jorge Cadena Roa (UNAM) | Oscar Contreras (COLEF)

Talleres pre-congreso: ciencias sociales digitales.
María Guadalupe Galindo Mendoza (UASLP) | Roberto Holguín Carrillo (LAOMS) | Ricardo Mansilla (UNAM)

Los trabajos incluidos en *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*, coordinado por Jorge Cadena Roa, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, *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 y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales

COORDINADORES GENERALES
Jorge Cadena Roa
Miguel Aguilar Robledo
David Eduardo Vázquez Salguero

VOLUMEN VII
Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial

COORDINADORES
Silvia Inclán
Mauricio Merino

ISBN Colección: 978-607-98224-0-8
ISBN Volumen VII: 978-607-8664-00-9

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

Facultad de Ciencias Sociales y Humanidades,
Universidad Autónoma de San Luis Potosí
http://www.uaslp.mx/

El Colegio de San Luis, A.C.
http://www.colsan.edu.mx/

Las Ciencias Sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales consta de dieciocho volúmenes, uno por cada eje temático desarrollado en el VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales, que se ponen a disposición del público en dos formatos, uno como documento portátil (.pdf) y otro elaborado con el software *Open Journal Systems* (OJS), libre y de código abierto, sin fines de lucro, que se ha convertido en el estándar de las publicaciones académicas periódicas. El OJS permite registrar e indexar cada trabajo, lo que facilita su localización en línea a partir de descriptores básicos que son reportados a los motores de búsqueda como título, autor, resumen y palabras clave. La obra puede descargarse en ambos formatos de: http://www.comecso.com/ciencias-sociales-agenda-nacional.

Índice general

Introducción general 11
Silvia Inclán y Mauricio Merino

Los retos de la justicia: percepción, impunidad, procuración y administración

Justicia Indígena, alternativa al Sistema Penal Acusatorio en México 13
Rosa Alonso Pérez, Héctor Bernal Mendoza y Miguel Ángel Sámano Rentería

Percepción de la corrupción académica entre estudiantes universitarios. Mitos y realidades 31
Evangelina Tapia Tovar, Olivia Sánchez García y Sergio Jacinto Alejo López

Los desafíos del Sistema Nacional Anticorrupción para la construcción de una democracia ética en México

La participación de los Órganos Internos de Control en la Implementación del Sistema Nacional/Estatal Anticorrupción 57
Rosa Danielle Lina Pérez

La corrupción en el gobierno del Estado de Hidalgo y la implementación del sistema anticorrupción como solución 85
Jorge Luis Escamilla Molano

El Sistema Nacional Anticorrupción y Fortalecimiento de la Democracia en México 103
Gabriel Pérez Pérez 103

¿Qué le falta al Sistema Nacional Anticorrupción de México? 121
Oscar Diego Bautista

La rendición de cuentas públicas: la ASF y los congresos locales

Rendición de cuentas horizontal como mecanismo para combatir la corrupción 135
Emilio Muñoz-Rivero Manrique

Derechos humanos y las instituciones para su protección

La Objeción de Conciencia frente a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Colombia 161
William J. Salazar-Medina y Martin Eduardo Salazar Medina

La búsqueda de un Estado de Derecho: el garantismo en la *illusio* de los operadores jurídicos .175
Angélica Cuéllar Vázquez

Evoluciones estructurales del sistema jurídico a partir de los derechos humanos 193
Cuauhtémoc Rueda Luna

Corrupción: definición, causas y efectos

Análisis de la corrupción de América Latina: Brasil y México 213
Ana Paula Romualdo

Política anticorrupción: hacia el modelo multi-agencias en México 227
Enrique Martínez Gaitán

Análisis de la semántica de la Corrupción en México a partir del concepto de Script Cultural de la Teoría de Sistemas 249
Rodrigo Aguilar Contreras

Condiciones estructurales y organizacionales en la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales

Configuración de los órganos internos de control del gobierno de Hidalgo.....273
Israel Cruz Badillo y Jorge Bautista Martínez

Corresponsabilidad ciudadana en el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en Zacatecas 293
Rubén de Jesús Ibarra Reyes y Elizabeth Amador Márquez

Seguridad pública y ciudadanía: una propuesta de análisis sobre las formas de operación de las instancias de seguridad pública municipales en el estado de Hidalgo, México.....309
Benito León Corona y Israel Cruz Badillo

La impunidad como lujo: la proliferación del robo de combustible en Puebla y su relación con la élite local 335
María del Rosario Carbajal Rodríguez

Introducción general

Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial

Silvia Inclán (UNAM)
Mauricio Merino (CIDE)
Coordinadores

El eje 7 del VI Congreso Nacional de Ciencias Sociales, "Las ciencias sociales y la agenda nacional", se dedicó a la discusión de la agenda nacional anticorrupción o –en palabras de los académicos participantes- a la inexistencia de esa agenda hasta ese momento.

El eje se conformó de seis mesas redondas con 17 ponencias elaboradas por 30 autores, sobre temas relacionados con:

1) las condiciones estructurales y organizacionales en la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos locales,
2) los desafíos del Sistema Nacional Anticorrupción para la construcción de una democracia ética en México,
3) la corrupción: definición causas y efectos,
4) la rendición de cuentas públicas: la ASF y los congresos locales ,
5) los retos de la justicia: percepción, impunidad, procuración y administración, y
6) los derechos humanos y las instituciones para su protección.

Resulta muy dificil hacer conclusiones de las aportaciones y lo discutido en todas las mesas sin incurrir en injustas omisiones, no obstante es posible afirmar que la mayoría de los trabajos muestran problemas relacionados con el diseño de las instituciones de justicia, transparencia y anticorrupción que redundan en la falta de efectividad de las mismas para cumplir con los objetivos para los que fueron creadas, así cómo la facilidad con la que pueden ser objeto de "captura" por parte de los poderes electos, los intereses de las élites gobernantes o los intereses de grupos o "poderes fáctivos". Por ejemplo, el lector encontrará en varios de los trabajos interesantes análisis de las fallas de diseño institucional y posibles problemas de funcionamiento que se avistan respecto del Sistema Nacional Anticorrupción aún antes de su integración formal y completa a nivel federal y local. Los trabajos presentados encuentran desde problemas relacionados con el tamaño de la burocracia necesaria y los costos económicos asociados a la

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

conformación del sistema tanto a nivel federal como local, la posible captura política de los sistemas locales y su inefectividad, hasta la previsible imposibilidad de que los representantes ciudadanos puedan cumplir con las tareas que les fueron encomendadas. Por un lado se preven altísimos costos para la implementación de los SA locales y por otro una exagerada lista de funciones encargadas a la ciudadanía participante. Asimismo, en los trabajos dedicados a la transparencia y la rendición de cuentas públicas se hacen también interesantes propuestas con respecto a la (in)efectividad de los organos internos de control locales, la Auditoría Superior de la Federación y la aprobación de la cuenta pública. Igualmente, los trabajos dedicados a justicia y derechos humanos ofrecen una serie de reflexiones respecto del diseño institucional dignas de discusión para esa agenda anticorrupción que tanta falta hace en el país para el avance y consolidación de un sistema democrático basado en el estado de derecho.

Justicia Indígena, alternativa al Sistema Penal Acusatorio en México

Indigenous Justice, alternative to the Accusatory Penal System in Mexico

Rosa Alonso Pérez[1], Héctor Bernal Mendoza[2] y Miguel Ángel Sámano Rentería[3]

Resumen: Este documento forma parte de la propuesta de investigación en el doctorado en Ciencias en Ciencias Agrarias de la Universidad Autónoma Chapingo. Comienza con la identificación del problema hasta el diseño de la metodología con la que se pretende obtener datos suficientes para definir qué alternativas de justicia penal pueden desarrollar los Juzgados Indígenas nahuas y totonacos del estado de Puebla ante un escenario de indiferencia y hostilidad del Estado mexicano hacía sus problemas en materia de administración de justicia; lo que ha generado innumerables casos de violación de los Derechos Humanos individuales y colectivos de los pueblos originarios.

Abstract: This document is part of the research proposal in the PhD in Sciences in Agrarian Sciences of the Universidad Autónoma Chapingo. It begins with the identification of the problem until the design of the methodology with which it is intended to obtain sufficient data to define what alternatives of criminal justice can be developed by the Nahua and Totonac Tribal Courts of the state of Puebla before a scenario of indifference and hostility of the Mexican State towards his problems in the administration of justice; which has generated innumerable cases of violation of individual and collective human rights of indigenous peoples.

Palabras clave: Pueblos Indígenas; Justicia Penal; Derechos Humanos

Estado mexicano contra el Derecho Indígena

La historia reciente de México, la de los últimos 500 años, es la historia del enfrentamiento permanente entre quienes pretenden encausar al país en el proyecto de la civilización occidental,

[1] Estudiante de Doctorado en Ciencias, en Ciencias Agrarias, Sociología Rural, Universidad Autónoma Chapingo, línea de investigación: Ciencias Sociales orientadas al medio rural. Correo electrónico: rosy_2408a@hotmail.com
[2] Doctor en Ciencias Agrícolas por el Colegio de Postgraduados, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en México, nivel I, con reconocimiento a perfil deseable PRODEP y pertenece al Padrón de investigadores de la VIEP-BUAP. Disciplina: Manejo Sostenible de Agroecosistemas. Institución de adscripción: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Líneas de investigación: soberanía alimentaria y enfoque territorial del desarrollo rural, agroindustria rural y agroecología. Correo electrónico: h_bernal@hotmail.com
[3] Doctor en Historia Economía por la Universidad Humboldt, pertenece al Sistema Nacional de Investigadores en México, nivel I. Disciplina especialista en Sociología Rural de la Universidad Autónoma Chapingo. Líneas de investigación: Cuestión étnica, desarrollo rural, problema del desarrollo rural de los pueblos indígenas y movimientos organizaciones sociales. Correo electrónico: misamano@homail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

quienes resisten arraigados en formas de vida de estirpe mesoamericana. (Bonfil, 1989, p.10). En un intento del Estado mexicano por reconocer constitucionalmente su composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, en 2001 reformó el artículo segundo de la Carta Magna aparentando encausar este reconocimiento en su sistema occidental, ésta modificación no fue fácil, tuvo como precedentes movimientos sociales y bélicos, que finalmente lograron algunos cambios en la política indígena sin que hayan trascendido en favor de los pueblos originarios en México.

Korsbaek y Sámano (2007) aseguran que: "a partir de 1982 con la adopción formal y real del neoliberalismo como política oficial del Estado mexicano, llegando hasta hoy a lo que hemos llamado el neoindigenismo" (p.196). Este nuevo indigenismo se convierte en una complicación para los mismos pueblos indígenas al considerarse:

> Un abandono de parte del gobierno de sus obligaciones formuladas bajo el concepto de justicia social, y una polarización con su contrapartida de indigenismo militante de los indígenas mismos. El asunto no es que el gobierno haya cambiado de orientación, sino que la misma lógica del neoliberalismo excluye la posibilidad de llevar a cabo un indigenismo como fue percibido y planeado bajo las condiciones de un proyecto nacional. (Korsbaek y Sámano, 2007, p.218-219)

A pesar de las prácticas del neoliberalismo los pueblos indígenas han ganado terreno en cuanto al reconocimiento de sus derechos. Centrando la atención en el artículo segundo constitucional señala entre otros, los derechos y políticas públicas para los pueblos indígenas. El primer párrafo del inciso A menciona que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía. González (2002) afirma: "el derecho matriz de un pueblo es su derecho a la libre determinación….Los pilares que lo sostienen están reconocidos con los siguientes derechos autonómicos: el derecho al autogobierno, el derecho al derecho y el derecho al territorio" (p. 256). Ahora bien, en el entendido de que el derecho a la libre determinación de los pueblos originarios es constitucional, éstos tienen autonomía de acuerdo a la fracción II para… aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, condicionados

a los principios generales de la constitución, al respeto de las garantías individuales, los derechos humanos y de la dignidad e integridad de las mujeres.

Entonces para que los pueblos y comunidades indígenas puedan ejercer legalmente sus sistemas de justicia indígena, ésta debe ser reconocida por el Estado, sin embargo éstos sistemas han sido legitimados por las mismas comunidades al seguir utilizándose en la actualidad, es así como en México coexisten más de dos sistemas normativos, por una parte el del Estado y por otra los de los pueblos originarios, dando así una pluralidad jurídica.

El derecho mexicano se remonta a las culturas prehispánicas, el cual regulaba las relaciones sociales internas, tenían diversas normas con características y cosmología similares. "El derecho mesoamericano instrumentó las relaciones sociales apoyándose en la escritura y en la oralidad: y no sólo para resolver conflictos entre humanos, sino también los del hombre y la naturaleza" (González, 1994, p. 76). Estas prácticas jurídicas aún se realizan en comunidades indígenas a través de sus autoridades locales.

Se han identificado algunas características análogas del derecho mesoamericano. "Algunos autores reconocen lineamientos generales de los sistemas jurídicos indígenas como la naturaleza oral, orientación cosmológica, carácter colectivista (Aragón, 2007, pp 16-17). Sin embargo, "las normas prehispánicas no siempre han sido orales, las cuales estaban contenidas en códices, y pinturas" (Díaz, 2014, p. 7). En la actualidad se puede considera que las normas indígenas tienen características de ser vigentes y algunos casos positivas. "En el ámbito legal un orden jurídico se le denomina vigente al conjunto de normas imperativo-atributivas que en una cierta época y un país determinado la autoridad política declara obligatorias (García, 2002, p.38). El derecho vigente está integrado tanto por las reglas de origen consuetudinario que el poder público reconoce, como por los presupuestos que formula

García Máynez establece que "la costumbre sólo se convierte en derecho vigente cuando es reconocido por el Estado", en este supuesto el derecho consuetudinario entendido como derecho indígena, ha sido reconocido constitucionalmente al aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos. El reconocimiento de la existencia y legitimidad de la justicia indígena, no se trata solo del reconocimiento de la diversidad cultural del país o de un expediente para que las comunidades locales y remotas resuelvan pequeños conflictos en su interior, garantizando la paz social que el Estado en ningún

caso podría garantizar por falta de recursos materiales y humanos. (De Sousa, 2012, p.3). El autor menciona que se trata, por el contrario, de concebir la justicia indígena como parte importante de un proyecto político de vocación descolonizadora y anticapitalista, una segunda independencia que finalmente rompa con los vínculos eurocéntricos que han condicionado los procesos de desarrollo en los últimos doscientos años.

En este sentido el Estado mexicano intentó a través de procedimientos especiales reconocer la justicia indígena en materia penal, sin embargo, han transcurrido ya tres años desde la adopción del Proceso Penal Acusatorio y hay evidencias de que siguen siendo los indígenas los que se quedan en estado de indefensión. Jesús Ogarrio (2017) declara que: "en nuestro país existe una grieta abismal entre la justicia penal y la coherente aplicación de las leyes respecto a los derechos humanos, tanto para las víctimas como para los imputados de un hecho considerado como delito". Coincidentemente las cárceles están plagadas de gente pobre que no tiene los recursos para defenderse y, peor aún, desconoce de qué delito se le acusa. Por su condición marginal ignoran sus derechos y las opciones que tienen para defenderse ante la ley, siendo esta situación doblemente complicada para la población indígena.

De Sousa aclara que la justicia indígena al contrario de la plurinacionalidad, no es un proyecto, algo por construir, una novedad. Es una realidad que, reconocida o no por el Estado, ha formado y cuando los excluidos tienen derecho forma parte de la vida de las comunidades. Puede decirse, de este modo, que la justicia indígena, ahora integrada en un proyecto de construcción plurinacional, es la vanguardia de este proyecto porque es algo que ya está sobre el terreno, por tratarse de una demostración viva y realista de las posibilidades creadas por la plurinacionalidad (De Sousa, 2012).

El autor explica que cuando hablamos de justicia indígena no estamos refiriéndonos a un método alternativo de resolución de litigios como son los casos de arbitraje, conciliaciones, jueces de paz, justicia comunitaria (De Sousa, 2012, p.22). Refiere que estamos ante una justicia ancestral de pueblos originarios anclada en todo un sistema de territorios, de autogobierno, de cosmovisiones propias y los pueblos indígenas tienen una historia muy larga y una memoria igualmente bastante prolongada, constituida por mucho sufrimiento pero también por muchísima resistencia hasta el presente.

Una explicación de la existencia de las sabidurías locales se debe a la resistencia de los

pueblos originales, que a través de la reproducción oral se han ido conservando. “La resistencia se mueve, cambia de lugar y puede adoptar diversas formas, desde la resistencia o lucha frontal, hasta la resistencia subterránea, estas formas se conectan entre sí formando parte de una sola estrategia de sobrevivencia” (Smeke, 2000, p.94). Llevado al ámbito jurídico esta resistencia se ha dado al interior de las comunidades indígenas con el fin último de permanecer y seguir siendo ellos mismos. La autora señala que: las culturas indígenas no son estáticas, el cambio que han sufrido no es de ruptura, sino de continuidad, ya que estos pueblos siguen existiendo articulados según la matriz cultural de la civilización mesoamericana.

El Derecho Indígena internacional

La regulación del derecho internacional público moderno en materia indígena corresponde a Convenios y Declaraciones en los que México se obligó a dar cumplimiento mediante su ratificación. De estos documentos destacan: el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).

El inciso *b* del artículo primero del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) determina su ámbito de aplicación a los pueblos en países independientes dentro de los cuales se encuentra México; éste instrumento nombra a los pueblos indígena a los que por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. México recoge el concepto del Convenio de la OIT y lo plasma en el artículo segundo constitucional de la siguiente forma: pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Por otra parte la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas aprobada el 13 de septiembre de 2007 por la Asamblea General, es el documento más reciente que reconoce el respeto a los derechos de los pueblos indígenas. Presenta avances en materia de derechos indígenas y es un logro de la lucha de los pueblos originarios en el intento

por plasmar, en documentos internacionales, sus demandas y derechos (Jasso, 2009, p.415).

El alcance del pluralismo jurídico se refleja en los artículos 5, 34 y 40, en los que los Estados firmantes reconocen los derechos de los pueblos indígenas a conservar, reforzar, promover y desarrollar sus instituciones jurídicas, costumbres o sistemas jurídicos y procedimientos equitativos de justicia ante el Estado.

El artículo 5, reconoce el derecho que tienen los pueblos indígenas a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado. En el artículo 34, la Declaración establece el derecho de los pueblos indígenas a promover, desarrollar y mantener sus estructuras institucionales y sus propias costumbres, espiritualidad, tradiciones, procedimientos, prácticas y, cuando existan, costumbres o sistemas jurídicos, de conformidad con las normas internacionales de derechos humanos.

Finalmente el artículo 40 señala que los Estados deben considerar las costumbres, las tradiciones, las normas y los sistemas jurídicos de los pueblos indígenas y las normas internacionales de derechos humanos, en los procedimientos para arreglar sus conflictos y controversias con los Estados u otras partes, y además que su decisión sobre las controversias sea pronta, así como la reparación efectiva de toda lesión de sus derechos individuales y colectivos.

Los alcances de la Declaración de los Derechos de los Pueblos Indígenas, se ven limitados al poseer el carácter de declaración, ya que no es vinculante para los Estados y, por tanto, no se obligan a ninguna transformación aceptándola. La Declaración, más bien, alienta a los Estados a cumplir y aplicar eficazmente los derechos que se enmarcan para los pueblos indígenas. En estos términos es una sugerencia débil, aunque alcanza a crear una responsabilidad moral para los Estados que tienen entre su población a indígenas, pero recordemos que no obliga a cumplirlos y respetarlos (Jasso, 2009, p. 418).

El derecho indígena nacional

El debate nacional en torno al reconocimiento de la problemática indígena y sus posibles respuestas adquirió particular relevancia con el levantamiento armado del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en 1994, en protesta de “500 años de olvido” (Stavenhagen, 2006, p. 196). El posterior dialogo entre el Gobierno y el EZLN condujo a la firma de los Acuerdos de

San Andrés, sobre identidad y cultura indígena. Después de un largo periodo de negociaciones el gobierno reconoció constitucionalmente la pluriculturalidad nacional, y entre los derechos reclamados el reconocimiento de sus propios sistemas normativos, fue uno de ellos.

En materia jurisdiccional los Acuerdos de San Andrés, contenían dos tipos de exigencias. Por un lado, como un derecho a la libre determinación, la aplicación de los sistemas normativos propios para la regulación y la solución de conflictos internos de las comunidades, y por otro lado la exigencia de garantizar el acceso pleno al sistema de justicia del Estado. En cuanto a las garantías jurisdiccionales, los Acuerdos de San Andrés exigieron que todos los juicios y procedimientos en que sean parte de manera individual o colectiva, se deberán tomar en cuenta las costumbres y la cultura de los pueblos indígenas; y que se inserten normas y prácticas jurídicas de las comunidades indígenas como fuente de derecho aplicable a los procedimientos y a las controversias.

A partir de la reforma constitucional al artículo 2º en 2001, México se reconoce como un país pluricultural. El precepto señala que: "la Nación Mexicana es única e indivisible. Por consiguiente la nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas". Así pues, reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución.

Este reconocimiento constitucional de la integración nacional sobre una pluralidad cultural sustentada en los 62 pueblos indígenas que habitan en el país, y en los resultados del censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) registró que la población indígena con más de 5 años de edad representa más del 6.8% de la población y está distribuida entre las Entidades Federativas y el Distrito Federal. Los estados que tienen mayor presencia de población indígena son Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán y Puebla. Los estados con menor presencia de población indígena son Aguascalientes, Zacatecas, Colima y Coahuila.

En 2002 la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió en una tesis aislada de Jurisprudencia que: "Los derechos de los indígenas establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos pueden ser ampliados por las legislaturas locales dentro del marco de

aquélla". El documento señala que las garantías constitucionales no pueden restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella establece, de lo que deriva que ninguna ley secundaria puede limitar las disposiciones constitucionales correspondientes; sin embargo, sí son susceptibles de ser ampliadas por el legislador ordinario, ya sea federal o local, en su reglamentación, al pormenorizar la norma constitucional que prevea el derecho público subjetivo a fin de procurarse su mejor aplicación y observancia.

Como resultado de esta modificación faculta a los Congresos Locales, a legislar sobre la materia indígena y regular las instituciones relativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, bajo el criterio de que los que se otorgan en ella a la población indígena son derechos mínimos que deben ser respetados para garantizar su efectividad, pero que pueden ser ampliados para imprimir las características propias que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de sus pueblos indígenas, siempre que tal ampliación se realice sin vulnerar el marco constitucional a que dichos derechos se encuentran sujetos.

La Carta Magna garantiza los derechos culturales, políticos, sociales y jurídicos de los pueblos indígenas y delega a los estados la ampliación de éstos derechos en beneficio de la población indígena.

Entidades Federativas que regulan el Derecho Indígena

En el país hay cinco estados que desde 1997 hasta 2011 han reconocido la existencia del Derecho Indígena dentro de su territorio. Quintana Roo, Oaxaca, Chiapas, Campeche y Puebla son las Entidades que a través de las Leyes de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas reconocen este derecho. Particularmente Quintana Roo a partir de la Ley de Justicia Indígena, regula las actividades de los jueces tradicionales mayas ante sus propios juzgados tradicionales, quienes conocen y resuelven sobre materias civil y penal, su procedimiento es oral y tiene como sanciones las multas, arresto, trabajo en favor de la comunidad, prohibición de ir a una circunscripción territorial, decomiso, pérdida de instrumentos y objetos relacionados con el delito. Siendo esta legislación la que más regula la justicia indígena a diferencia de las otras cuatro que se han mencionado.

En 1998 se publicó en Oaxaca la Ley de Derechos de los Pueblos y comunidades

Indígenas, la cual reconoce como autoridad judicial indígena a Procuradores y Jueces, sin institución para la actuación de éstos, sin embargo la competencia es sobre materia penal, faltas administrativas, tenencia individual de la tierra en la comunidad, en atentados contra formas den organización cultural, servicios comunitarios, trabajos y obras públicas y en asuntos familiares. El procedimiento es oral, aplicando sanciones de 26 a 48 horas de detención, sentenciando de manera escrita.

En Chiapas la ley reguladora de la materia fue publicada en julio de 1999 con el nombre de Ley de Derechos y Cultura Indígena en el estado, las autoridades reconocidas con los Jueces de Paz y Conciliación Indígenas, quienes actúan en los Juzgados del mismo nombre, facultados para resolver en materia penal y asuntos o controversias en que ambas partes sean indígenas; la ley no señala la forma del procedimiento, sanciones y sentencias.

En junio de 2000 se publicaron la Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche, esta legislación no señala la existencia de autoridades indígenas, reconociendo únicamente a los Juzgados de Conciliación, a quienes les compete conocer sobre relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y, en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad. En cuanto al procedimiento, sanciones y forma de sentenciar la ley no señala en ninguno de los tres casos.

Finalmente en Puebla se publicó en enero de 2011 la Ley de Derechos, Cultura y Desarrollo de los Pueblos y Comunidades del Estado de Puebla. En cuanto a competencia, procedimientos, sanciones y sentencias, ésta legislación no los señala, sin embargo, el por Acuerdo del Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Puebla, se crearon los Juzgados Indígenas, quienes tienen actividad desde hace ya una década. En 2002, el Tribunal Superior de Justicia (TSJ) del estado de Puebla aprobó la creación de los Juzgados Menores de lo Civil y de Defensa Social, y Juzgados de Paz. A partir de esta fecha se han instalado Juzgados Indígenas que administran justicia bajo sus sistemas jurídicos en municipios con alto porcentaje de población indígena: Pahuatlán, Huehuetla, Cuetzalan del Progreso, Quimixtlán y Tlacotepec de Porfirio Díaz.

Es muy cierto que en México han existido sistemas jurídicos diversos, que aunque no hayan sido reconocidos en las legislaciones de las Entidades Federativas con presencia de

población indígena antes de 1999, éstos han existido pero se desconoce sí resuelven o no la situación de desventaja que tienen en la procuración de justicia.

Podría decirse que México ha simulado su preocupación por los pueblos y comunidades indígenas en el país, tratando de incorporar a sus instituciones, autoridades, procedimientos, sanciones y sentencias dentro del marco de administración de justicia, pero en el Derecho del Estado, no ha sido evidente puesto que siguen siendo víctimas de inmensas violaciones a los derechos humanos, individual y colectivos.

Proceso penal acusatorio y pueblos indígenas

El 18 de junio de 2008 se publicó en Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional en materia penal que fue aprobada por el Congreso de la Unión, por la que se reformaron diversos Constitucionales relativos a la regulación del proceso penal, con la finalidad de establecer un sistema acusatorio en el que se respeten los derechos de la víctima u ofendido, y del imputado, ley que es de observancia general, lo que significa que es aplicable a toda la población, indígena o no.

El Código Nacional de Procedimientos Penales establece en el artículo 420 el procedimiento especial de pueblos y comunidades indígenas

> Cuando se trate de delitos que afecten bienes jurídicos propios de un pueblo o comunidad indígena o bienes personales de alguno de sus miembros, y tanto el imputado como la víctima, o en su caso sus familiares, acepten el modo en el que la comunidad, conforme a sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos proponga resolver el conflicto, se declarará la extinción de la acción penal, salvo en los casos en que la solución no considere la perspectiva de género, afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer.

En estos casos, cualquier miembro de la comunidad indígena podrá solicitar que así se declare ante el Juez competente.

Se excluyen de lo anterior, los delitos previstos para prisión preventiva oficiosa en este

Código y en la legislación aplicable.

En este procedimiento queda a expensas que los jueces de control que considere la perspectiva de género, se afecte la dignidad de las personas, el interés superior de los niños y las niñas o del derecho a una vida libre de violencia hacia la mujer, sin embargo, se desconoce la funcionalidad de los juzgados o autoridades indígenas como procedimiento supletorio de la administración de justicia en materia penal.

El proceso penal acusatorio tiene por objeto el esclarecimiento de los hechos, proteger al inocente, procurar que el culpable no quede impune y que los daños causados por el delito se reparen (fracción I, artículo 20 constitucional), y concede algunas prerrogativas a personas o población considerada como vulnerable, en el caso de la población indígena el procedimiento considera dentro de las formalidades del procedimiento penal en relación a los miembros de pueblos y comunidades indígenas

El Código Nacional de Procedimientos Penales (CNPP) establece en el artículo 45 que los actos procesales deberán realizarse en idioma español, y cuando las personas no hablen o no entiendan el idioma español, deberá proveerse traductor o intérprete, y se les permitirá hacer uso de su propia lengua o idioma, al igual que las personas que tengan algún impedimento para darse a entender. En el caso de que el imputado no hable o entienda el idioma español deberá ser asistido por traductor o intérprete para comunicarse con su Defensor en las entrevistas que con él mantenga. El imputado podrá nombrar traductor o intérprete de su confianza, por su cuenta.

En este sentido refiere que en el caso de los miembros de pueblos o comunidades indígenas, se les nombrará intérprete que tenga conocimiento de su lengua y cultura, aun cuando hablen el español, si así lo solicitan. Obligando a los Jueces a garantizar el acceso a traductores e intérpretes que coadyuvarán en el proceso según se requiera.

Otra consideración del procedimiento es que el CNPP reconoce como derechos de la víctima u ofendido recibir gratuitamente la asistencia de un intérprete o traductor desde la denuncia hasta la conclusión del procedimiento penal, cuando la víctima u ofendido pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena o no conozca o no comprenda el idioma español (Fracción XI, artículo 109).

El artículo 110 del citado CNPP referente a la designación de un asesor jurídico en cualquier etapa del procedimiento. Las víctimas u ofendidos podrán designar a un Asesor

jurídico, el cual deberá ser licenciado en derecho o abogado titulado. Cuando la víctima u ofendido perteneciere a un pueblo o comunidad indígena, el Asesor jurídico deberá tener conocimiento de su lengua y cultura y, en caso de que no fuere posible, deberá actuar asistido de un intérprete que tenga dicho conocimiento.

Finalmente el artículo 410 del CNPP establece los criterios para la individualización de la sanción penal o medida de seguridad, el Tribunal de enjuiciamiento al individualizar las penas o medidas de seguridad aplicables deberá tomar en consideración lo siguiente: cuando el sentenciado pertenezca a un grupo étnico o pueblo indígena se tomarán en cuenta, además de los aspectos anteriores, sus usos y costumbres. Lo anterior refiere a un procedimiento en el que de forma general se lleva a la población que haya participado en un hecho considerado como delito por la Ley Penal, en resumen, aplicable a todas las personas, indígenas o no, pero sus salvedades para la población indígena. Por otro lado el mismo Código regula los procedimientos especiales bajo los títulos de: pueblos y comunidades indígenas, procedimientos para personas jurídicas y acción penal por particular.

Después de aludir brevemente el contexto normativo de los pueblos indígenas en México, en materia de administración de justicia penal, considerando la Constitución Política Federal, Tratados y Acuerdos Internacionales, Código Federal, algunos usos y costumbres en la materia de los pueblos originarios, en la práctica estas normas no han dado resultados favorables a la población indígena, y al parecer ha incrementado la violación de sus derechos procedimentales y en consecuencia los Derechos Humanos individuales y colectivos.

Se han identificado una serie de problemáticas de la administración de la justicia para los pueblos originarios, que se pueden agrupan en cuatro grandes aparatos. El primero se refiere a la violación a los Derechos Colectivos, un segundo apartado la violación de los Derechos Procesales, seguido de problemas de Violación de Derechos Humanos, finalmente los relativos a la estructura del sistema.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publicó en 2015 el informe que contiene la situación de los derechos humanos en México, en donde señala que las graves violaciones a los derechos humanos en contra de los pueblos y comunidades indígenas en México se dan en dos áreas principales: violencia en el contexto de megaproyectos en tierras y territorios ancestrales autorizados sin el debido proceso de consulta y consentimiento previo, libre e

informado; o en el marco de reivindicación de sus tierras, y faltas al debido proceso penal (p.124).

El informe señala que cuando personas indígenas se ven involucrados en un proceso judicial como víctimas, acusados, o testigos, la discriminación arraigada interfiere con el respeto a las garantías judiciales que aseguren el pleno respeto a sus derechos procesales, como por ejemplo, la falta de intérpretes y/o de capacitación intercultural de las y los operadores de justicia (p.126). El Relator Especial de Naciones Unidas en 2014, señaló en el Informe sobre las ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias constató que es común que en México se tiendan trampas a personas inocentes para incriminarlas aun siendo inocentes, y esto afecta de manera diferenciada a personas indígenas y personas en situación de pobreza.

Sobre esta misma línea, la CIDH ha recibido información reciente sobre el presunto uso indebido del derecho penal contra defensores indígenas, ambientalistas y líderes campesinos. Los factores de discriminación y exclusión también contribuyen a que las personas indígenas sean más propensas a ser víctimas de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes cuando son detenidas. Así también la CIDH informa que en estados con alta población indígena y rural, como Guerrero, la falta de asistencia legal es grave, debido a la falta de defensores públicos bilingües. Asimismo hay una carencia de servicios de traducción e infraestructura adecuados. Además de la falta de médicos forenses en dichas zonas, estos no estarían sensibilizados a la situación cultural y social también de la población. Esto representa obstáculos adicionales para el acceso a la justicia para los pueblos y comunidades indígenas.

En este sentido, la CIDH concluye y recuerda que los Estados tienen la obligación de investigar todos los delitos con debida diligencia, y cuando de personas indígenas se trata, dicha obligación llama a incorporar una perspectiva cultural apropiada. En la práctica, esto significa que las autoridades deben tomar en cuenta el contexto que da lugar a la violencia, realizar diligencias con la(s) víctima(s) y sus familiares de manera sensible a la situación social y cultural en que se encuentran, tomar en cuenta posibles situaciones de discriminación por su condición de ser miembros de pueblos indígenas, considerar el aspecto colectivo (y no únicamente individual) de los efectos del delito o delitos cometidos, y asegurar que el acceso a la justicia para la(s) víctima(s) y sus familiares sea eficaz y oportuno, y que considere el apoyo de intérpretes, traductores, y otras herramientas que aseguren la participación plena de todas las partes, según las

necesidades del caso.

La discriminación que son víctimas la población indígena en procesos penales, la falta de aplicación de los instrumentos internacionales en defensa de la colectividad, el desconocimiento de la funcionalidad de los juzgados indígenas existentes en el territorio, aunado a que no se respetan los usos y costumbres jurídicas de los pueblos y comunidades indígenas; forman parte de los problemas de violación a los Derechos Colectivos.

La violación a los Derechos Procesales es generada por el incumplimiento al derecho que tiene la víctima, ofendido o indiciado a que les sea asignado un traductor o interprete durante un proceso penal; a la inaplicabilidad del artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales que faculta a los pueblos indígenas a resolver e investigar los hechos con apariencia de delito con sus propios usos y costumbres extinguiendo la persecución de los delitos que no ameriten prisión preventiva oficiosa. La marginación en el proceso causada por su condición que genera desigualdades en cada una de las etapas del proceso penal. Finalmente, a menudo no tienen un defensor con conocimiento científico del proceso y son representados por defensores sociales que por el exceso de trabajo no les dan atención adecuada.

Indirectamente los problemas estructurales del sistema nacional de administración violentan las garantía de los pueblos originarios, comenzando con la falta de capacitación de los operadores del sistema penal acusatorio implementado desde 2008, el exceso de trabajo para cumplir con tiempo y forma las indagaciones de los agentes de investigación por la gran cantidad de carpetas de investigación que deben integrar; la lejanía de las Casas de Justicia de las comunidades indígenas, dificultan el arribo de las victimas u ofendidos para denunciar o dar seguimiento a las investigaciones de los hechos delictivos. Aunado a lo anterior en noviembre de 2017 la organización Impunidad Cero reveló como resultado de un estudio que la Fiscalía del Estado de Puebla es la tercera peor en el país con un tiempo promedio de más de 200 minutos para levantar una denuncia y un 44.6% de baja confianza entre los poblanos, lo que agrava más la situación de los indígenas que individualmente acuden a denunciar ser víctimas de hechos delictivos. Interpretando esto como un desinterés del Estado en atender las necesidades específicas de los indígenas en materia de acceso a la justicia.

Englobando los problemas la persistencia de la violación a los Derechos Humanos de los pueblos y comunidades indígenas en la administración de justicia, a pesar de la existencia de un

marco normativo internacional, nacional, estatal, de la presencia de sistemas normativos de usos y costumbres de los pueblos originarios, luego entonces se induce que el Estado mexicano tienen una enorme indiferencia y hostilidad para resolver los problemas de los pueblos indígenas negándoles la oportunidad de desarrollar alternativas de justicia que puedan disminuir las violaciones a sus derechos que son víctimas.

El modelo económico globalizado en el que se encuentra inmerso el Estado hace que conciba a los pueblos originarios como obstáculos para el "desarrollo" ignorando sus derechos individuales y colectivos. Para lo que considera realizar una investigación documental, basada en conceptos de Estado, identidad, pueblos indígenas, problemas de administración de justicia, justicia penal entre otros, sin descartar que durante el desarrollo de la investigación surjan o cambien. Se propone que a partir de la teoría del Estado permitirá entender la posición del Estado para con los pueblos originarios.

Los pueblos originarios han aplicado sus conocimientos, usos y costumbres para resolver conflictos de índole penal, los que han perdurado por ser eficaces. Considerando que los juzgados indígenas nahua y totonaco de la sierra norte del estado de Puebla, a partir del usos de sus costumbres jurídicas aclaran y resuelven hechos con apariencia de delito que no se encuentran inmersos en el catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa. Esto mediante la observación, aplicación de cuestionarios, entrevistas semiestructuradas a usuarios y jueces indígenas. Basado en términos como los de usos y costumbres, conflictos individuales, conflictos colectivos, eficacia, hechos con apariencia de delito, catálogo de delitos que ameritan prisión preventiva oficiosa.

Derivado de la consideración de que el respeto a los Derechos Humanos individuales y colectivos articulan los procedimientos de administración de justicia penal. Y esto sucedería si en la administración de justicia en materia penal se respeta la libre determinación y autonomía para aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, la dignidad e integridad de las mujeres y menores, el proceso penal acusatorio, si se da cumplimiento al artículo 420 del Código Nacional de Procedimientos Penales, y finalmente si respetan los mecanismos alternativos de solución de conflictos establecidos en el Código Nacional de Procedimientos Penales. A partir de la observación, descripción, entrevistas a jueces, fiscales, defensores particulares, defensores sociales, víctimas, defensa particular, fiscales de las

regiones judiciales oriente y norte. Apoyado en conceptos como mediación, conciliación, junta restaurativa. Considerando que la Teoría de los Derechos Humanos, Teoría de Mecanismos de Solución de Conflictos.

A pesar de la existencia de legislaciones en México que reconocen los usos y costumbres en la administración de justicia, el Estado desestima estas prácticas por no coincidir con el sistema económico global. Por lo que se considera investigar la ratificación de casos y procedimientos de administración de justicia de los pueblos originarios, partir de analizar los efectos de la mediación, conciliación y junta restaurativa equiparables a los usos y costumbres jurídicas penales indígenas, la validación de jueces y tribunales de los sistemas jurídicos indígenas. A través de entrevistas a informantes clave: intervinientes indígenas correspondientes a la Región Judicial Oriente, la observación, estudios comparativos de las legislaciones. Basado en conceptos de legalidad, jueces, instancias, sistemas jurídicos indígenas, validación y tribunales. Proponiendo que la Teoría del Caso y la Teoría del Delitos apoyen en la explicación de los legalidad de los sistemas de usos y costumbres jurídicas de los pueblos indígenas.

Consideraciones finales

Hay un camino largo que recorrer para definir las alternativas y estrategias jurídicas que pueden desarrollar los Pueblos originarios de Huehuetla y Cuetzalan del Progreso en el estado de Puebla, a partir de la aplicación de sus sistemas jurídicos con las que puedan enfrentar la violación de sus Derechos Humanos que durante mucho tiempo han sido victimarios del Estado.

Para lo cual se debe discutir y definir el origen de la falta de Identidad del Estado mexicano por atender los problemas de administración de justicia en materia penal de los pueblos indígenas, pese a la existencia de un marco jurídico internacional, nacional y local que reconocen la legalidad de los sistemas jurídicos indígenas en el territorio nacional.

Bibliografía

Aragón, A. (2007, enero-abril). Los sistemas jurídicos indígenas frente al derecho estatal en México: una defensa del pluralismo jurídico. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Recuperado de http://www.ejournal.unam.mx/bmd/bolmex118/BMD000011801.pdf

Bonfil, G. (1989). México Profundo. México: Random House Mandadori.

Código Nacional de Procedimientos Penales. Disponible en http://www.setec.gob.mx/es/SETEC/Codigo_Nacional_de_procedimientos_Penales

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2015). Situación de los derechos humanos en México. Recuperado de http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/mexico2016-es.pdf

Comisión Nacional para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas. Organización Internacional del Trabajo. (1989). Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Recuperado de http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf

De Sousa Santos B. (2012). Cuando los excluidos tienen Derecho: justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad. En De Sousa Santos B y Exeni R. J (Eds), Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad en Bolivia, (pp. 11-48). Recuperado de http://www.boaventuradesousasantos.pt/media/Justicia%20ind%C3%ADgena%20Bolivia

Díaz, Aranda E. (2014) Lecciones de Derecho Penal para el nuevo sistema de justicia en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas.

García, Máynez E. (2002). Introducción al estudio del derecho. México: Porrúa.

González, G J. (1994). El derecho consuetudinario indígena en México. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de investigaciones jurídicas.

González, G. J (2002, julio-diciembre). La reforma constitucional en materia indígena. Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Recuperado de https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/cuestiones-constitucionales/article/view/5654/7387

Jasso-Martínez, I. (2009). Puntos de Análisis y reflexión sobre la “Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas”. Ra Ximhai, 5(3), 415-423.

Korsbaek, L. y Sámano M.A. (2007). El indigenismo en México: antecedentes y actualidad. Ra Ximhai, 3(1), 195-224.

Ogarrio H. J. (17 de septiembre de 2017). Te tienes que declarar culpable, pinche indio ¿Racismo legítimo o legalidad racista en Sonora? La Jornada del Campo. Recuperado de http://www.jornada.unam.mx/2017/09/17/cam-culpable.html

Organización de Naciones Unidas (2007). Declaración de las Naciones Unidas sobre los

Derechos de los Pueblos Indígenas. Recuperado de http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_es.pdf

Registro No. 185566 Localización: Novena Época Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Noviembre de 2002 Página: 446 Tesis: 2a. CXXXIX/2002 Tesis Aislada Materia(s): Constitucional derechos de los indígenas.

Smeke de Zonana, Y. (2000). La resistencia: forma de vida de las comunidades indígenas. El cotidiano, volumen 16 (99), 92-102.

Stavenhagen, R. (2006). Derechos Humanos y Cuestiones Indígenas. Informe de conformidad con la resolución 2003/56 de la Comisión de Derechos Humanos, visita oficial a México. En Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando et al (Coord.), Aplicación del Convenio 169 de la OIT, Análisis Interdisciplinario XIV Jornadas Lascasianas Internacionales, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Percepción de la corrupción académica entre estudiantes universitarios. Mitos y realidades

Perception of scholar corruption in university students. Myths and realities

Evangelina Tapia Tovar[1], Olivia Sánchez García[2] y Sergio Jacinto Alejo López[3]

Resumen: Se presentan resultados parciales de la investigación en proceso "Análisis comparativo de la percepción que sobre la corrupción tienen los estudiantes universitarios de Aguascalientes", especialmente aquellos referidos al ámbito escolar, donde prevalecen prácticas como copiar, comprar exámenes, ofrecer regalos para mejorar calificaciones, entre otras; el propósito es mostrar si entre los 1,593 estudiantes universitarios encuestados de ocho universidades son frecuentes esas prácticas, y qué tanto han participado en ellas, para dilucidar cuánto de ello es mito y cuánto es realidad.

Abstract: Partial results of the investigation in process "Análisis comparativo de la percepción que sobre la corrupción tienen los estudiantes universitarios de Aguascalientes" (Comparative analysis of the perception that university students of Aguascalientes have of corruption), especially the ones referring to the scholar environment, where practices as copying, exams purchase, to offer gifts to improve grades, among others. The objective is to show if any of these practices are frequent in the 1, 593 students surveyed from eight universities and how far they have been part of them, this is to clarify if these practices are myth or reality.

Palabras clave: percepción de la corrupción; estudiantes universitarios; corrupción académica; mitos sobre la corrupción escolar

Introducción

La corrupción es un fenómeno fuertemente arraigado dentro del sistema político mexicano y la administración pública; sin embargo, también en la vida cotidiana de los ciudadanos comunes está presente. Esta corrupción cotidiana, pequeña corrupción (*Transparency International*) o

[1] 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
[2] Doctora en Ciencias de la Educación. Profesora investigadora de Tiempo Completo del Departamento de Sociología y Antropología, Universidad Autónoma de Aguascalientes. E mail. osanchez@correo.uaa.mx
[3] Doctor en Ciencias de la Educación. Profesor de Tiempo Completo del Departamento de Ingeniería Agroindustrial, División de Ciencias de la Salud e Ingenierías, Campus Celaya Salvatierra, Universidad de Guanajuato. E mail: jacintosergio@hotmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

corrupción blanca (Heidenheimer, 1970, 1989 y 2002), pasa desapercibida para las mayorías por tratarse de actos frecuentes e involucrar pequeños montos de dinero o no requerir de él.

El documento presenta resultados parciales de la investigación en proceso "Análisis comparativo de la percepción que sobre la corrupción tienen los estudiantes universitarios de Aguascalientes", especialmente aquellos referidos al ámbito escolar, donde prevalecen prácticas como copiar, comprar exámenes, ofrecer regalos para mejorar calificaciones, entre otras; el propósito es mostrar si entre los estudiantes universitarios son frecuentes esas prácticas y qué tanto han participado en ellas, para dilucidar cuánto de ello es mito y cuánto es realidad.

La información fue obtenida a través de un cuestionario más amplio, pero para este trabajo se seleccionó el conjunto de preguntas referentes a la corrupción en el ámbito escolar; la muestra se integró por 1,593 estudiantes universitarios, miembros de ocho instituciones de educación superior, cuatro privadas y cuatro públicas.

El análisis estadístico de los datos se complementó con información obtenida durante la impartición del curso-taller "El que no transa ¿no avanza?", desarrollado en la Universidad Autónoma de Aguascalientes, en el marco de una investigación previa, con propósitos semejantes, pero referida únicamente a los estudiantes de dicha institución.

La relevancia de indagar sobre la percepción de la corrupción entre estudiantes universitarios y sobre qué tanto ellos participan en actos deshonestos, que no siempre son valorados como corruptos, radica en que este grupo poblacional constituye un sector de estratégica relevancia pues entre ellos se encuentran los tomadores de decisiones de un futuro inmediato; además, permitirá evaluar qué tanto los centros de educación superior están cumpliendo con la encomienda social de no sólo capacitar a los jóvenes para el ejercicio de una profesión, sino también formar ciudadanos comprometidos con una cultura de la legalidad que contribuya a lograr un futuro mejor, como lo establecen sus Idearios.

A diferencia de otros abordajes sobre el problema, éste se hace desde una perspectiva sociocultural, donde se concibe a la corrupción como un elemento estructurante de la vida diaria, no sólo de los políticos y de los funcionarios públicos, sino también de las personas comunes. Aceptar que la corrupción es parte de la cultura (Zalpa, 2013) 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, incluyendo la educación

ciudadana, no sólo la transparencia y la rendición de cuentas.

Percepción de la corrupción

La corrupción es un fenómeno que se ha presentado a nivel mundial desde la antigüedad, pero es hasta finales del siglo XX cuando comienza a verse como un problema. Especialistas han señalado que su presencia es más evidente en los países con altos índices de pobreza, así como en las dictaduras; también la relacionan con los bajos salarios, y aunque esos son algunos de los factores asociados a la corrupción, existen otros más, poco estudiados, que tienen que ver con prácticas y creencias sobre su funcionalidad.

Definir la corrupción de manera inequívoca es todo un reto, pues existe una amplia gama de conceptualizaciones sobre ella; *Transparency International* la define como el abuso del poder público para beneficio privado, y la Secretaría de la Función Pública como el abuso del poder para beneficio propio. Más aún, Zalpa (2013) dedica un capítulo de su libro *¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México*, para plantear cómo ha sido definida la corrupción desde diferentes perspectivas teóricas y campos de conocimiento; sin embargo, también hay que considerar que Lomnitz (2000), que retoma a Deysin (1980), afirma que la mayoría (políticos, científicos y personas comunes) sabemos lo que es la corrupción, aunque esa concepción siempre depende del contexto social, cultural e histórico, por ello, como alega Gibbon (1990), la corrupción es una categoría cultural que forma parte del discurso político común e incluso del sentido común.

Ante tal dificultad, la mayoría de los estudios se apoya en mediciones sobre cómo es percibida la corrupción; la institución más prestigiada para esa tarea es *Transparency International* y sus capítulos o representantes en cada país. En México lo es Transparencia Mexicana, que nace en 1999, mientras que *Transparency International* lo hace en 1993.

Percepción de la corrupción de los estudiantes universitarios

Pocos estudios exploran la opinión que los jóvenes universitarios tienen sobre la corrupción, Sautu & *et al* (2005) y Bruno & *et al* (2011), lo hicieron en Argentina; los primeros, para identificar cómo son percibidas las prácticas corruptas y su impacto en el grado de respeto a leyes y derechos de la población en Argentina y las perspectivas respecto del funcionamiento

futuro de la democracia de ese país; se apoyaron en datos de 316 encuestas aplicadas a estudiantes de distintas facultades, de entre 18 y 36 años.

Bruno & *et al* (2011), estudiaron las representaciones sociales de la política en los jóvenes y encontraron que las palabras más asociadas a ella fueron corrupción, presidente y políticos; se apoyaron en una muestra de 232 jóvenes escolarizados de entre 17 y 18 años.

Nosotros hemos realizado varios trabajos (Tapia, 2015; Tapia, Alemán, Sánchez y Orenday, 2017b) donde hemos analizado cómo la percepción que los jóvenes universitarios tienen sobre la corrupción, afecta la confianza en instituciones pilares de nuestra sociedad y ocasiona laxitud legal y poco interés en las actividades políticas; otros más sobre el papel de la formación humanista como estrategia para reeducar contra la corrupción (Tapia, Orenday y Sánchez, 2016) y sobre qué tanto la universidad contribuye a crear ciudadanos corruptos (Tapia, Sánchez y Orenday, 2017).

Todos los trabajos anteriores coinciden en afirmar que los jóvenes universitarios identifican más fácilmente la ilegalidad y la corrupción, que otros grupos de menor escolaridad o de mayor edad.

La corrupción en la educación superior

La mayor parte de la terminología de la corrupción en la educación superior se deriva de las ciencias sociales, y aunque no existe mucha literatura sobre el tema, algunos investigadores especializados en esta temática han realizado aportaciones importantes como Osipian (2009), quien propuso un glosario específico para la corrupción en la educación superior, con 155 términos que define y explica detalladamente.

Según Osipian (2009), la corrupción en la educación superior es un sistema de relaciones informales, establecido para regular acceso no autorizado a activos materiales y no materiales a través del abuso de las funciones que tienen unos sobre otros; estos beneficios ilegítimos pueden darse tanto en los sectores educativos públicos y privados, y se extienden más allá de la corrupción académica.

También Diez-Martínez (2014), en su acuciosa revisión sobre el tema, señala que Cárdenas (2012) analiza la corrupción en los sistemas educativos, indicando que existen dos niveles en los que se puede presentar:

> … uno central, el nivel administrativo de las agencias educativas, que no es distinto de otras áreas de gobierno, en el que incluye ejemplos de esta corrupción, como malversación de fondos, clientelismo, trabajadores "fantasmas" y pagos injustificados. El segundo nivel se da dentro de las instituciones escolares donde las prácticas de corrupción son las que generan las consecuencias más perjudiciales para el sistema educativo, con ejemplos como las cuotas ilegales, asignación inadecuada de becas, y las demandas de sobornos para aprobar a un alumno. (Diez-Martínez, 2014: 2-3)

Sin embargo, en el mismo trabajo se señala que Diez-Martínez y Ochoa (2013) y Diez-Martínez *et al.* (2013) han considerado un tercer nivel en el estudio de la corrupción en la educación, que hace referencia a aquella que se desarrolla dentro de las aulas, y que tiene como actores al profesor y al estudiante. “Ejemplos de ello serían, por parte de los alumnos, copiar en los exámenes, copiar las tareas, comprar las tareas, falsificar firmas y plagio de trabajos, y por parte de los profesores, la falta de transparencia en la acreditación y la inconsistencia o impunidad en la aplicación de las reglas” (Diez-Martínez, 2014: 3). Sobre este tipo de acciones se centran los resultados de esta ponencia.

En el trabajo de Diez-Martínez (2014) también son estudiadas algunas conductas que fomentan la corrupción en el aula, tanto por alumnos como por profesores, por ejemplo la indiferencia y el dejar pasar todas las conductas mencionadas, posteriormente las relaciona con la transgresión de aspectos éticos y morales que ella denomina "deshonestidad académica".

En general, la corrupción en la educación puede darse en áreas como la construcción de edificios y laboratorios; el acceso a recursos públicos, la admisión o conclusión de estudios, la administración de la educación, la venta de plazas y la contratación de personal a través de tráfico de influencias y favoritismo; además se asocia con la gestión de la educación superior, prácticas inadecuadas en el aula, y un sinfín de acciones ilegales, ilegitimas o impropias, y todas aquellas donde prevalezca el trato preferencial a cambio de beneficios adicionales que, casi siempre, permanecen ocultos para las mayorías, pero que son un aliciente para los administrativos, maestros y estudiantes, que pueden convertirse en actores de la corrupción por diferentes caminos o estrategias.

La corrupción académica

Osipian (2009) plantea que la corrupción académica incluye actividades ilícitas directamente relacionadas con el proceso académico. Estas actividades pueden se atribuibles a los estudiantes, docentes y personal administrativo: parcialidad en el proceso de selección, admisión y calificaciones; irregularidades en la graduación, atribución de grados académicos, falta de asesoramiento, mala conducta de investigación, falsificación de datos, maestros fantasmas, parcialidad en la contratación y promoción, trampa, plagio, y otros.

En opinión de Osipian (2009), la corrupción académica no es sólo la corrupción en el ámbito escolar; la corrupción académica es solo una pequeña parte de la corrupción en la educación superior, porque, como ya se mencionó en el apartado anterior, se presentan otros tipos de corrupción.

La corrupción académica tiene muchas facetas que han sido poco estudiadas; destacan los trabajos de Mejía & Ordoñez (2004) y Diez-Martínez (2014). Mejía & Ordoñez (2004) abordan el fraude académico en la Universidad de los Andes, en Argentina, e identifican factores asociados con su ocurrencia a partir de una encuesta aplicada a 1,194 estudiantes de pregrado.

Diez-Martínez (2014), por su parte, aborda el estudio de la deshonestidad académica de alumnos y profesores, así como su contribución en la desvinculación moral y corrupción social. Se apoya en información obtenida a través de un cuestionario a una muestra de 208 alumnos de preparatoria y universidad, en la ciudad de Querétaro, México, a quienes se preguntó sobre su deshonestidad académica y la de sus profesores.

Aunque la investigación en proceso que da origen a esta ponencia explora cómo perciben la corrupción los estudiantes universitarios en distintos ámbitos, en este trabajo presentaremos solamente la información sobre sus prácticas escolares relacionadas con la corrupción. Nuestra definición de corrupción está basada en la propuesta por TI y ampliada por Zalpa (2013) para quien “La corrupción es el abuso de cualquier puesto de responsabilidad delegada para obtener ganancias privadas” (p. 44).

Los jóvenes universitarios

En este trabajo, el concepto de universitarios evoca, como señala Suárez (2008), tanto a jóvenes como a estudiantes, pero se enfatiza que este grupo se encuentra en etapa formativa y, al mismo

tiempo, en transición de la pubertad y de la adolescencia hacia la vida adulta; con todos los cambios psicofisiológicos y sociales que lo llevarán a la independencia económica, autonomía personal (Vázquez, 2011), capacidad para tomar decisiones, formar un hogar y educar a las nuevas generaciones.

Todas las instituciones educativas, pero en especial las universidades, constituyen espacios fundamentales para la formación de sujetos sociales y de ciudadanos, "inculcando comportamientos que promuevan "bienes" sociales y culturales, derivados de los intereses de la comunidad y que se puedan incrementar y diversificar, entre otros aspectos, mediante la participación ciudadana que idealmente ejemplificaría valores y pautas sociales para el bienestar de todos" (Diez-Martínez, 2014: 2).

La mayoría de las universidades incluye en sus Idearios un compromiso de desarrollar integralmente a los estudiantes para que puedan desarrollarse no sólo como profesionistas, sino también como ciudadanos;

> La educación se convierte en un medio para lograr el desarrollo pleno del ser humano. "Educar no es un término unívoco, rebasa ese concepto. Educar tiene una pluralidad de sentidos que tienen que ver con la vida, con el pensamiento, con la cultura, con el quehacer y, finalmente, con el ser...Podemos decir que se educa para ser y se es en tanto se es educado." (Esquivel, 2004: 310). Este modelo antropocéntrico de educación ha sido denominado humanista porque tiene en su centro al ser humano y permite el desarrollo de sus potencialidades, al mismo tiempo que adquiere conocimientos y destrezas que le ayudan a la solución de problemas en su vida diaria (Tapia, Orenday y Sánchez, 2016: 205).

Pero, ¿qué tanto logra la universidad esos objetivos? La pregunta inicial para plantear este y otros trabajos (Tapia, Sánchez y Orenday 2017) surgió a partir de la lectura del artículo de Polese & Stepurko (2017) titulado *Are universities a good place to train Ukrainian citizens in civic values?*; ellos explican prácticas para lograr éxito en universidades de Ucrania, porque allá, igual que en México y muchos países latinoamericano, el título universitario es un primer paso para garantizar un trabajo.

Polese & Stepurko (2017) explican que como el objetivo de los jóvenes ucranianos es lograr un título universitario, ellos y sus familias no dudan en buscar "medios" para ingresar a la universidad pública o pagar una universidad privada aunque, en teoría, la educación debiera ser gratuita; situación semejante a la de nuestro país. También están dispuestos a realizar pagos informales, regalos o favores para asegurar un lugar en una buena universidad o una buena calificación cuando ya están en ella.

Según el *Kyiv Institute of Sociology*, el 49% de los encuestados informaron haber ofrecido un pago de este tipo, mientras que el 57% de los representantes de institutos de educación secundaria dijeron que se les había ofrecido pagos informales que realiza la gente común, no necesariamente la que se califica como corrupta o con pocos valores (Tapia, Sánchez y Orenday 2017: 681-682).

La situación de Ucrania pareciera ser escandalosa, sin embargo, desafortunadamente, es semejante a la que se vive en muchas instituciones educativas de México; el estudio de Diez-Martínez (2014), en Querétaro, México, es una prueba de ello.

En México, como en otros países, existen prácticas informales y costumbres que resultan efectivas para resolver "situaciones problemáticas", en la mayoría de los casos de la vida cotidiana y en los ambientes escolares, pero "¿cómo actúan los profesores y personal educativo en general? ¿Solicitan sistemáticamente sobornos? ¿Sólo los reciben?" (Tapia, Sánchez y Orenday 2017: 682).

Las experiencias narradas por Polese & Stepurko (2017) y Diez-Martínez (2014) son los ejes que, en el marco de la investigación en proceso "Análisis comparativo de la visión que sobre la corrupción tienen los estudiantes universitarios de Aguascalientes", nos orientan para indagar ¿qué tanto se presentan esas situaciones entre los estudiantes universitarios de Aguascalientes? La pregunta adquiere relevancia porque concebimos a la universidad como un espacio privilegiado para la formación de futuros profesionistas, pero también, y sobre todo, como generadora de ciudadanos con sólidos valores sociales y conciencia crítica y reflexiva "que en un contexto de democratización adquiere matices significativos asociados con la construcción de ciudadanía" (Olvera, 2014: 6).

Muestra

Como ya se mencionó, la información para este trabajo proviene de la investigación en proceso "Análisis comparativo de la visión que sobre la corrupción tienen los estudiantes universitarios de Aguascalientes", y fue obtenida a través de un cuestionario compuesto por cinco partes; la información que aquí se presenta proviene de las dos últimas. La cuarta parte se integra por 26 prácticas ilícitas, que corresponden a la vida cotidiana y a la escolar de los estudiantes; de ellas, se les pidió señalar si son frecuentes, si las han realizado y si las consideran corrupción; algunos datos sobre las prácticas escolares, junto con los de algunas características personales de los universitarios encuestados, obtenidos en la última parte del cuestionario, son los que se presentarán en el análisis de resultados.

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. La siguiente tabla muestra de manera concentrada la información:

Tabla 1. Universidades que integran la muestra

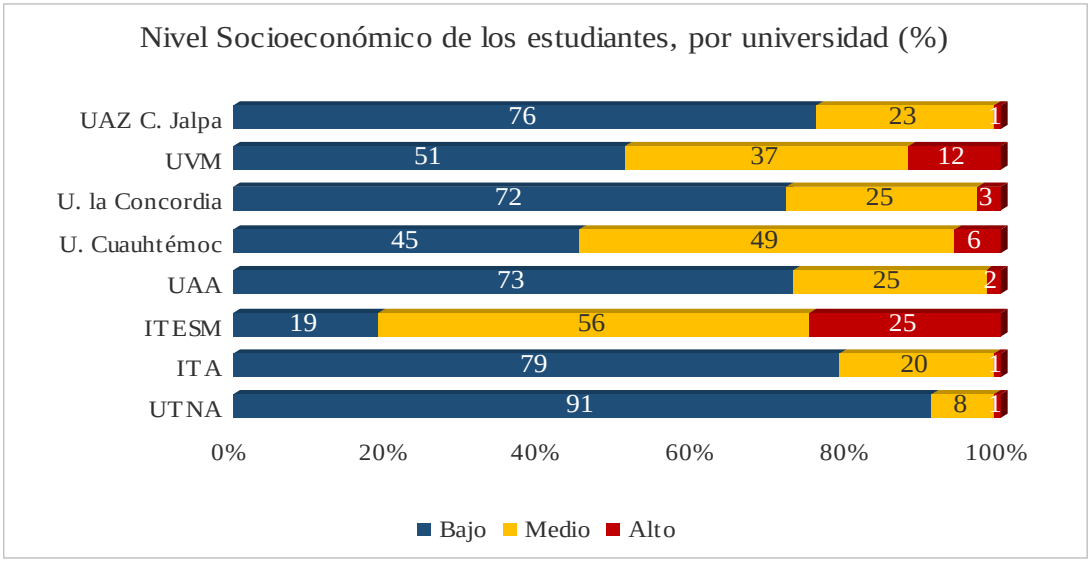
Universidades	Muestra	%
Universidad Autónoma de Aguascalientes (UAA)	500	31.4
Instituto Tecnológico de Aguascalientes (ITA)	220	13.8
Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Aguascalientes (ITESM)	142	8.9
Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) Campus Jalpa	180	11.3
Universidad Cuauhtémoc	166	10.4
Universidad La Concordia	156	9.8
Universidad Tecnológica del Norte de Aguascalientes (UTNA)	180	11.3

Universidad del Valle de México (UVM)	49	3.1
Total	**1593**	**100.0**

Fuente: Elaboración propia

La composición de los estudiantes encuestados, por nivel socioeconómico[1], se muestra en la siguiente gráfica:

Gráfica 1

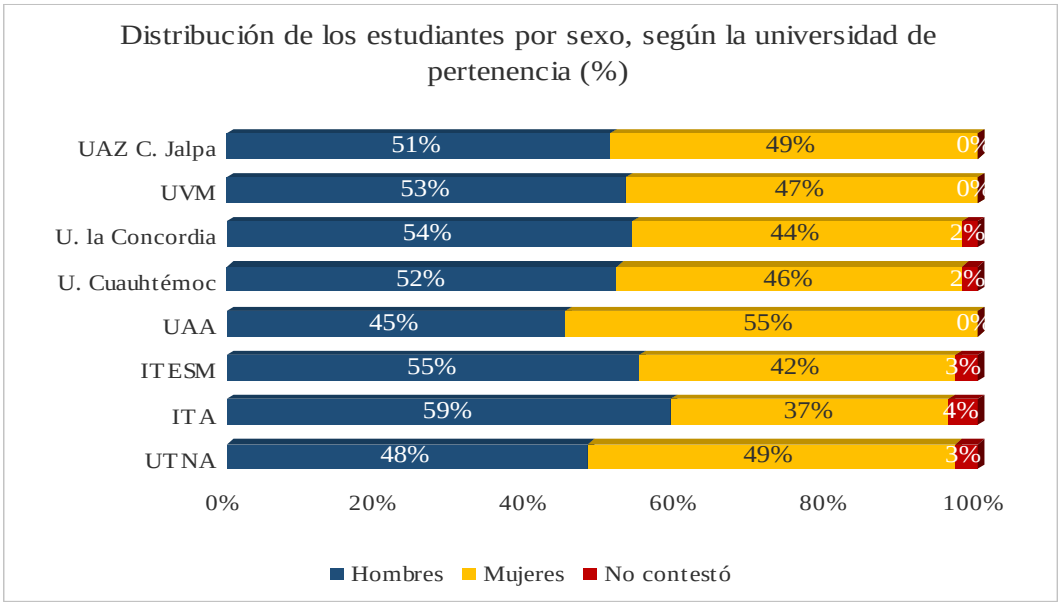


Fuente: Datos del cuestionario

Como se puede apreciar en la Gráfica 1, la mayoría de los estudiantes universitarios encuestados son de clase baja y media, sobre todo los de instituciones públicas (UAZ, UAA, ITA y UTNA), mientras que los de instituciones privadas (UVM, Concordia, Cuauhtémoc y ITESM) tienen mayores porcentajes de estudiantes de clase media y alta, sobre todo el Tecnológico de Monterrey (ITESM), que tiene 56% de estudiantes de clase media, 25% de alta y apenas 19% de baja.

La Gráfica 2 muestra la distribución por sexo, de las ocho instituciones de educación superior:

Gráfica 2



Fuente: Datos del cuestionario

La Gráfica 2 muestra que en casi todas las instituciones la proporción de hombres y mujeres tiende a ser cercano al 50%, si bien en el ITA el porcentaje de hombres es mayor (59%) y en la UAA el de mujeres llega al 55%

La corrupción académica entre estudiantes universitarios

El tema de la corrupción dentro de los centros educativos es fundamental, sobre todo si se reconoce la importancia que tiene la universidad como formadora de ciudadanos cívicos y éticos, quienes a su vez se convierten en la representación de los valores que las mismas instituciones han formado en ellos, de tal manera que el prestigio de las mismas va a depender necesariamente de las acciones que los profesionistas egresados de sus aulas hagan en su ejercicio cotidiano.

Hablar de corrupción académica es, tal vez, impropio porque varias de las prácticas ahí realizadas no corresponden, en sentido estricto, a la corrupción. Algunos autores (Chun- Hua y Ling- Yu, citados en Vaamonde y Omar, 2008; Diez-Martínez, 2014) denominan a estas prácticas, deshonestidad académica; otros (Mejía y Ordoñez, 2004, Turrens, Staik, Gilbert, Curtis y Burling (2001) las llaman fraude académico.

La deshonestidad académica conceptualizada como "… cualquier comportamiento

[intencional] en el proceso de aprendizaje del alumno, que viola los principios éticos con el propósito de obtener una calificación mayor o algún crédito académico específico" (Chun- Hua y Ling- Yu, citados en Vaamonde y Omar, 2008), es un constructo que debe ser abordado por distintas disciplinas para encontrar soluciones realistas y suficientemente fundamentadas.

Desde la perspectiva de Vaamonde y Omar (2008), hablar de deshonestidad académica va más allá de copiar en un examen, por ello establecen cuatro dimensiones que permiten analizar el comportamiento de los estudiantes, independientemente del nivel educativo, acerca de modelos de conducta deshonestos en su trayectoria académica.

a. Prácticas deshonestas en exámenes
b. Plagio
c. Excusas falsas
d. Deshonestidad académica digital.

Como una primera aproximación a la comprensión de los factores que provocan la deshonestidad académica, se puede identificar el papel que las universidades tienen para los jóvenes, cuando dichas instituciones son consideradas centros que brindan conocimientos especializados para alimentar los cada vez más demandantes mercados de trabajo, se inserta en el joven universitario el principio de competitividad, sea esta leal o desleal, cuyo objetivo final siempre es la obtención del éxito a cualquier costo. De ahí que la deshonestidad académica se establezca entre los estudiantes como un medio para llegar al objetivo deseado de una forma más directa y económica (Vaamonde y Omar, 2008).

En nuestro estudio solamente indagamos sobre las primeras dos conductas deshonestas señaladas por Vaamonde y Omar (2008), que corresponden al tercer nivel en el estudio de la corrupción en la educación (Diez-Martínez y Ochoa, 2013) y Diez-Martínez *et al.*, 2013, en Diez-Martínez, 2014), esto es, las que se desarrollan dentro de las aulas y, eventualmente, con el personal administrativo relacionado con las actividades docentes, como se muestra a continuación:

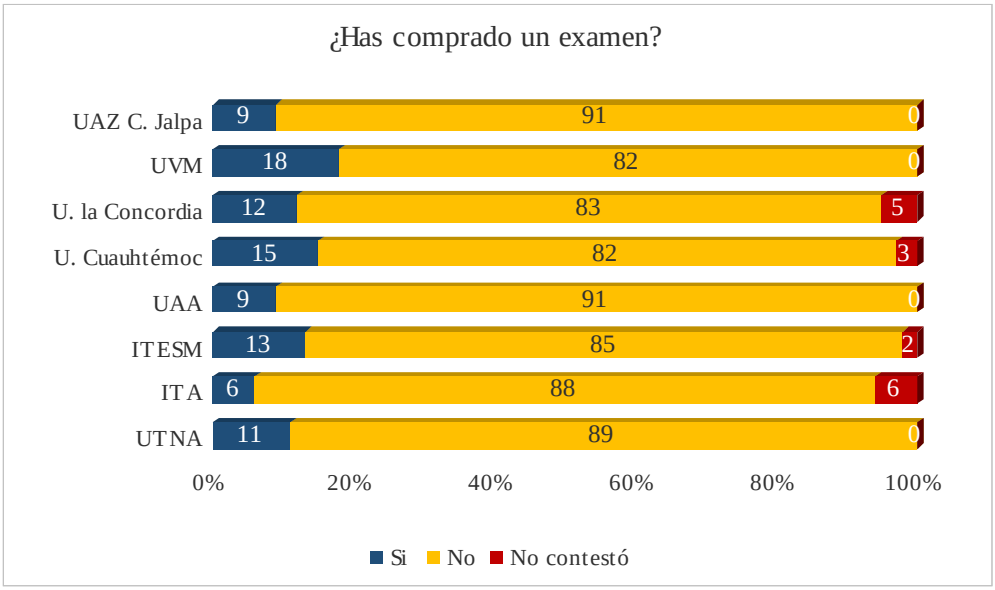
Análisis de resultados

Fraude

> "El fraude es un acto mediante el cual una persona, engañando a otra o aprovechándose del error en el que se halla, obtiene ilícitamente alguna cosa o un lucro indebido. Es una acción que implica la deslealtad" (Tapia, 2016).

El fraude es un engaño que pueden hacer los estudiantes al profesor y al sistema educativo en general cuando, por ejemplo, compra un examen para obtener una buena calificación, como lo muestra la Gráfica 3.

Gráfica 3



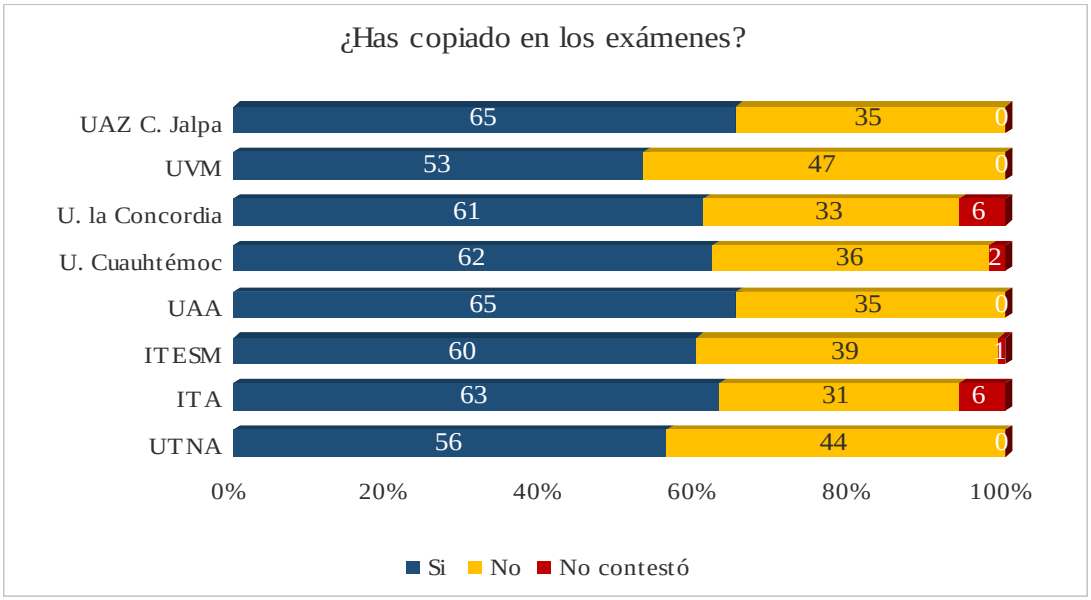
Fuente: Datos del cuestionario

La Gráfica 3 muestra las opiniones obtenidas de las respuestas de los estudiantes pertenecientes a las ocho instituciones, donde podemos apreciar que la mayoría de ellos declara no haber pagado por un examen. Es relevante identificar que esa conducta es más frecuente entre instituciones privadas que en las públicas, aunque en estas últimas, también se presenta este

fenómeno. Vale la pena destacar que en esta compra pudieron participar como vendedores estudiantes, profesores o administrativos.

Otra conducta fraudulenta es copiar en los exámenes, aunque en ese caso no existe dinero de por medio. Los resultados son los siguientes:

Gráfica 4



Fuente: Datos del cuestionario

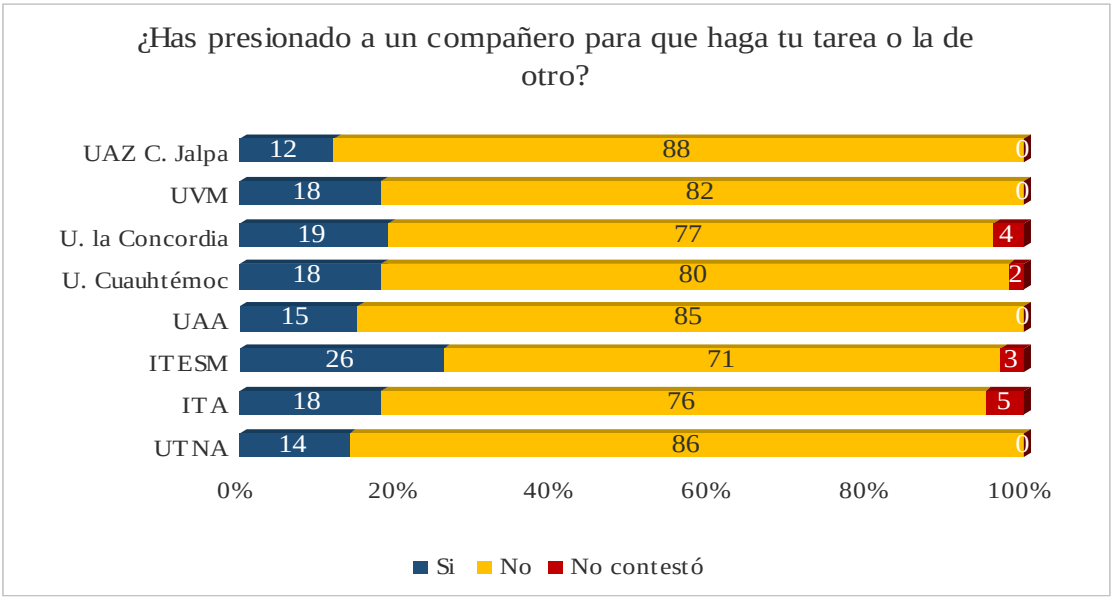
Como podemos ver en la Gráfica 4, copiar en los exámenes es una práctica frecuente en el ámbito escolar, pues más de la mitad de los universitarios encuestados afirma haberlo realizado. Copiar en los exámenes es también un acto de fraude, pero no existe una negociación explícita en la que exista dinero de por medio; puede haber regalos, intercambio de favores o extorsión cuando se presiona al compañero al que se le quiere copiar, pero es visto como algo menos grave y muy frecuente.

Extorsión

Esta conducta corrupta normalmente se asocia a funcionarios relacionados con la seguridad (corporaciones policíacas) que chantajean o venden "seguridad" a los ciudadanos, pero en la vida diaria, también se realizan actos que permiten obtener beneficios por medio de la coacción,

violencia o amenaza. En el espacio del aula esta situación puede darse cuando, por ejemplo, un estudiante presiona a otro para que haga su tarea:

Gráfica 5

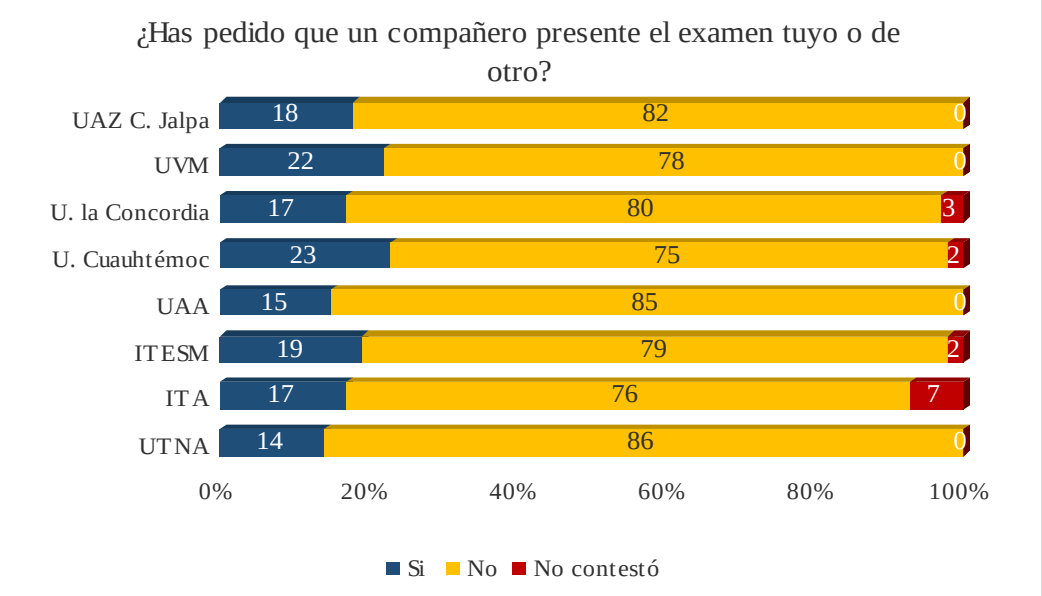


Fuente: Datos del cuestionario

Como se visualiza en la Gráfica 5, se trata de una acción poco frecuente, pero presente en todas las instituciones; sus resultados están entre el 12% y hasta el 26%. Los mecanismos para coaccionar o convencer a los compañeros pueden ser variados, desde ejercer violencia, amenazas hasta ofrecer regalos o pagos por la "ayuda".

De igual manera, se puede pedir u obligar a un compañero para que presente un examen para lograr una calificación superior a la que obtendría si lo presentara directamente; se trata de una conducta deshonesta que implica un riesgo importante que los estudiantes involucrados decidieron correr.

Gráfica 6



Fuente: Datos del cuestionario

La Gráfica 6 muestra que pedir a un compañero presentar un examen que no le corresponde es más o menos frecuente, pues los porcentajes oscilan entre 14 y 23, lo que no necesariamente significa que el fraude se haya consumado.

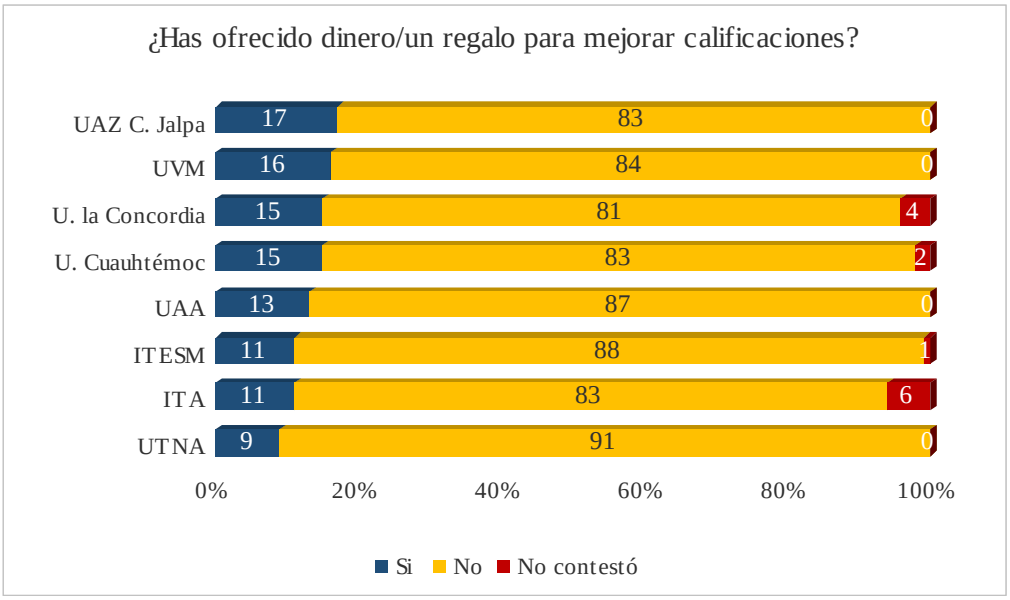
Soborno y extorsión

Con frecuencia estas dos caras de la corrupción pueden presentarse como complementarias y hasta confundirse. Las siguientes gráficas ilustran esta situación:

La Gráfica 7 muestra los porcentajes de alumnos de las instituciones universitarias que formaron parte de nuestro estudio, que han ofrecido dinero o algún regalo para mejorar calificaciones o aprobar, aunque en algunas ocasiones los profesores son quienes solicitan ese "regalo".

Basados en el registro de cuándo los estudiantes deben "pagar" por el "servicio", antes o después; Polese & Stepurko (2017), cuando hablan de la corrupción en las universidades ucranianas, señalan que un profesor lo resume muy bien "**Si lo recibo, es un regalo. Si yo lo exijo, entonces es un soborno**".

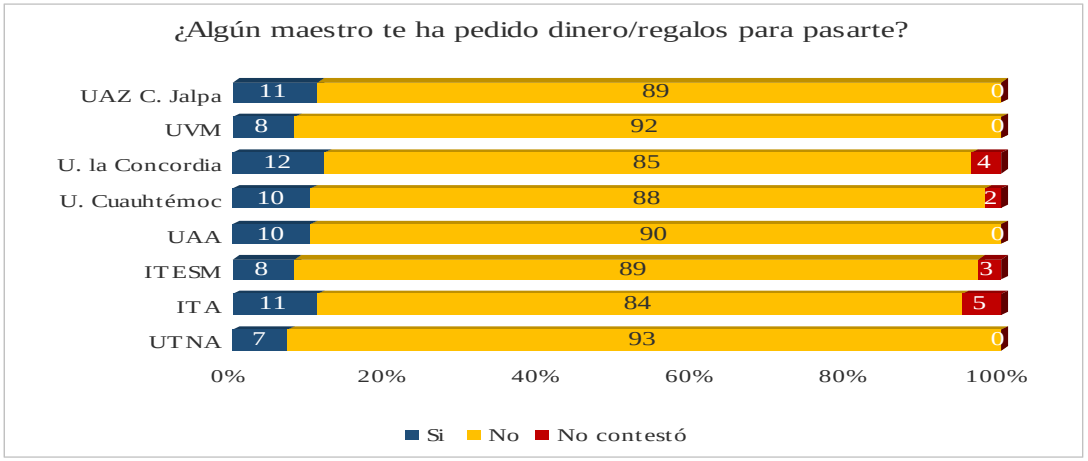
Gráfica 7. Soborno para aprobar



Fuente: Datos del cuestionario

Entonces, los profesores pueden extorsionar a los estudiantes y solicitarles pagos o regalos para mejorar calificaciones, pero también los estudiantes pueden ofrecerlos. Los resultados sobre la extorsión por parte de los maestros se muestran en la siguiente gráfica:

Gráfica 8. Extorsión por calificación

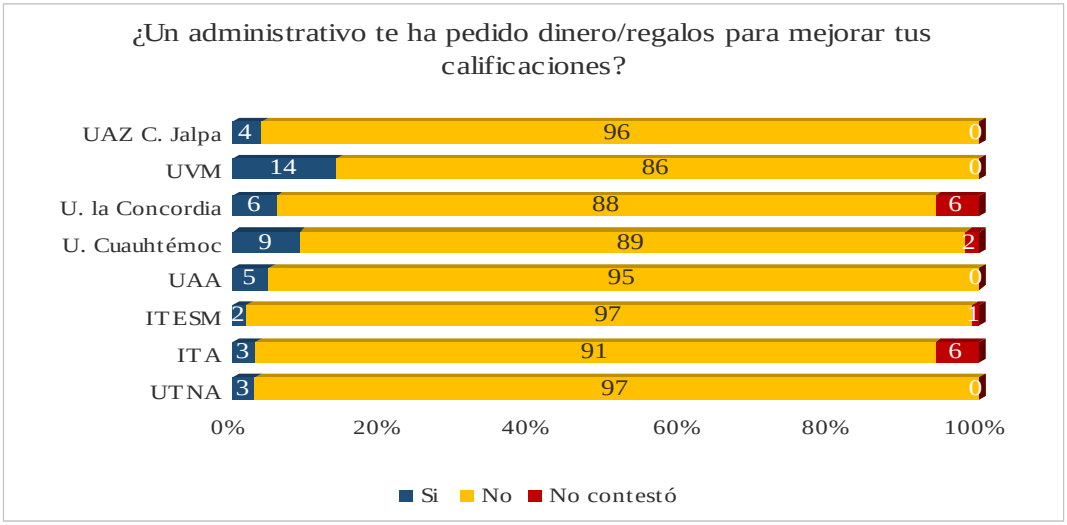


Fuente: Datos del cuestionario

En la Gráfica 8 podemos ver que en todas las instituciones los estudiantes se ven sujetos a la extorsión por parte de sus profesores, y aunque los índices son bajos, se trata de una conducta doblemente deshonesta puesto que se trata de una acción que devalúa el esfuerzo académico, pero además, al ser los maestros los principales formadores dentro del sistema educativo, están enseñando a los estudiantes que con procedimientos corruptos se puede lograr el éxito académico, en lo inmediato, pero también el éxito profesional en la vida futura.

Idéntica situación puede presentarse entre estudiantes y administrativos, pues ellos, al igual que los profesores, tienen una autoridad delegada dentro de la institución educativa, y también la pueden utilizar para su beneficio personal, extorsionando a los estudiantes:

Gráfica 9 Extorsión por calificación

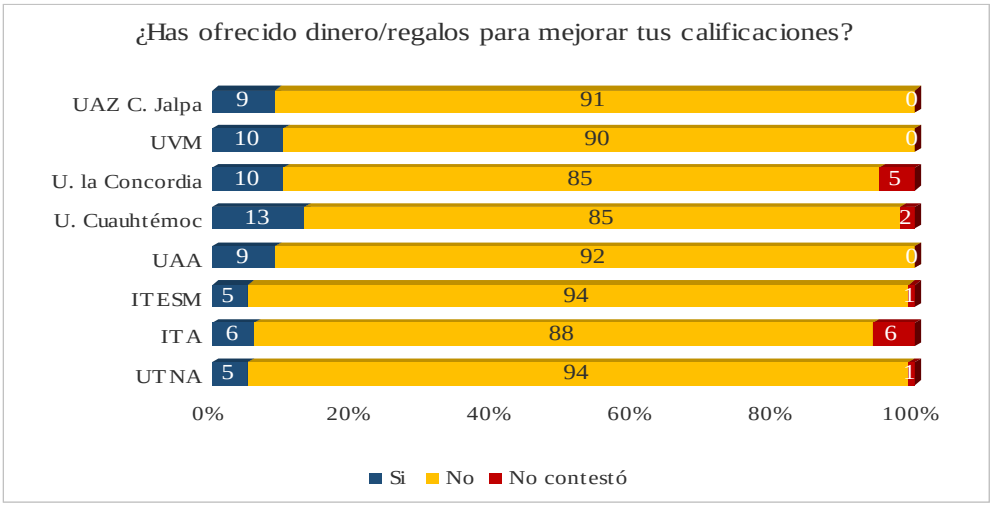


Fuente: Datos del cuestionario

La Gráfica 9 presenta los resultados de los estudiantes que han sido extorsionados por los administrativos que, como se puede ver, son inferiores a los referidos a la extorsión de profesores, pues sus resultados están entre el 2% y el 14%.

De igual manera, los estudiantes pueden identificar como actores corrompibles a los funcionarios y por ello ofrecer dinero o regalos para lograr mejorar sus calificaciones; los resultados sobre esta conducta deshonesta se presentan en la siguiente gráfica:

Gráfica 10 Soborno a administrativos para mejorar calificaciones

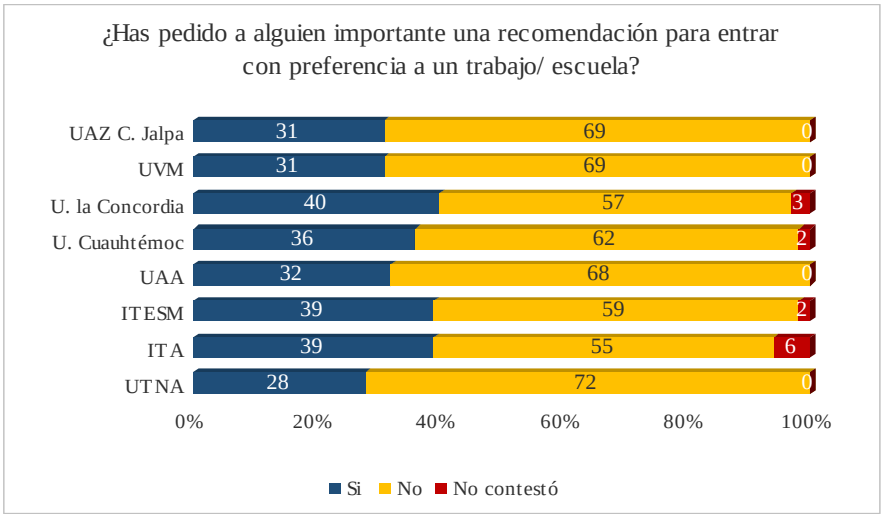


Fuente: Datos del cuestionario

La Gráfica 10 muestra que algunos estudiantes de todas las instituciones de educación superior están dispuestos a buscar "caminos alternativos" para mejorar calificaciones o aprobar algún curso, porque entre el 5% y el 13% han ofrecido dinero o regalos para ello.

Finalmente, recurrir a la recomendación de alguien importante o bien posicionado para poder ingresar a una escuela o conseguir un trabajo, sí es una práctica frecuente, como se puede ver en la siguiente gráfica:

Gráfica 11



Fuente: Datos del cuestionario

La Gráfica 11 ayuda a ver el porcentaje de estudiantes que han recurrido a las recomendaciones, las "palancas" o la ayuda de algún conocido o familiar importante para poder ingresar a una escuela o a algún trabajo. Estos resultados, aunque altos, son inferiores a los consignados en el artículo de Polese & Stepurko (2017), pues la cantidad de estudiantes ucranianos que ha recurrido a este procedimiento de favoritismo casi llega al 50%, según lo consigna el estudio realizado por el *Kyiv Institute of Sociology*, mencionado líneas arriba.

Reflexiones finales

El creciente desarrollo de la corrupción dentro de las Instituciones de Educación Superior es un serio problema que repercute en costos sociales invisibles a primera vista como el deterioro de la moral, pesimismo, cinismo, desconfianza y debilitamiento de la cohesión social entre los jóvenes universitarios.

Los efectos de lo que sucede en esta etapa formativa estarán profundamente arraigados en la percepción social de los jóvenes y pueden ser considerados dentro de dimensiones temporales, con alcances de largo plazo y difíciles de erradicar, pues cuando un estudiante aprende que a través de caminos llenos de deshonestidad, corrupción y engaño logra sus objetivos, ese será el camino que seguirá durante su ejercicio profesional y su vida diaria.

En cambio, si los estudiantes observan que en el ambiente escolar prevalece la honestidad y pulcritud en las acciones de profesores y administrativos, fomentando entre los estudiantes un clima de laboriosidad y esfuerzo para lograr sus metas, es posible que sean las nuevas generaciones quienes promuevan un cambio en el actuar cotidiano que fortalezca la institucionalidad y una cultura de respeto a la legalidad.

Pero ante el reto que significa un modelo educativo que prioriza el desarrollo de las habilidades socioemocionales de los estudiantes, los docentes se enfrentan a un serio problema cuando de limitar las conductas de los estudiantes se trata, pues si se parte de un análisis sobre actitudes de compañerismo y colaboración grupal, las dimensiones de lo correcto y lo incorrecto comienzan a disolverse, tal como se establece en la Teoría del Aprendizaje Social (MaCabe citado en Vaamonde y Omar, 2008), cuyo principio sobre la deshonestidad académica manifiesta una base significativa en los lazos de fraternidad sobre la que se erigen distintas acciones que convencionalmente pueden visualizarse negativas, pero que permiten a los jóvenes mantener

mayores y mejores grados de socialización.

Mientra la aceptación que un estudiante tiene de su comunidad de compañeros pueda depender de que su comportamiento sea confiable, partiendo de que esta confianza "surge cuando la gente comparte normas de honestidad, reciprocidad y, por lo tanto, es capaz de cooperar entre sí." (Fukuyama, 1999: 79), los jóvenes dejarán de lado la honestidad por la búsqueda de la aceptación, porque si decide no ser partícipe de las actividades deshonestas del resto, probablemente este será rechazado; de esta forma la coerción social resulta ser un castigo más severo que las mismas sanciones institucionales.

Las repercusiones del fraude académico o de las conductas corruptas dentro del aula, entendidas como aquellas que buscan un beneficio académico, económico, afectivo o de cualquier otra índole que vaya en contra de los principios éticos de las instituciones educativas (Diez-Martínez, 2014) pueden ser, al menos, siete:

En primer lugar, el fraude académico altera y afecta el aprendizaje y desempeño académico, y los estudiantes no tendrán los conocimientos y habilidades para un adecuado ejercicio profesional. En segundo, el proceso de evaluación no será garantía de una adecuada medición. En tercer lugar, las relaciones entre profesor-alumno se verán afectadas, pues los profesores perderán su estatus de educadores. En cuarto lugar, las relaciones alumno-alumno serán dañadas pues prevalecerá la solidaridad por sobre la honestidad, o el abuso sobre el respeto. En quinto, la integridad de la institución se verá afectada pues perderá su prestigio en la medida que se extienda la imagen de que en ella se realizan prácticas deshonestas para favorecer a los estudiantes a cambio de beneficios para profesores y/o administrativos.

Finalmente, la sexta y séptima repercusión del fraude académico, es su efecto tanto en la de los formación en valores personales como grupales; de esta manera, el objetivo final de la educación se verá corrompido, pues ya no será más el propósito central de la educación lograr formar ciudadanos que contribuyan a crear una mejor sociedad, sino sólo personas que tratarán de obtener los mayores beneficios a cualquier costo. "En este sentido, la deshonestidad académica es una conducta anómala que tiene que ver con la violación de las normas que deberían ser compartidas por alumnos y profesores" (Diez-Martínez, 2014:17).

La percepción que tienen las y los jóvenes universitarios sobre los puestos que en algún momento de su vida puedan ocupar, ya sea en toma de decisiones para el estado o en la iniciativa

privada, puede desvirtuarse y sólo aspirar a ellos por un mero interés económico y de poder sobre los demás, olvidando cualquier compromiso social por mejorar la situación de su entorno.

Coincidimos con Evelyn Diez-Martínez (2014) cuando señala que

> El realizar conductas deshonestas que se aprenden o refuerzan en las instituciones educativas impide generar un espíritu crítico en términos de formación moral y ética, además de impactar el posterior desempeño ocupacional y ciudadano de una persona. La importancia de estudiar este fenómeno radica en su impacto negativo en ambientes educativos y en la deshonestidad académica como uno de los orígenes de la corrupción y desvinculación moral (p. 3).

Un punto que debe considerarse, además, es la configuración misma de lo que ha de suponerse acción corrupta. Gracias al constante bombardeo de las acciones negativas de las que son participes los servidores públicos, la línea que divide a lo corrupto de otras acciones que atentan contra lo impuesto institucionalmente se ha ido oscureciendo, de tal manera que la percepción que los universitarios tienen sobre sus acciones, así como las de sus compañeros, docentes y administrativos, pueden ser fácilmente interpretadas como deshonestas, provocando que se constituya un circuito vicioso que responde al refrán popular: *el que con lobos anda a aullar se enseña.*

Referencias

Bruno, D., Barreiro, A. & Kriger, M. (2011). Representaciones Sociales de la política en los jóvenes: Corrupción institucional y mentira. Recuperado el 17 de enero de 2018, del sitio Web: http://revistakairos.org/sitio-old/k28-archivos/Kriger.pdf RepresentacionesSocialesDeLaPoliticaEnLosJovenes-4347671%20(3).pdf.

Diez-Martínez, E. (2014) “Deshonestidad académica de alumnos y profesores. Su contribución en la desvinculación moral y corrupción social” en Sinéctica revista electrónica de educación. ITESO Universidad Jesuita de Guadalajara. Recuperado el 17 de enero de 2018 de: http://www.sinectica.iteso.mx/articulo/?id=44_deshonestidad_academica_de_alumnos_y_

profesores_su_contribucion_en_la_desvinculacion_moral_y_corrupcion_
Social.

Fukuyama, F. (1999). La Gran Ruptura. La naturaleza humana y la reconstrucción del orden social. Buenos Aires, Argentina: Atlántida.

Olvera, J. (coord.) (2014) Responsabilidad social universitaria. El reto de la construcción ciudadana. México: Universidad Autónoma del Estado de México/ Miguel Ángel Porrúa.

Osipian, A. (2009). Glossary of Higher Education Corruption with Explanations. Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1397322 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1397322. Recuperado el 17 de enero de 2017, del sitio Web: http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED505088.pdf.

Polese, A & Stepurko, T. (2017). Are universities a good place to train Ukrainian citizens in civic values? Recuperado el 17 de enero de 2018, del sitio Web: https://www.academia.edu/30895074/Are_universities_a_good_place_to_train_Ukrainian_citizens_in_civic_values.

Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., Elbert, R. & Perugorría, I. (2005) "Corrupción y democracia en la Argentina: La interpretación de los estudiantes universitarios". Revista Argentina de Sociología Año 3, No. 4. pp. 9-31. Recuperado el 17 de enero de 2018, del sitio Web: http://www.redalyc.org/pdf/269/26930402.pdf.

Suárez, M. (2008) "Introducción: de traslapes y diversidades" en Suárez, M. & Pérez, J. (coords.), Jóvenes universitarios en Latinoamérica, hoy. México: Miguel Ángel Porrúa/UNAM.

Tapia, E., Sánchez, O. y Orenday, M. (2017) "¿Son las universidades un buen lugar para formar ciudadanos corruptos?". Memoria del 5° Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales "La humanidad frente a los desafíos del capitalismo decadente" organizado por la Universidad de Zacatecas, México. Available from: https://www.researchgate.net/publication/320931570_Son_las_universidades_un_buen_lugar_para_formar_ciudadanos_corruptos [accessed Jan 17 2018].

Tapia, E., Alemán, L., Sánchez, O. y Orenday, M. (2017b) "(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.

Tapia, E. (2016) La vuelta al mundo de la corrupción en veinte refranes. México: Universidad Autónoma de Aguascalientes.

Tapia, E. Orenday, M. y Alemán, J. (2016) "Cultivo de cultura ciudadana y formación anticorrupción, en estudiantes universitarios". Memoria del 5° Congreso Nacional de Ciencias Sociales (COMECSO) en Guadalajara, Jalisco, México. Available from: https://www.researchgate.net/publication/304543049_Cultivo_de_cultura_ciudadana_y_formacion_anticorrupcion_en_estudiantes_universitarios [accessed Jan 18 2018].

Tapia, E., Orenday, M. y Sánchez, O. (2016) "La formación humanista como estrategia para reeducar contra la corrupción". Memoria del Cuarto Congreso Latinoamericano de Ciencias Sociales "Trascender el neoliberalismo y salvar a la humanidad" Mesa 2.1: Replanteando la educación humanista, organizado por la Universidad de Zacatecas, México. Available from: https://www.researchgate.net/publication/304546136_La_formacion_humanista_como_estrategia_para_reeducar_contra_la_corrupcion [accessed Jan 17 2018].

Tapia, E., (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.

Vaamonde, J. y Omar, A. (2008). La deshonestidad académica como un constructo multidimensional. Revista Latinoamericana de Estudios Educativos, 38 (3-4), 7- 27. Recuperado el 17 de enero de 2018, del sitio Web: http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=27012440002

Vázquez, S. (2011) "El empleo. Retos y problemas de los jóvenes en condiciones de vulnerabilidad o exclusión" en Vázquez & Garay (coords.), Jóvenes. Inserciones y exclusiones a la escolarización y al trabajo remunerado. México: Miguel Ángel Porrúa/UANL.

Zalpa, G. (2013) ¿No habrá manera de arreglarnos? Corrupción y cultura en México. México: Nostra ediciones/UAA.

Notas

[1] Medido a partir del número de focos en su casa: Bajo = 15 ó menos; Medio = 16 a 50; Alto 51 a +

La participación de los Órganos Internos de Control en la Implementación del Sistema Nacional/Estatal Anticorrupción

The participation of the Internal Comptroller in the implementation of the National/State Anti-corruption System

Rosa Danielle Lina Pérez[1]

Resumen: El combate a la corrupción en México no es fácil, y uno de los mecanismos que se encuentra en proceso de implementación, es el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que está formado por una superestructura, en la que iniciativa privada y pública trabajan en conjunto; empero, en el ámbito gubernamental la figura de los Órganos Internos de Control juega un papel clave y para ello es importante que se conformen de personas profesionales, calificadas y comprometidas con el país, de otra manera cualquier esfuerzo para que modelo funcione, será en vano.

Abstract: The fight against corruption in México is not easy, one of the mechanism that is in implementation is the National Anti-corruption System, same that is formed by a superstructure, in which the private and public initiative work together; however, at the governmental sphere, the figure of the Internal Comptroller plays a key role and for this is important that they are made up of professional people, qualified and committed to the country, otherwise any effort to make this work will be in vain.

Palabras clave: Corrupción; Órgano Interno de Control; ética; anticorrupción; prevención; control interno

Introducción

A partir de las constantes denuncias de corrupción en México, la ética, disciplina que antes estaba reservada sólo a la filosofía, se ha convertido en una demanda común de nuestra sociedad. La demanda de ética no sólo se focaliza al gobierno que, como representante de la mayoría, es quien debe dar el ejemplo sino también a toda la oposición (que representa al resto de la sociedad).

La diferencia entre ética y moral, se fundamenta en las decisiones correctas de la conducta humana, lo que se hace a través de cánones o fundamentos morales, es decir, no señala lo que es bueno o malo hacer (moral) sino cuándo lo es (ética). En realidad, la ética es un juicio que se

[1] Estudiante de la Maestría en Administración Pública, en el Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo, A.C. Correo electrónico: daniellelinap90@gmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

expone socialmente sobre las conductas de los seres humanos que componen la sociedad. La ética trata sobre los principios del deber hacer, mientras que la moral modela esa ética en costumbres, modos y maneras de hacer. Resumiendo, la moral es lo que se practica y la ética piensa cómo debe ser esa moral. (Vargas Arévalo, 2009)

Por otro lado, la democratización iniciada en México a finales de los ochenta prometía un descenso de la corrupción debido a la mayor competencia electoral. Según Montinola y Jackman (2002), esa competencia presiona por una administración más eficiente, mayor control del poder y rendición de cuentas clara y transparente, cuyo resultado es la menor corrupción. Morris (2009) argumenta que la democratización dio lugar a una clara separación de poderes y a un mayor pluralismo, que fortaleció el poder de las ramas legislativa y judicial, de los gobiernos locales y de la sociedad, pero que hasta ahora no ha tenido el impacto esperado sobre la corrupción, debido en gran medida a que el régimen político no fomenta la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y el castigo.

Por tal motivo, es pertinente preguntarse si:

¿Los Órganos Internos de Control son pieza clave para la implementación del Sistema Nacional/Local Anticorrupción?

La hipótesis que defiende este ensayo es que:

La profesionalización, calificación y compromiso del personal integrante de los Órganos Internos de Control, así como un método transparente para la elección de los mismos, traerá consigo el fortalecimiento de dicha autoridad, conllevando a la correcta y eficaz aplicación de las facultades conferidas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y así reducir en gran medida los actos de corrupción en los organismos y dependencias de la administración pública.

Este texto está compuesto por 4 secciones. En la primera de ellas se tomarán datos estadísticos para generar una óptica más amplia al lector sobre lo que ha sido la corrupción en el México, y en particular en el Estado de Hidalgo. En la segunda sección se abordarán cuáles fueron los principales sucesos que originaron la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. En la tercera, se centrará en las adecuaciones legislativas e institucionales y la implementación del SNA, así como del Sistema Estatal Anticorrupción en el Estado de Hidalgo. En el cuarto y último capítulo, se concluye con la participación de los Órganos Internos de Control, sus funciones, atribuciones y facultades según las leyes referidas.

Cabe destacar que este trabajo contiene sugerencias sobre asuntos sustanciales en relación a la Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para el Estado de Hidalgo, así como del cambio sistemático de la Ley General de Responsabilidades ha impactado al Estado, hasta las mejores prácticas, perfiles y estructuras orgánicas con que deberán contar las Contralorías Internas en dependencias y entidades del Ejecutivo Local.

Datos estadísticos con resultados no tan buenos…

Como se refiere en párrafos anteriores, para iniciar, a continuación, se enuncian algunos datos estadísticos sobre la corrupción a nivel nacional y local:

- En 2014 México se ubicó en el lugar 103 de 175 países con una puntuación de 35/100. El país mejor evaluado es Dinamarca con 92 puntos; Corea del Norte y Somalia, los percibidos como más corruptos. México comparte ubicación en la tabla con Bolivia, Moldavia y Níger.
- En América Latina, México se encuentra por debajo de sus principales socios y competidores económicos: 82 posiciones por debajo de Chile, 34 lugares por debajo de Brasil.
- México se ubica en la última posición (34/34) entre los países que integran la OCDE.
- México requiere un cambio de fondo en su estrategia anticorrupción, señaló Transparencia Mexicana, el Capítulo México de Transparencia Internacional.

En el Índice de Percepción de la Corrupción 2014 elaborado año tras año por Transparencia Internacional, México obtuvo una puntuación de 35 sobre 100 y se ubicó en la posición 103 junto con Bolivia, Moldavia y Níger. La escala va de cero (percepción de altos niveles de corrupción) a 100 (percepción de bajos niveles de corrupción). Pese a mejorar un punto entre 2013 y 2014, pasando de una calificación de 34 a 35, el hecho de que otros países también mejoraran en el mismo periodo y de que el índice mide ahora a dos países menos (175), hace que los cambios registrados en México no sean considerados como significativos.

Transparencia Mexicana informó que la edición 2014 del Índice de Percepción de la Corrupción concluyó en el primer semestre de 2014, por lo que no considera los eventos recientes

en materia de derechos humanos, procuración de justicia, conflicto de intereses que han sido ampliamente discutidos en la opinión pública nacional e internacional.

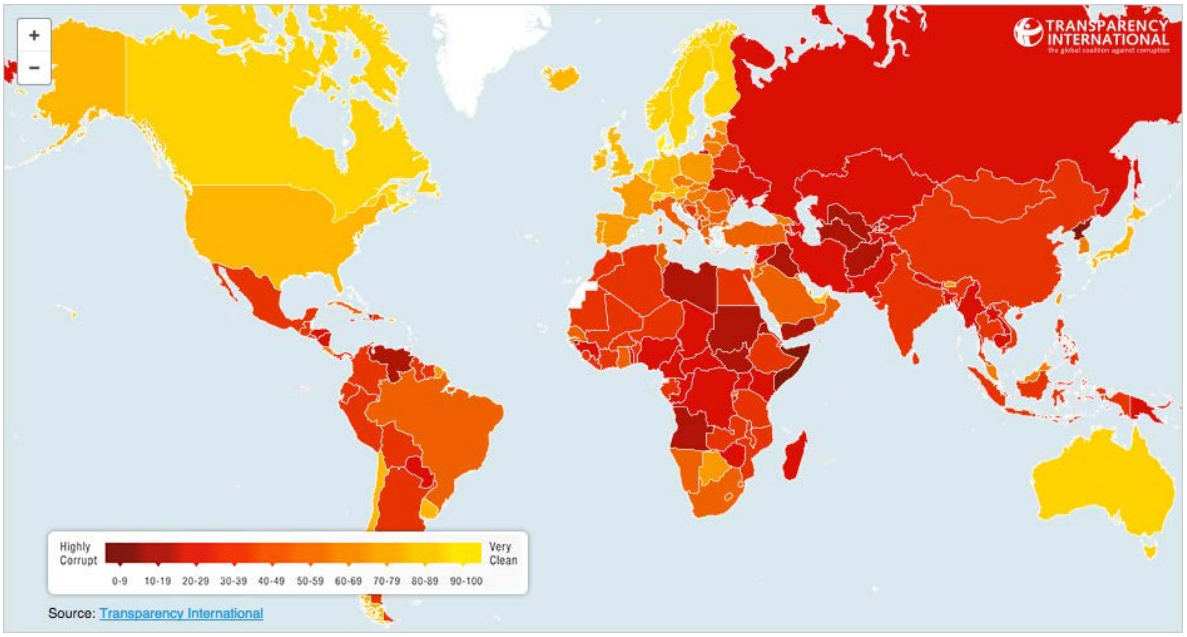


Figura 1.- Corruption Perceptions Index 2016
Fuente: (Internacional, 2016)

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Incluso el integrante más cercano (Turquía) tiene una calificación 7 puntos más alta. De 1995 a 2015 México incrementó en solo cuatro puntos su IPC; si esta tendencia se mantuviera y aun cuando el resto de los países permanecieran estáticos, a México le tomaría aproximadamente 40 años dejar el último lugar en el grupo de la OCDE.

El mismo ejercicio de comparación, pero ahora para los países pertenecientes al G20, proyecta una situación similar. La Figura 2 muestra que la percepción de la ciudadanía acerca de la frecuencia de la corrupción en México es significativamente peor que en la mayoría de los miembros de dicho grupo. De manera paradójica, México está dentro de las primeras 20 economías del mundo y dentro de los 20 países con servidores públicos más corruptos. (Casar, 2016)

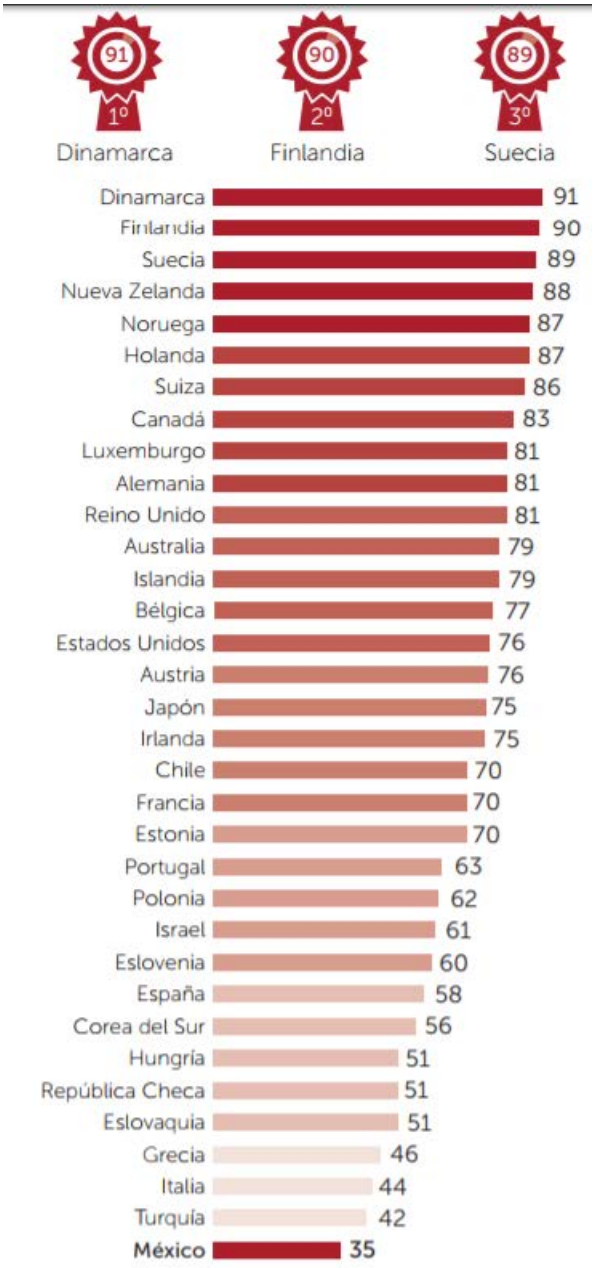


Figura 2.- Percepción sobre el crecimiento de corrupción

Fuente: IPC, Transparencia Internacional 2015

La percepción sobre el crecimiento de la corrupción es tal, que hoy en día figura como una de las principales inquietudes de la población. La ENCIG 2015 la coloca en segundo lugar con 50.9% de las menciones, solo después de la inseguridad y antes que el desempleo y la pobreza. De forma similar, la Gran Encuesta 2016 de Consulta Mitofsky la ubica en cuarto lugar, después de la inseguridad, la crisis y el desempleo y —al igual que INEGI— por arriba de la pobreza, con lo que alcanza su mayor nivel en 11 años de medición de percepciones. Es interesante observar que en solo dos años la corrupción subió un lugar entre los problemas más importantes (en la ENCIG 2013, esta ocupaba el tercer lugar, con 48% de menciones y el desempleo el segundo, con 51%). El resto de los problemas se mantienen en la misma posición que en 2013 (véase INEGI, Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, 2013). En 2014, la corrupción ocupaba el quinto lugar, por lo que, de acuerdo con los datos de Consulta Mitofsky, en un lapso de solo dos años superó a la pobreza en el ranking de los principales problemas percibidos en México. El periódico Reforma, por su parte, califica a la corrupción como el tercer problema reportado por los ciudadanos, pero el primero por los líderes con 63% de menciones. Estos datos coinciden con lo reportado en el documento Perspectivas sobre la Agenda Global 2015 del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés): para los líderes latinoamericanos entrevistados en 2014, la corrupción ocupaba el primer lugar entre los retos clave a los que se enfrentaría la región en 2015. (Casar, 2016)



Figura 3.- Percepción sobre frecuencia de corrupción en los estados

Fuente: ENCIG, INEGI 2015

En Hidalgo 73.3 por ciento de población mayor de 18 años, percibió a la corrupción como una problemática frecuente en la entidad, con lo cual se ubicó por debajo de la media nacional, que es del 88.8 por ciento.

Según estudios del INEGI 12.6 por ciento de personas que realizaron un trámite, pago o solicitud de servicios ante algún servidor público, fueron víctimas de al menos un acto de corrupción en 2015. Esta cifra no presentó cambios significativos respecto al 2013.

Las experiencias de corrupción por cada víctima aumentaron de 2013 a 2015, al pasar de 2.0 a 2.4 eventos en promedio en el año.

Dos de cada 10 hombres que tuvieron contacto con algún servidor público experimentaron alguna situación de corrupción en 2015, mientras que en mujeres la razón fue de una de cada 10.

En 2015 se registraron las mayores experiencias de corrupción en contacto con autoridades de seguridad pública, ministerio público, juzgados o para tramitar la apertura de una empresa.

Además el 93.3 por ciento de las víctimas de corrupción no denunció el hecho, de estas una tercera parte no lo hizo por considerarlo ineficaz o por creer que no se le daría seguimiento adecuado a su denuncia.

Cabe mencionar que en Hidalgo el combate a la corrupción es uno de los pilares de la

actual administración, pues el gobernador Omar Fayad ha reiterado que no se permitirán este tipo de actos en su gobierno.

En sus discursos menciona que los casos más comunes que se dan con relación a la corrupción son los llamados “moches” de empresas a servidores públicos, las “mordidas” de ciudadanos hacia alguna autoridad, entre otros.

Por ello se pronunció por atender este tema de manera responsable, con la finalidad de eliminar un mal que está incrustado en la sociedad y que en muchas de las veces se ha convertido en una cultura. (Andrade, 2017)

Por otro lado, el sector privado realiza aportaciones en diferentes entidades federativas a través la Confederación Patronal de la República Mexicana (COPARMEX), con su campaña permanente “Yo no doy mordida” con la que pretende crear conciencia, erradicar y combatir la corrupción.

Cabe hacer mención que la Confederación ha impulsado en los últimos años acciones anticorrupción como la llamada 3de3, que exhorta a todos aquellos que administren recursos públicos a dar a conocer su declaración patrimonial y conflicto de intereses, asimismo ha insistido, al igual que otras organizaciones empresariales, en la creación de la Comisión Nacional Anticorrupción, y en Hidalgo, la estatal correspondiente, así como en la elección del Fiscal Anticorrupción.

Con este tipo de acciones se espera una disminución considerable en el Estado de Hidalgo respecto a la corrupción, tanto la percepción ciudadana como los actos mismos; es por ello que en las siguientes lineas se pretende explicar como es que llegamos hasta este punto y que nos orilló a unir fuerzas para crear un Sistema con tal expectativa.

¿¡Un Sistema Nacional Anticorrupción!?

La corrupción es un fenómeno corrosivo para las naciones y México no es ajeno a sus efectos, por el contrario, se ha convertido en una problemática galopante, creciente y extendida, que se encuentra arraigada desde el plano individual hasta el familiar, desde lo comunitario y lo local hasta el ámbito nacional y transnacional.

Las causas que la originan, así como sus consecuencias se explican desde una multiplicidad de factores: una estructura económica oligopólica y su influencia en la toma de

decisiones de políticas públicas (licitaciones públicas concertadas, concesiones pactadas); un marco institucional débil en coordinación, supervisión, sanciones, transparencia, presupuesto, y además, la lentitud en la impartición de justicia. Todo esto hace de la corrupción un fenómeno omnipresente -manifiesto mediante tráfico de influencias, contrabando, soborno, peculado, uso privado de bienes públicos, sanciones al contribuyente, altos costos de trámites, castigo al consumidor- que hace de la impunidad parte de nuestra vida pública.

La corrupción en las entidades federativas es muy variada. De acuerdo con las cifras de Transparencia Mexicana, no muestra un patrón definido, y hay diferencias significativas en su incidencia y su evolución. En algunos estados tiende a disminuir y en otros a aumentar; en unos pocos se mantiene en un nivel relativamente bajo, sin cambios significativos. (Mikhali Soto & Cortez, 2015)

Sin embargo, a partir de que un grupo plural de ciudadanos y organizaciones buscaron reunir 120,000 firmas necesarias para presentar una iniciativa ciudadana de ley: la Ley 3de3, que buscó a la par, la creación de la "Ley General de Responsabilidades Administrativas". (IMCO)

La iniciativa ciudadana de Ley 3de3 busca transformar la indignación social por la corrupción en un esfuerzo constructivo para forjar gobiernos más honestos, misma que tiene 15 puntos que la rigen:

Un nuevo servidor público

1.- Guía como debe comportarse un servidor público: un código de directrices y obligaciones.

2.- 3de3 como ley general para todos los estados, pero verificable y sancionable.

Eficacia ante la corrupción.

3.- 10 tipos de actos de corrupción claros y unificados a nivel nacional.

4.- Red de 90 autoridades coordinadas con una misión clara: prevenir y combatir la corrupción.

5.- Capacidades completas de investigación: herramientas, tecnología, personal y recursos.

6.- Pesos y contra presos en los procesos de investigación y sanción.

Sociedad Responsable

7.- Integridad de las empresas para generar corresponsabilidad y delimitar sus responsabilidades.

8.- Sanciones administrativas para personas físicas y morales que participan en actos de corrupción.

Nueva cultura de la denuncia

9.- Plataforma de denuncia sencilla e independiente de los entes vigilados.

10.- No más héroes en la denuncia: protección para denunciantes y testigos.

11.- Vigilancia mutua: Los servidores públicos obligados a denunciar corrupción.

12.- Incentivos a la cooperación: recompensas por denunciar.

13.- Autodenuncia con incentivos para limitar la responsabilidad.

Sanciones útiles

14.- Sanciones severas para servidores públicos y una lista negra de corruptos.

15.- El corrupto lo pierde todo: prioridad en la recuperación y su uso.

(Iniciativa Ciudadana LEY3DE3)

Derivado de todo lo anterior, el 27 de mayo de 2015, se publicó la reforma constitucional que creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre autoridades de todos los órdenes del gobierno. (República)

De igual manera el 16 de junio de 2016 la Cámara de Diputados aprobó el dictamen con proyecto de decreto por el que se expiden la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA); la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (LGSNA) y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA); las cuales entraron en vigor el pasado 19 de julio.

Las autoridades facultadas para la aplicación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas serán las Secretarías, los Órganos Internos de Control (OIC), la Auditoría Superior de la Federación (ASF) o las entidades de fiscalización superior de las entidades federativas, así como los tribunales competentes.

Las faltas graves y de particulares serán sancionadas por el Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y sus homólogos en las entidades federativas. Mientras que en las faltas no graves solamente se dará aviso a los Órganos Internos de Control para que procedan según lo conducente.

En el caso de las faltas no graves, las facultades para imponer sanciones prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al que se hubieran cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieran cesado. Cuando se trate de faltas graves o faltas de particulares, el plazo de prescripción será de siete años (art. 74 LGRA). (Coronado)

Ahora bien, se crean órganos internos de control dentro de los entes públicos que serán los responsables de asegurar, con el apoyo de unidades especializadas y el establecimiento de líneas de responsabilidad, que su institución cuenta con un control interno apropiado.

Así mismo se define el control interno como un proceso efectuado por el Órgano de Gobierno, el Titular, la Administración y los demás servidores públicos de una Institución, con objeto de proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción.

Dentro del proceso de control interno deben establecerse áreas de riesgo para su identificación oportuna, su administración y solución. Por tanto la Administración debe identificar, analizar y responder a los riesgos relacionados con el cumplimiento de los objetivos institucionales.

La identificación de riesgos debe considerar tanto elementos internos como externos y se desarrollará de forma individual y de acuerdo a las características de cada institución.

Así mismo, con el fin de garantizar la prevención de la corrupción deberá de identificar como un posible riesgo la probabilidad de ocurrencia de actos corruptos, fraudes, abuso, desperdicio y otras irregularidades que atentan contra la apropiada salvaguarda de los bienes y recursos públicos.

Para tales efectos deberá realizarse un programa de promoción de la integridad que considere la administración de riesgos de corrupción permanente en la institución, así como los mecanismos para que cualquier servidor público o tercero pueda informar de manera confidencial y anónima sobre la incidencia de actos corruptos probables u ocurridos dentro de la institución.

La Administración diseñará una propuesta general de riesgos y acciones específicas para

atender este tipo de irregularidades. Esto posibilita la implementación de controles anti-corrupción en la institución.

Adecuaciones necesarias para la implementación del Sistema

Las reformas institucionales exitosas que aspiren a configurar espacios públicos con vocación de permanencia han de reconocer el carácter endémico de la corrupción latina, a manera de path dependence (North, 1990)5 generando, en el marco de sus posibilidades operativas, esquemas sintéticos de gestión que fusionen mecanismos formales e informales de eficacia contrastada6. Solo mediante esta síntesis institucional, estratégica y directiva será posible consolidar un modelo eficaz de control de la corrupción que elimine las incertidumbres propias de la asimetría política, sin caer en el pesimismo propio de los planteamientos excesivamente culturalistas. (Santiváñez Vivanco, 2013)

Con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción se pretende estructurar el Sistema, estableciendo su composición, atribuciones, herramientas, objetivos, funcionamiento y administración, destacando lo siguiente:

1) Establece la composición, atribuciones y objetivos del Comité Coordinador del Sistema, que se constituye como la instancia responsable de establecer e implementar, políticas públicas, bases generales y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección de hechos de corrupción, disuasión de faltas administrativas, fiscalización y control de recursos públicos y de los mecanismos de suministro e intercambio, sistematización y actualización de la información sobre estas materias.

El cual por voluntad constitucional se integra por el titular de la Auditoría Superior de la Federación, el titular de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción, el titular de la Secretaría de la Función Pública; el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; quien presida del organismo garante de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; un representante del Consejo de la Judicatura Federal; un representante del Comité de Participación Ciudadana.

2) Para el buen funcionamiento del Sistema Nacional, se instituye la figura del Presidente quien será designado de manera rotativa y fungirá como representante del

Sistema, vigilando el cumplimiento de los acuerdos generados; así mismo, a propuesta del Presidente el Pleno del Comité Coordinador elegirá al Secretario Ejecutivo el cual se constituye como el órgano operativo del Sistema y gozará de autonomía técnica, de gestión y presupuestal.

3) Establece las atribuciones, funcionamiento, selección y composición del Comité de Participación Ciudadana cuyo objetivo principal es vigilar, prevenir y detectar actos de corrupción y faltas administrativas, así como coordinar y encausar los esfuerzos de la sociedad civil en el combate contra la corrupción.

4) Instaura las bases mínimas de integración, funcionamiento y coordinación que habrán de seguir los Sistemas Locales Anticorrupción, tanto a nivel Estatal como Municipal, para de esta forma erradicar el control histórico del Gobernador o del Presidente Municipal sobre los órganos encargados del combate a la corrupción.

5) Determina el diseño, alcances, facultades y formas mínimas de operación de los órganos encargados del Control Interno, para lograr alcanzar los objetivos institucionales, la salvaguarda de los recursos públicos, así como prevenir la corrupción y la ineficiencia administrativa.

6) Dentro del Sistema, la Auditoría Superior de la Federación y la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción se instituyen como Órganos de Control Externo, la primera, constituida como el órgano responsable de vigilar la cuenta pública para identificar posibles irregularidades en los recursos y participaciones federales que se ejercen en la federación, los estados y municipios, y la segunda, como el órgano investigador con las más amplias facultades que, en su caso, consignará ante jueces federales posibles delitos relacionados con actos de corrupción.

7) Instituye el servicio profesional de carrera de los servidores públicos que participan en el Sistema Nacional Anticorrupción y en el Sistema Nacional de Fiscalización, para que sea el mérito y la capacidad lo que rija el servicio público y no así el compadrazgo y la camaradería.

8) Crea el Sistema Nacional de Fiscalización que coordina las acciones de los órganos de fiscalización en el país para generar condiciones que permitan un mayor alcance en sus revisiones, evite duplicidades, permita un intercambio efectivo de

información, homologue los criterios de planeación, ejecución y reporte de auditorías, estableciendo una serie de deberes para quienes conforman el Sistema, entre otras cosas.

9) Crea la plataforma digital del Sistema Nacional Anticorrupción, la cual estará compuesta, por al menos el Sistema de Evolución Patrimonial y de declaración de intereses, el Sistema de Información de Compras Públicas, el Sistema Nacional de Servidores Públicos Sancionados, el Sistema de información y comunicación del Sistema Nacional de Fiscalización, el Sistema de denuncias públicas de actos de corrupción. (legisladoras y legisladores federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión)

Los Órganos Internos de Control, su participación

El control interno es un proceso que lleva a cabo la administración pública y que debe estar diseñado para dar una seguridad razonable, en relación con el logro de los objetivos previamente establecidos en los siguientes aspectos básicos: Efectividad y eficiencia de las operaciones; confiabilidad de los reportes financieros y cumplimiento de leyes, normas y regulaciones, que enmarcan la actuación administrativa.

Por otra parte, en la actualidad se ha demandado transparencia en la información y gestión de la administración, ya sea gubernamental o privada, debido a los escándalos financieros y de corrupción que se han hecho públicos. Es por eso que la función de la contraloría se ha ido regulando con la finalidad de una mayor transparencia y rendición de cuentas.

La responsabilidad del contralor es que la información suministrada a la administración sea cierta y confiable, por lo que la función del área de contraloría se vuelve estratégica ya que en la medida en que exista un control interno eficiente, se estará en el supuesto de prevención, cuando sea infringida la norma podrá realizar investigaciones y en su caso sancionar a quienes se hayan visto vinculados con actos de corrupción. (García Martínez)

Para desarrollar un papel preventivo, se necesitan mecanismos, siendo los siguientes los idóneos:

• Código de Ética

• Evaluación anual de las acciones específicas.

• Recomendaciones del Comité Coordinador del SNA.

• Selección de los integrantes de los órganos internos de control (Igualdad de oportunidades y profesionalización).

• Mecanismos de autorregulación que incluya instrumentación de controles internos y un programa de integridad.

• Integridad de las personasmorales.

• La Secretaría de la Función Pública, sus homólogas y los órganos internos de control, podrán implementar acciones para orientar el criterio que deberán observar los servidores públicos en situaciones específicas. (Vargas Zempoaltecatl, 2016)

El pasado mes de noviembre, en el Periódico Oficial del Estado de Hidalgo, se publicaron diversos ordenamientos que fortalecen el control interno en el Poder Ejecutivo, entre los que destacan:

- Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría.
- Código de Ética de la Administración Pública del Estado de Hidalgo.
- Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación Estatal en Materia de Control Interno para el Estado de Hidalgo.
- Lineamientos Generales que establecen las Bases para la Integración, Organización y funcionamiento de los Comités de Ética y Prevención de Conflictos de Interés.
- Protocolo de Actuaciones de los Servidores Públicos que intervienen en Contrataciones Públicas, Otorgamiento y Prórroga de Licencias, Permisos, Autorizaciones y Concesiones para el Estado de Hidalgo.
- Modelo Estatal de Marco Integrado de Control Interno para el Sector Público del Estado de Hidalgo.

Con la expedición de estos documentos se pretende fortalecer las facultades y atribuciones de los Titulares de los Órganos Internos de Control, para que los actos de corrupción sean prevenidos y combatidos.

Conclusiones

A partir de las constantes denuncias de corrupción en México, la ética, disciplina que antes estaba

reservada sólo a la filosofía, se ha convertido en una demanda común de nuestra sociedad. La demanda de ética no sólo se focaliza al gobierno que, como representante de la mayoría, es quien debe dar el ejemplo sino también a toda la oposición (que representa al resto de la sociedad).

Por tal motivo, en México durante el año 2015, en respuesta a los altos índices de corrupción se inició con la implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y por ende los Sistemas Estatales. Así que es pertinente preguntarse si ¿Los Órganos Internos de Control son pieza clave para la implementación del Sistema Nacional/Local Anticorrupción?

La hipótesis que defiende este ensayo es que: Los Órganos Internos de Control, tienen las facultades de investigar, substanciar y resolver los Procedimientos de Responsabilidades Administrativas, para que esto se cumpla de acuerdo a la Ley General, es necesario que las autoridades que durante este proceso intervengan, se encuentren actualizadas, sean profesionales, éticos, y sobre todo comprometidos con el combate a la corrupción.

El Sistema Nacional Anticorrupción y el Sistema Local Anticorrupción en el Estado de Hidalgo, son la respuesta de los mexicanos y los hidalguenses a un movimiento global para el combate a este flagelo social, con el objetivo claro de que el servicio público este dirigido al beneficio de la sociedad, el combate a la pobreza y la reducción de las desigualdades y no en beneficio de particulares, el giro de 360° por el que está atravezando la Administración Pública requiere de figuras sólidas para que se llegue al objetivo principal.

Es por tal que el Plan Estatal de Desarrollo 2016 – 2022 establece en su Eje Rector 1.2 Cero Tolerancia a la Corrupción, pues es ésta la que evita que se tomen decisiones acertadas, amenaza la viabilidad de las instituciones democráticas y económicas; y lacera la legalidad del gobierno, lastimando y ofendiendo a la sociedad. Establece también, que la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción permitirá prever, detectar y sancionar todas las responsabilidades administrativas cometidas por servidores públicos, ex servidores públicos o por particulares vinculados con faltas administrativas graves; todos aquellos hechos de corrupción y, asimismo, promoverá el fiscalizar, transparentar y controlar el uso y destino de todos los recursos públicos.

La participación de la Secretaría de Contraloría, por conducto de los Titulares de los Órganos Internos de Control en las dependencias y entidades paraestatales, constituyen pieza fundamental para el combate a la corrupción y un gran apoyo para la implementación del Sistema Anticorrupción, ya que son parte fundamental del Control Interno de dichas Instituciones, el cual

al encontrarse bien aplicado promueve la consecución de sus metas y objetivos, así como una eficiente administración de sus riesgos y su seguimiento a través de un Comité de Control y Desempeño Institucional, constituido como un foro colegiado de apoyo en la toma de decisiones relacionadas con el seguimiento al desempeño Institucional y control interno, propiciando reducir la probabilidad de ocurrencia de actos contrarios a la integridad, asegurar el comportamiento ético de los servidores públicos, y así consolidar los procesos de rendición de cuentas y de transparencia gubernamental.

No queda más que enfatizar una vez más, que los Órganos Internos de Control en los tres órdenes de gobierno son y deberán ser la delgada linea que se encarge de unir a sociedad y estado para poder prevenir y en su caso sancionar a aquellas personas dentro del servicio público y particulares vinculados con faltas administrativas direccionadas a la corrupción.

Bibliografía

Martínez, L. (20 de Agosto de 2017). From TENDENCIAS: LOS “MILLENNIALS” Y LA POLÍTICA: https://iqlatino.org/2017/tendencias-los-millennials-la-politica/?gclid=Cj0KCQiAs9zSBRC5ARIsAFMtUXFd8fxVeRNEzH8a55rPHJQ5p23LlhSOy3csP3Ml-rx4-NN71yXEZPEaAiraEALw_wcB

Kivisto, P. (1984). *Keys ideas in Sociology.* California, United Stastes of America: Pine Forge.

Held, D. (2007). Capítulo 2 El republicanismo: La libertad, el autogobierno y el ciudadano activo. In M. d. democracia, *Held, David* (pp. 57-92). Madrid, España: Alianza Editorial (3er. Ed.).

Bobbio, N. (2001). *La teoría de las formas del gobierno en la história del pensamiento político. Año académico 1975-1976.* Fondo de Cultura Económica.

Hirschman, A. O. (1978). Cómo se recurrió a los intereses para contrarrestar las pasiones. In A. O. Hirschman, *Las pasiones y los intereses argumentos políticos en favor del capitalismo antes de su triunfo* (pp. 11-55). Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Sloane, W. M. (1985). History and Democracy. *The American Historical Review , 1* (1), 1-23.

Cerroni, U. (1991). *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura.* México: Editorial Patria.

De Tocqueville, A. (2010). *La democracia en América.* Madrid, España.

Vargas-Reina, J. (2011). Adam Przeworski. Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades de autogobierno. *Estudios Socio-Juríd. , 13* (1), 491-495.

Font, J. (2004). Participación Ciudadan y Decisiones Públicas: Conceptos, Experiencias y Metodologías. In A. Ziccardi (Coord.).

Dussel, E. (11 de 29 de 2010). *Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político. Texto para discutir.* Retrieved 11 de Noviembre de 2017 from Rebelión: http://www.rebelion.org/noticia.php?id=117545

Abu-Tarbush, J. (2011). *Perfiles sociopolíticos de la primavera árabe.* Retrieved 11 de Noviembre de 2017 from http://www. aecpa. es/uploads/files/modules/congress/10/papers/249. pdf.

Deloitte. (2017). *The 2017 Deloite Millennial Survey. Apprehensive millennials: seeling stability and opportunities in an uncertain world.* United Kigdom.

Castells, M. (28 de febrero de 2014). *La crisis económoca europea: una crisis política.* From Europe G: http://www.europeg.com/index.php?option=com_content&view=article&id=98:la-crisis-economica-europea-una-crisis-politica&catid=36:blog-novedades&Itemid=60&lang=ca

European Commission. (Mayo de 2016). *European Commission Public Opinion*. Retrieved 17 de Noviembre de 2016 from Satisfaction with EU democracy: http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/2/groupKy/228

SHCP. (2017). *Encuesta Nacional ¿Qué piensan los Millennials Mexicanos del Ahorro para el Retiro.* Secretaria de Hacienda y Crédito Público, CONSAR Cpmisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Barrita, Y. (2 de Enero de 2018). *LEXIA.* From http://lexia.cc/tag/millennials-en-mexico/

OIT. (2013). *Trabajo decente y juventud en América Latina.* Organización Internacional del Trabajo, Lima.

Dresser, D. (2013). *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México.* Ciudad de México, México: Santillana Edicoines Generales.

Azam, A. (25 de Diciembre de 2017). Con su enorme presupuesto de publicidad, el gobierno mecicano controla los medios de comunicación. *The New York Times ES* , pp.

https://www.nytimes.com/es/2017/12/25/con-su-enorme-presupuesto-de-publicidad-el-gobierno-mexicano-controla-los-medios-de-comunicacion-pri-pena-nieto/.

Dahl, R. (2004). La democracia. *Posdata* , 11-55.

Brown, W. (2015). La razón neoliberal y la vida política. In W. Brown, *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo* (pp. 11-57). Barcelona: Malpaso.

Tilly, C. (2007). *Democracia.* Madrid, ,España: Ediciones Akal.

Guariglia, O. (2011). Democracia: origen, concepto y evolución según Aristóteles. . *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho* (33), 157-190.

Dahl, R. (1992). *La democracia y sus Criticos.* Barcelona, España: Paidos ESTADO Y SOCIEDAD.

Bruckmann, M., & Dos Santos, T. (8 al 13 de Octubre de 2005). Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico. (l. C. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ed.) *Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalizção a* .

Caballero Guisado, M., & Baigorri Agoiz, A. (2013). ¿Es operativo el concepto de generación? (L. G. ed., Ed.) *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* (56), 1-45.

Ziccardi, A. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local.* Ciudad de México, México.

Mendoza Enríquez, H. (2011). Los estudios sobre la juventud en México. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad , XVIII* (52), 193-224.

García Canclini, N. (2004). Culturas juveniles en una época sin respuesta. *Revista de Estudios sobre Juventud* (20), 43-53.

Padilla de la Torre, M. R., & Flores Márquez, D. (2011). El Estudio de las Prácticas Políticas de los Jóvenes en Internet. *Nueva Época* (15), 101-122.

Portillo, M., Urteaga, M., González, Y., Aguilera, Ó., & Feixa, C. (2012). De la Generación X a la Generación @. Trazos Transaccionales e Identidades Juveniles en América Latina. *Última Década. CIDPA VALPARAÍSO* (37), 137-174.

Fernández Pocela, A. M. (2010). Un Perfil de la Juventud Mexicana. *Cotidiano 163* , 7-15.

Alejandre Ramos, G., & Escobar Cruz, C. (2009). Jóvenes, Ciudadanía y Participación Política en México. *Espacios Públicos , XII* (25), 103-122.

Martínez, L. (20 de Agosto de 2017). *IQ LATINO*. From Notas, Estudios y Encuestas sobre

Millennials en América Latina. Tendencias: Los "Millennials" y la Política: https://iqlatino.org/2017/tendencias-los-millennials-la-politica/?gclid=Cj0KCQiAs9zSBRC5ARIsAFMtUXFd8fxVeRNEzH8a55rPHJQ5p23LlhSOy3csP3Ml-rx4-NN71yXEZPEaAiraEALw_wcB

Boschman, J., & Groen, I. (2006). *Generación Einstein: más listos, más rápidos y más sociales. Comunicarse con los jóvenes del siglo XXI [Resumen]*. Keesie.

Latinobarómetro. (2015). *Grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia*. Retrieved 03 de 04 de 2016 from Latinobarómetro. org: http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

Holloway, J. (1979). Debates marxistas sobre el Estadoen Alemania Occidental y la Gran Bretaña. Colombia: Centro de Investigación y Educación Popular.

Alcubilla, E. A. (2015). *CIDH*. From http://www.corteidh.or.cr/tablas/14910.pdf

Naredo, J. M. (2014). La abstención como forma de protesta. España.: Díaz & Pons Editores.

Esteinou Madrid, J. (Febrero - Abril de 2001). *Razón y Palabra.* Retrieved 05 de Septiembre de 2012 from http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n21/21_jesteinou.html

Croteau, D. R., & Hoynes, W. D. (2001). *The business of media: Corporate media and the public interest.* Estados Unidos: Pine Forge Press.

Dieterich, H. (24 de Enero de 2004). *Rebelión.* From http://www.rebelion.org/hemeroteca/dieterich/040124dieterich.htm

Villamil, J. (21 de Abril de 2010). *Jenaro Villamil Medios, política y diversidad sexual.* Retrieved 07 de Noviembre de 2012 from http://jenarovillamil.wordpress.com/: http://jenarovillamil.wordpress.com/2010/04/21/television-en-mexico-concentracion-como-en-la-era-del-pri/

Cámara de Diputados. (09 de Abril de 2012). *Cámara de Diputados.* Retrieved 14 de Noviembre de 2012 from www.diputados.gob.mx: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/114.pdf

COFETEL. (31 de Agosto de 2012). *Comisión Federal de Telecomunicaciones.* From www.cft.gob.mx: http://www.cft.gob.mx/work/models/Cofetel_2008/Resource/736/InfraestructuraTV_31_08_12.pdf

Negrete Pacheco, J. F. (14 de Abril de 2012). *Homozapping.* Retrieved 16 de Noviembre de 2012 from homozapping.com.m: http://homozapping.com.mx/2012/04/por-que-televisa-y-tv-azteca-no-quieren-apagon-analogico-y-politica-de-tdt/

Televisoras Grupo Pacífico. (16 de Noviembre de 2012). *Televisón Digital*. From http://www.televisiondigital.mx/: http://www.televisiondigital.mx/ventajas.php

Sosa Plata, G. (17 de Octubre de 2009). *Asociación Mexicana de Acceso a la Información.* Retrieved 16 de Noviembre de 2012 from www.amedi.org.mx: http://www.amedi.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=194:tv-digital-y-canales-libres&catid=53:telecom-y-medios&Itemid=92

Levy, I. (2012). Hacia la pluralidad mediática. In L. Córdova, C. Murayama, & P. Salazar, *México 2012, Desafíos de la consolidación democrática.* México: Tirant lo blanch.

Villamil, J. (10 de Diciembre de 2006). ¿Competencia? Nunca... *Ptoceso* , 6-8.

Villamil, J. (2012). El plan chantaje: de rivales a cómplices. *Proceso* (1838), 6-9.

Redacción. (14 de Junio de 2012). *El universal.* Retrieved 21 de Noviembre de 2012 from www.eluniversal.mx: http://www.eluniversal.com.mx/notas/853393.html

Lucas Santos, J. L. (31 de Agosto de 2012). *Comisión Federal de Telecomunicaciones.* Retrieved 08 de Noviembre de 2012 from www.cft.gob.mx: http://www.cft.gob.mx/swb/Cofetel_2008/Cofe_distribucion_de_estaciones_in#

Villamil, J. (2004). Radio y TV: Concentración y privilegios. *Proceso* (1455).

Televisa. (n.d.). Retrieved 10 de Diciembre de 2012 from www.televisa.com: http://www.televisa.com/

Gómez, R., & Sosa Plata, G. (04 de Febrero de 2011). *www.mediatelecom.com.mx.* (O. S. editors, Ed.) Retrieved 23 de Enero de 2013 from Media Telecom Información Estratégica: http://www.mediatelecom.com.mx/doc_pdf/los%20medios%20digitales%20mexico.pdf

MARCUSE, H. (1993). *El Hombre Unidimensional.* Barcelona: Planeta.

Fuentes, D. (02 de Octubre de 2017). Este material cuenta con derechos de propiedad intelectual. De no existir previa autorización por escrito de EL UNIVERSAL, Compañía Periodística Nacional S. A. de C. V., queda expresamente prohibida la publicación, retransmisión, distribución, venta, edic. *Metrópoli* .

Aquino, E. (28 de Septiembre de 2017). El expediente del Colegio Enrique Rébsamen: la historia

que llevó al colapso por el sismo. *Animal Político* .

Político, A. (09 de Octubre de 2017). Dueña del Colegio Rébsamen obtiene suspensión para no ser detenida ni exhibida por autoridades. *Animal Político* .

España, T. I. (enero de 2017). *Índice de percepción de la corrupción 2016 de Transparency International.* From Transparency International España: https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/

Dussel, E. (2006). *20 Tesís de Política.* México: Siglo XXI.

Zabludovsky, G. (2002). *Sociología y Política, el debate clásico y contemporáneo.* México: Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report.* Ginebra, Suiza: WEF.

Stiglitz, J. E. (1991). The Invisible Hand and Modern Welfare Economics. *National Bureau of Economic Research, Working paper Series* , 1-48.

Weingast, B. R., C. J., & Shepsle, K. A. (1981). The political economy of benefis and costs. (T. U. Chicago, Ed.) *Journal of Political Economy* , *89* (4), 642-664.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2001). Inefficient Redistribution. *American Political Science Review* , 649-661.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). The Calculus of Consent. *Ann Arbor: University of Michigan Press.*

Moe, T. M. (1990). Political Institution: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, & Organization* , 213-253.

Stiglitz, J. E. (2000). *La Economía del Sector Público.* España: Antoni Bosch Editor.

Weingast, B. R., Shepsle, K. A., & Johnsen, C. (1981). The political economy of benefis and costs. (T. U. Chicago, Ed.) *Journal of Political Economy* , *89* (4), 642-664.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Por que fracasan los paises.* Ciudad de México: Ediciones Culturales Paidos.

Stiglitz, J. E. (2015). The Origins of Inequality, and Policies to Contain it. (C. University, Ed.) *National Tax Journal* , 425-448.

Samuelson, A. (1958). *Aspects of Public Expenditure Theory*. Retrieved 9 de Julio de 2015

Friedrich, C. J., & Tancredi, S. (1967). *El Interés Público.* México: Roble.

Shepsle, K. A., & B. R. (1981). Structure-induced equilibrium and legislative choice. *Public*

Choice , 503-519.

Shepsle, K. A. (2016). *Analizar la política; Comportamiento, instituciones y racionalidad.* México D.F.: CIDE.

North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives* , *5*, 97-112.

Williamson, O. E. (1975). The economic institutions of Capitalism. *Free Press* .

Acemoglu, D., & S. J. (2005). Unbundling Institutions. (T. U. Press, Ed.) *Journal of Political Economy* , *113* (5), 949-995.

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Chicago University Press* , 135-150.

North, D. C. (1993). The New Economics and Developmen. *Economy History, EconWPA* .

Buchanan, J. (1960). Fiscal Theory and Political Economy. *University of North Carolina Press* .

Buchanan, J. (1980). De las preferencias privadas a una fiosofía de sector público. *Revista del Instituto de Estudios Economicos* , 197-220.

Coase, R. H. (1984). The New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* , 229-231.

Buchanan, J. (2003). Public Choice: politics without romance. *A Journal of Public Policy and Ideas* , 13.

Arrow, K. (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In N. B. Research, *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors* (pp. 609-626). Princeton New Jersey: Princeton University Press.

Black, D. (1948). On the Ratioale of Group Decision-Making. *Journal to University of Chicago Pess* , 23-34.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institucional Diversity.* New York: Princeton University Press.

Russel, B. (2005). *Autoridad e individuo.* Méxic, DF.: Fondo de Cultura Económica.

Suárez, G., & Aldáz, P. (05 de 10 de 2017). *El Universal*. From http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/falsos-damnificados-cobraron-cheques-para-apoyos-en-rentas

Margolis, S. E. (1987). Two Definitions of Efficiency in Law and Economics. *The Journal of Legal Studies* , 471-482.

Mokate, K. (2001). *Eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad.* Washington: Banco

Interamericano de Desarrollo.

Smith, A. (1776). *The Wealth of nations.*

Tollison, R. D. (1988). Public Choice and Legislation. *Virginia Law Review* , 339-371.

Priest, G. L. (1977). The Common Law Process and the Seection of Efficient Rules. *Journal to University of Chicago Press* , 65-82.

Mosca, G. (2009). *La clase política.* Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Pareto, V. (1966). Forma y Equilibrios Sociales. *Revista de Occidente* , 336.

Nohlen, D. (2006). *El Institucionalismo Contextualizado.* México: Porrua.

Porter, M. E. (1985). How information gives you competitive advantage.

Carson, J. L., Koger, G., Lebo, M. J., & Young, E. (2010). The Electoral Cost of Party Loyaty in Congress. *American Journal of Political Science Association* , 598-616.

Sandoval Palacios, J. M. (2000). Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México. *Espital, Estudios sobre Estado y sociedad* , 183-222.

Piñeyro, J. L. (2005). Las Fueras Armadas y la Contraguerrilla rural en México: pasado y presente. *Nueva Antropología* , 75-92.

Lauth, H.-J. (2014). *Kombinierter Index der Demokratie KID. Departamento de Ciencias políticas y sociología de la Universidad de Würzburg*. From http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/lehrbereiche/vergleic

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación.* Nueva York: ONU.

CNDH. (30 de Agosto de 2017). *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. From Informes Anuales de Actividades: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades

Couceiro, M. (Mayo de 2013). Sistemas de protección social en los UE-8. Variaciones regionales y factores explicativos. *Tesis Doctoral* . Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Esping-Andersen, G., & Wolfson, L. (1996). Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial. *Desarrollo Económico* , 523-554.

Clayton, R., & Pontusson, J. (2006). El recorte del Estado de Bienestar reconsiderando. Reducción de los derechos, restructuración del sector público y tendencias desigualitarias en las sociedades capitalistas avanzadas. *Zona Abierta , 114/115*, 43-119.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos OEA. (2010). *Nuestra Democracia.* México, D.F. : Fondo de Cultura Económica.

Adelantado, J. (2013). Cambios cuantitativos y cualitativos en los Estados de Bienestar. Recortes y ¿cambios de paradigma? El caso de España (1995-2012) . . . *Informe de investigación de la Universidad Autónoma de Barcelona, Grupo de investigación GEPS* . Barcelona: Inédito.

Adelantado, J., & Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en américa latina. *Estado, Gobierno. Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública , 11*, 117-134.

Adelantado, J., Noguera, J., & Rambla, X. (2000). El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. In J. Adelantado, *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España* (pp. 23-61). Barcelona: Icária-Universidad Autónoma de Barcelona.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfonso el Magnànim.

Vargas Arévalo, J. (2009). Ética, corrupción y burocracia. *Perspectivas* , 209.

Internacional, T. (2016). *Transparency*. Retrieved 22 de noviembre de 2017 from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Casar, M. A. (octubre de 2016). *Instituto Mexicano de Competitividad.* From IMCO: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf

Andrade, J. (2017). *Crónica Hidalgo*. Retrieved 26 de noviembre de 2017 from http://www.cronicahidalgo.com/2016/12/en-hidalgo-preocupa-corrupcion-segun-actual-encuesta-del-inegi/

Mikhali Soto, I., & Cortez, W. (2015). La corrupción en la burocracia estatal mexicana. *Revista de Economía Institucional* , 161-162.

IMCO. (n.d.). *Instituto Mexicano de Competitividad*. Retrieved 3 de octubre de 2017 from http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/iniciativa-ciudadana-de-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-ley-3de3/

Iniciativa Ciudadana LEY3DE3. (n.d.). Retrieved 3 de octubre de 2017 from http://www.ley3de3.mx/es/introduccion/

República, G. d. (n.d.). *Presidencia de la República*. Retrieved 26 de septiembre de 2017 from https://www.gob.mx/presidencia/articulos/sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es

Coronado, J. (n.d.). *idcOnline*. Retrieved 3 de octubre de 2017 from https://idconline.mx/juridico/2016/06/21/cules-son-las-sanciones-de-la-ley3de3

Santiváñez Vivanco, M. (2013). Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices? Una hoja de ruta para Latinoamérica. *CLAD Reforma y Democracia* , 2-3.

legisladoras y legisladores federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión. (n.d.). INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Congreso de la Unión.

García Martínez, A. (n.d.). El contralor, responsabilidad y función. *Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas* , 1-2.

Vargas Zempoaltecatl, J. (2016). Programa de Capacitación, Sistema Nacional Anticorrupción. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, (p. 26). México.

Cuéllar, A. (2017). *Los juicios orales en el estado de Morelos. Las nuevas prácticas.* México: FCPyS-SITESA.

Díaz, E. (1998). *Estado de derecho sociedad democrática.* Madrid: Taurus.

Verdú, P. L. (1955). *Estado liberal de derecho y estado social de derecho.* Salamanca: Acta Salmanticensia.

Marshall, T., & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social.* Madrid: Alianza.

Rawls, J. (1995). *Teoría de la justica.* México: Fondo de Cultura Económica.

Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa.* Barcelona: Gedisa.

Kvale, S. (2014). *Las entrevistas en investigación Cualitativa.* Madrid: Morata.

Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva.* Buenos Aires, Argentina: Siglo XXl.

Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas.* Barcelona, España: Anagrama.

García, Inda, A. (1997). *La violencia de las formas jurídicas: la sociología del poder y el derecho de Pierre Bourdieu.* Barcelona, España: Sedecs.

Giménez, G. (1997). *La sociología de Pierre Bourdieu.* México: IIS-UNAM.

Ferrajoli, L. (2000). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal.* Madrid: Trotta.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, México: IFAI.

Bauman , Z. (2009). *El arte de la vida. De la vida como obra de arte.* Madrid, España: Paidós.

Van, M., & Van, H. (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (pp. 97-146). México: Miguel Ángel Porrua.

Ibarra , E., & Montaño H., L. (1992). Teoría de la organización y la administración pública. Insuficiencias, simplesas y desafios de una maltrecha relación. *Gestión y Política Pública , I* (1).

Heller, A. (1990). *Más allá de la justicia.* España: Crítica .

Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas.* Barcelona, España.: Ariel.

Nort, D. (2010). Los andamios que el ser humano erige. In R. Vergara, *Organizaciones e Instituciones* (pp. 142-162). México: Siglo XXI.

Hacking, I. (1995). *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos.* Barcelona, España.: Dedica. .

2013-2018, P. (2013). Secretaria de Gobierno, Presidencia de la República.

Woodrow, W. (1999). El estudio de la administración. In J. Shafrits, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 73-96). México: Fondo de Cultura Económica.

Vidal de la Rosa , G. (2007). *Teor{ia democrática contemporánea. Temas y problemas.* . Col. Cuadrenos Docentes, México: UAM - Azcapotzalco.

Tuleda, P. (2009). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana.* Santiago de Chile.: Centro de Investigación y Desarrollo Policial. Política de Investigación de Chile.

INEGI. (12 de Octubre de 2017). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015*. From http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2015/

INEGI. (12 de Octubre de 2017). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014*. From

http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2014/

INEGI. (12 de Octubre de 2017). From Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2013/

Hall , R. (1990). *Organziaciones: Estructuras, Procesos y Resultados.* México: Pearson.

Culebro , M. (1998). *Cambio Organizacional* . México: CIDE.

Teylor, F. (1947). *The principles of Scientific Management.* Nueva York: Scientific Management.

Parsons, T. (1951). *The social sistem.* Nueva York.

Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad.* (10 ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Velázquez, E. (03 de julio de 2017). *Periódico Central*. From http://www.periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/narcotrafico/item/10917-puebla-santuario-del-narco-han-caido-18-cabecillas-de-capos-del-narco

Montiel, F. (22 de septiembre de 2015). *Sin embargo*. From http://www.sinembargo.mx/22-09-2015/1494462

Ánimas, L. (21 de enero de 2015). *Grupo Milenio.* From http://www.milenio.com/estados/pidras-lanzan_piedras_en_autopista-autopista_de_puebla-intento_de_asalto_0_449955057.html

Morales, P. (04 de enero de 2017). *huffingtonpost.* From http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/01/04/por-que-puebla-es-el-paraiso-para-los-huachicoleros_a_21646909/

Serrano, M. (12 de junio de 2017). *El Sol de Puebla.* From https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/continua-desierta-la-ciudad-modelo-de-audi

Velásquez, E. (2017 de Octubre de 2017). *Periódico Central*. From En operativo anti-secuestro, Zetas levantaron y ejecutaron a elementos de la FISDAI: http://periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/delincuencia/item/3850-en-operativo-anti-secuestro-zetas-levantan-y-matan-a-jefe-de-grupo-de-la-fisdai

León, A. P. (20 de agosto de 2017). *Intolerancia Diario*. From http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/158372/inseguridad/cae-en-puebla-el-cachetes-presunto-lider-huachicolero

Velázquez, E. (31 de octubre de 2017). *Periódico Central*. From http://periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/crimen-y-castigo/item/20165-sale-en-

libertad-el-cachetes-lider-huachicolero-detenido-en-puebla

Valdés Castellanos, G. (2013). *Historia del Narcotráfico en México.* México: Aguilar.

Editorial. (mayo de 25 de 2017). *Periódico Central*. From http://www.periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/huachicol/item/8214-hacienda-pgr-y-cisen-investigan-a-alcaldes-huachicoleros-tambien-estan-el-de-tecamachalco-y-cuyoaco

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1997). *Introducción a los medios cualitativos de investigación.* Barcelona: Paidós.

La corrupción en el gobierno del Estado de Hidalgo y la implementación del sistema anticorrupción como solución

Corruption in the Government of the state of Hidalgo and the implementation of the anti-corruption system as a solution

Jorge Luis Escamilla Molano[1]

Resumen: El objetivo de esta ponencia es analizar la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción como avance importante en el tema de corrupción en el Estado de Hidalgo, la percepción ciudadana y los conflictos éticos para la eliminación de la misma. La idea central de este Sistema es reformar toda la normatividad aplicable a las instancias encargadas de la vigilancia, fiscalización de recursos e impartición de justicia en el país, razón por la cual todos los Estados deberán reformar su legislatura a fin de fusionar criterios y funcionar como una mega estructura.

Abstract: The purpose of this paper is to analyze the implementation of the State Anti-corruption System as an important advance in the issue of corruption in the State of Hidalgo, citizen perception and ethical conflicts for the elimination of it. The central idea of this system is to reform all the regulations applicable to the authorities responsible for monitoring, resource control and justice in the country, which is why all States should reform their legislature in order to merge Criteria and function as a mega structure.

Palabras clave: Anticorrupción; corrupción; percepción; ética; instituciones

Introducción

El 27 de mayo de 2015 se puso en marcha en México el Sistema Nacional Anticorrupción, esto ante la incontrolable corruptela visiblemente existente dentro del Gobierno de nuestro país. La Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, define al Sistema como una instancia de coordinación de autoridades, entre las cuales están el Instituto Nacional de Acceso a la Información, la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Auditoria Superior de la Federación, el Consejo de la Judicatura Federal, la Secretaría de la

[1] Estudiante de la Maestría en Administración Pública en el Instituto de Administración Pública del Estado de Hidalgo.
Correo electrónico: jorge_lmolano@hotmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

Función Pública y el Comité de Participación Ciudadana.

La idea central de este Sistema es reformar toda la normatividad aplicable a las instancias encargadas de la vigilancia, fiscalización de recursos e impartición de justicia en el país, razón por la cual todos los Estados deberán reformar su legislatura a fin de fusionar criterios y funcionar como una mega estructura.

La corrupción es percibida por la gran mayoría de los mexicanos como un problema social emanado del gobierno, y el Estado de Hidalgo no es la excepción. El ejemplo de corrupción más claro en el Estado de Hidalgo se observó al inicio de la administración del actual Gobernador, cuando se dieron a conocer múltiples notas periodísticas sobre los fraudes millonarios realizados en el ámbito de la educación pública, en donde los grandes implicados fueron servidores públicos de la anterior administración.

El tema central de la agenda del actual Gobernador es la transparencia y el combate a la corrupción y en ese tenor el 10 de julio de 2017, la LXIII Legislatura del Congreso Libre y Soberano del Estado de Hidalgo aprobó la Ley del Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo, sin embargo no se ha puesto en marcha el Sistema ya que aún falta derogar algunas leyes de alcance estatal, así como la creación de las instituciones encargadas de la regulación de la nueva legislatura; con la implementación de este sistema presuponen la eliminación de la corrupción en el Estado de Hidalgo.

Sin embargo, no basta con asegurar la transformación institucional; los cambios en el marco legal e institucional deben acompañarse de acciones sistemáticas para desmantelar las redes de corrupción que afectan a un número importante de las instituciones públicas del país.

Los casos conocidos por la comunidad nacional e internacional no deben quedar impunes. (mexicana, 2017). La percepción sobre el crecimiento de la corrupción es tal, que hoy en día figura como una de las principales inquietudes de la población. Es de observarse que el Sistema Nacional Anticorrupción adolece de una gran falla: no establece instrumentos éticos de aplicación práctica en el combate de la corrupción y por lo tanto el mismo Sistema Estatal. La corrupción es un fenómeno complejo (Villoria, 2000), involucra tanto causas sociales e institucionales como psicológicas e individuales. Por ello tomar en cuenta que la simple legislación no es suficiente, aunque sea necesaria, es un paso importante al efecto. La ética pública contribuye al fortalecimiento de la responsabilidad de los servidores públicos, lo que

otorga confianza ciudadana, arrojando así "armonía, participación e interacción" entre las instancias de gestión política-administrativa y la ciudadanía. Pilares éstos de una buena gobernanza. Como se ha analizado en una obra reciente (Diego y Ausin, 2014), potenciar la ética fomenta el buen gobierno, tanto en los elementos institucionales como los de cultura cívica y construcción o formación de la subjetividad. (Alba, 2016)

Por tal motivo es pertinente preguntarse si la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción eliminara o prevendrá las prácticas de corrupción en el Estado.

La hipótesis que defiende este ensayo es que la implementación del Sistema Estatal Anticorrupción es un avance importante en el tema de corrupción en el Estado, el cual en su etapa de implementación provocará un aumento en la percepción de corrupción por las altas expectativas de la sociedad, pero una vez establecidas las Instituciones encargadas de la aplicación del Sistema, la corrupción en el Gobierno Estatal disminuirá y podrá prevenirse, aunque por la misma naturaleza humana y sus conflictos éticos no se podrá eliminar en su totalidad.

Este texto está compuesto por tres secciones. En la primera sección se describen las principales definiciones el concepto de corrupción y se abordará el tema de corrupción en América Latina; en la segunda sección se analizará porqué existe corrupción en nuestro país; en la tercera sección se analiza la Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y el índice de percepción ciudadana; y finalmente en la sección cuatro se analiza la ética como factor importante de la corrupción en el Gobierno.

Que es la corrupción

Debemos tener en claro que no existe una definición universal de corrupción, la misma depende del ámbito desde donde se aborde el problema; las definiciones estudiadas aquí contemplan tres elementos: primero, el uso indebido del poder; segundo, un poder encomendado que se puede presentar en entidades públicas y privadas; tercero, un beneficio privado; esto quiere decir que, además de beneficiarse el individuo que hace mal uso del poder, pueden ser benefactores los familiares, los amigos o terceros (Transparencia por Colombia, 2013). Además, Argandoña (2007) considera que se incurre en la corrupción cuando existe una acción, omisión, intento, promesa de un acto no ético, así como el efecto que se deriva de la acción, ya sea una ganancia

financiera o no financiera, tales como, dinero, bienes, empleo, entre otros. (Orozco & Vargas Bernal, 2014).

A su vez, autores como Argandoña & Morel (2009) o Salsas & Murillo (2011), delimitan una serie de elementos en común derivados de la corrupción. Primero, el intercambio es voluntario, de mutuo acuerdo y donde interactúan ambas partes de la transacción: una es quien ofrece y la otra es quien recibe. El segundo elemento es la violación de las normas. La corrupción es un acto que va en contra de las normas legales, además que, en cierta medida, los individuos deberían actuar de acuerdo con los intereses de la organización. El abuso de poder es el tercer elemento, y se refiere al uso del poder para obtener beneficios privados. Cuarto, ausencia de víctimas directas: En un acto de corrupción no existen víctimas directas ya que todos los que participan en un acto corrupto pueden ganar; por eso, las víctimas son aquellas que están afuera de la relación de corrupción. El secretismo es el quinto elemento, y en él los agentes corruptos acuerdan de manera privada sus planes ilegales. A partir de estos elementos, los autores definen la corrupción desde dos perspectivas: una general como el abuso de confianza para obtener beneficios desaprensivos, y una específica como ofrecer o recibir un pago (económico o en especie) para que una persona realice o no cierta acción ilegal o deshonesta, en busca de beneficios individuales o colectivos. Aunque las conductas que se derivan de este fenómeno parezcan inofensivas, acaban deteriorando los principios y valores que rigen a la sociedad (Argandoña, 2007).

Otros autores manifiestan que la corrupción del sector público se ha definido como una ventaja privada que resulta del uso erróneo del poder público (Husted 2002). Esta corrupción se reconoce, generalmente, como un problema en países en vías de desarrollo, y uno con consecuencias sociales.

Óscar Arias, Ex Presidente de Costa Rica, indicó que la «corrupción es, sobre todo, un asunto humanitario. Debido a la corrupción, grandes sumas de dinero son mal usadas por los funcionarios en docenas de países. Los fondos, destinados originalmente a escuelas para servir al más necesitado, son empleados a menudo en proyectos de valor social insignificante por los funcionarios que reciben contragolpes de contratistas comerciales […]» (Hershman 1996: 7).

En una vena similar, el Inspector General de Uganda indicó lo siguiente:

> En países subdesarrollados, realmente debemos estar más preocupados por la corrupción porque sus efectos son más dañinos que en los países desarrollados. Es verdad que la corrupción existe en países desarrollados, pero no impide el funcionamiento normal del sistema social. Para ser más específico, la corrupción nos ha dado caminos malos, servicios médicos pobres, escuelas pobres, estándares bajos en la educación, la desaparición completa de proyectos enteros que han sido financiados, terminación retrasada de proyectos, mientras que la ayuda exterior ha desaparecido sin dejar un rastro de qué fue hecho con ella (Berkman 1996: 2).

Por lo tanto, concluimos que para entender cualquier problema primero es necesario definirlo e identificarlo. Esto es especialmente complejo en el caso de la corrupción por dos motivos. En primer lugar, porque la corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas, pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley. Segundo, porque siendo conductas apartadas de la ley y merecedoras de un castigo, se practican a la sombra o de manera clandestina. Los que la ejercen de manera cotidiana o los que la cultivan como forma de vida intentan ocultar sus huellas y desaparecer el cuerpo del delito. Por su sencillez y precisión, la definición más aceptada de corrupción es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado. Y sí, la definición recoge la esencia de la corrupción, pero no a todos los que participan de ella, ya sea de manera individual o a través de redes, ni tampoco al numeroso conjunto de conductas que engloba: la taxativa de la corrupción. (Casar, 2016).

La corrupción en América Latina

La corrupción se presenta, en el contexto de las democracias y los Estados Latinos, como uno de los grandes retos que las administraciones públicas deben enfrentar (Shah, 2007a; Davis, 2003). Es abundante y sólida la evidencia empírica que destaca la impronta negativa de la corrupción en la pobreza, la informalidad, la salud, la baja esperanza de vida y la distribución desigual de los ingresos y la riqueza (Blackburn y Forgues-Puccio, 2007; World Bank, 2004; Jain, 2001; Rose-Ackerman, 2001; Gupta, Davoodi y Alonso-Terme, 1998; Ades y Di Tella, 1997; Kaufmann, 1997). También son perniciosos los efectos de la corrupción en la burocracia pública, un

estamento que en el ámbito real se encuentra alejado del paradigma idealista wilsoniano-weberiano (Anechiarico y Jacobs, 1996: 173- 174). El carácter nocivo de estas relaciones configura una especie de mal endémico regional, a manera de trampa latinoamericana (Collier, 2008), generando una serie de paradojas institucionales que ralentizan las reformas políticas y la eficacia del gobierno (Geddes, 1994). Todo ello mina la construcción de un sector público inclusivo y posterga la transmisión de un conocimiento útil para la aplicación estratégica de reformas sostenibles en el ámbito de la anticorrupción.

La tensión relacional provocada por estas paradojas, a la postre disfuncionales, se profundiza ante la extrapolación voluntarista de enfoques apriorísticos diseñados para entornos distintos al de su aplicación práctica. La materialización de políticas de transparencia en un modelo de high performance government (Klitgaard y Light, 2005) colisiona con la aproximación unidimensional, excesivamente legalista y extraña a la cultura cívica latina. Los modelos importados por la dinámica internacional con frecuencia se ponen en práctica sin mediar un proceso adaptativo. Se trata, por lo demás, de un proceso agravado por un marco institucional de democratización imperfecta (Warren, 2004: 341). El Estado latinoamericano se caracteriza por su debilidad histórica y aunque la democracia se consolida a nivel regional (sin alcanzar un estatus poliárquico), la reforma de la administración pública continúa siendo uno de los retos pendientes en el ámbito de la modernización.

En este contexto sociopolítico, la corrupción forma parte de la realidad latinoamericana (Morris y Blake, 2010), ya sea en calidad de legado institucional moldeado por incentivos (Tanaka, 2005; Weyland, 1998) o en su vertiente cultural, con repercusiones directas en la estructura social. Promover la incorporación de parámetros culturales propios del entorno regional al análisis y el estudio de la corrupción es un extremo que hoy, habitualmente, se sostiene en la literatura mayoritaria (Rothstein, 2011; Shah, 2007b; Fritzen, 2006). Es por ello que, las modernas estrategias anticorrupción han de tener en cuenta, a la par que los incentivos formales que caracterizan a los gobiernos sujetos a la democracia representativa, la existencia de instituciones informales capaces de modelar la interacción humana estructurando las relaciones de poder (civic culture) (Guevara, 2011; Johnston, 2010; North, Wallis y Weingast, 2009; Almond y Verba, 1965).

Las reformas institucionales exitosas que aspiren a configurar espacios públicos con

vocación de permanencia han de reconocer el carácter endémico de la corrupción latina, a manera de *path dependence* (North, 1990) generando, en el marco de sus posibilidades operativas, esquemas sintéticos de gestión que fusionen mecanismos formales e informales de eficacia contrastada. Solo mediante esta síntesis institucional, estratégica y directiva será posible consolidar un modelo eficaz de control de la corrupción que elimine las incertidumbres propias de la asimetría política, sin caer en el pesimismo propio de los planteamientos excesivamente culturalistas. (Whitehead, 2002)

Uno de estos mecanismos multidimensionales por su diverso anclaje conceptual (jurídico, administrativo y económico) es el principio de independencia, de amplio desarrollo teórico organizacional en el ámbito de la administración pública. A partir de esta premisa, la creación y consolidación de las agencias anticorrupción, promovidas por un enfoque tributario tanto de las particularidades del tejido social como de la voluntad política de las elites, afianza el equilibrio institucional mediante la aplicación práctica de la clásica libertas, seña y fin del Estado constitucional contractualista (Buchanan, 2009). Por eso, en el proceso de consolidación de las capacidades estatales -un extremo vinculado a la configuración de una democracia de calidad- la independencia de las agencias anticorrupción se presenta como una condición esencial para la eficacia de sus funciones (OECD, 2008: 24). Cuando este principio, que hunde sus raíces en el Derecho y el pensamiento clásico, es ignorado o sometido a la interferencia política genera incentivos perversos que condenan el control de la corrupción a la esterilidad institucional, debilitando el vínculo entre representantes y representados. (Martínez-Cousinou y Andersson, 2009)

Es por ello por lo que, a pesar de las dificultades para medir las variables que intervienen en el fenómeno de la corrupción (Villoria y Jiménez, 2012), se torna imprescindible analizar el contexto normativo y los principios jurídico-políticos que modelaron la existencia de determinadas instituciones clásicas, creando instrumentos efectivos de control del poder (la dicotomía augur/arúspice, por ejemplo). La legitimidad de este proceso de anamnesis está vinculada a la superación dialéctica e institucional de las ficciones del poder y constituye una vía legítima para evaluar, en clave moderna, la interacción de las limitaciones informales (el patrón cultural) con las reglas formales del nuevo diseño estatal. Así, recuperando la noción clásica de independencia en función de la autoridad, es posible mejorar la implementación de los diversos

remedios institucionales que emplea la comunidad política ante los peligros que emanan de una cultura basada en el clientelismo y la dependencia del Estado, consecuencias directas del uso negativo de la potestas.

Fortaleciendo los organismos de regulación y promoviendo el *enforcement* de los principios sobre los que se funda la propia existencia de las estructuras, es posible acrecentar la coordinación de los actores de control y, con ello, influir positivamente en la transformación endógena de las sociedades latinas (Klitgaard ... [et al], 2000). De esta forma, en el rescate de las instituciones y los principios del pasado y en su adaptación pragmática y original a los problemas del presente (Tommasi y Scartascini, 2012; Fjeldstad e Isaksen, 2008: 15) se encuentra una de las claves para el buen gobierno y la democracia de calidad que precisa la región, considerando la precariedad institucional que nos caracteriza (Dargent, 2009). Que una agencia anticorrupción actúe con independencia o no es un hecho esencial para la calidad del gobierno. Esta condición es particularmente relevante cuando analizamos los rasgos propios del entorno latino. (Vivanco, 2013)

¿Porque existe corrupción en nuestro país?

Supuesto 1. Los altos niveles de corrupción pública y privada, cuando a la vez son crónicos y sistémicos, nacen de la omisión y/o la acción de un poder político que se ejerce de forma discrecional con deficientes pesos y contrapesos institucionales aplicados al control de la decisión política. Este tipo de ambientes institucionales nocivos se traducen luego en un pacto de impunidad política, ya sea tácito o explícito. Si examinamos los indicadores de impacto de estas políticas públicas, los altos niveles de corrupción pública que se observan en México con infiltración de la delincuencia organizada nacen de la omisión o acción de un poder político que se ejerce de manera discrecional: el poder discrecional en el ejercicio del presupuesto, el poder discrecional en los nombramientos, el poder discrecional en todos los órdenes administrativos.

Y en este tipo de ambientes institucionales que se basan en esa acción u omisión política –y eso no tiene que ser solamente acción u omisión legislativa, sino política en el sentido amplio–, el Poder Ejecutivo no investiga, el Poder Judicial no emite fallos, hay un pacto de impunidad que de alguna manera es a lo que se refieren colegas mexicanos cuando dicen: “México está sujeto a un pacto de impunidad”. Un pacto en donde los políticos, sean del Ejecutivo, Legislativo o

Judicial, bloquean la implementación de esta convención contra la corrupción que hace posible que en este momento sigan existiendo grandes niveles de infiltración de la delincuencia organizada en los órganos de Estado.

Supuesto 2. Este ambiente institucional de pobre gobernabilidad se refleja luego en las distorsiones que se promulgan mediante instrumentos jurídicos defectuosos, mal delineados, mal diseñados, con amplios niveles de discrecionalidad en su implementación que generan mucha inconsistencia y poca predictibilidad en la aplicación de la norma, lo que engendra mayores posibilidades de abusar de la discrecionalidad política, judicial y administrativa, lo que a su vez conlleva mayores oportunidades de criminalidad.

Como ejemplo tenemos la Ley de Servicio Civil de Carrera mexicana, es un monumento a las excepciones: está exceptuado 70 por ciento del personal del Poder Ejecutivo, entre maestros y diferentes grupos que no quiero mencionar; es un ejemplo de un instrumento jurídico mal diseñado y obviamente implementado de una forma defectuosa. Eso conlleva una mayor corrupción. Hay una relación causa-efecto entre una falta de servicio civil de carrera y mayor corrupción alrededor del mundo, no solamente en México, lo que genera mayores posibilidades de ejercer discrecionalidad abusiva por parte del Poder Ejecutivo o Judicial, y lo que a su vez conlleva mayores oportunidades de criminalidad, ya sea común u organizada.

Supuesto 3. Todo esto se deriva de lo político a lo técnico, en un deficiente sistema de rendición de cuentas del funcionario público sin efectivos controles de la decisión administrativa y judicial, y en una ausencia de control de resultados por parte del Estado y la sociedad civil, conjugado con una ausencia de efectividad y transparencia en los sistemas electorales y de servicio civil de carrera.

Las fallas técnicas que de alguna manera explican la falta de implementación de la Convención de la ONU se deben a un defectuoso diseño en los pesos y contrapesos del poder político para ejercer un control de la decisión. Ausencia de diseños de pesos y contrapesos que se controlan no solamente entre los poderes, sino dentro del mismo poder. Y eso, de alguna manera, lleva a los problemas de corrupción sistémicos, crónicos, a los que vamos a hacer alusión.

Implementar las mejores prácticas de la Convención contra la Corrupción se ha logrado en otros países cuando se adopta un plan de reforma del Estado con fundamento en un pacto político de amplio alcance; no son simplemente medidas técnicas, tiene que haber un pacto político que

apoye una reforma del Estado que incluya la implementación práctica de sistemas de control de la decisión mucho más efectivos. (Santiago, 2008)

Implementación del Sistema Nacional Anticorrupción y el índice de percepción ciudadana

Sabemos poco de la corrupción, pero se aparece en todas nuestras transacciones, conocemos algunas de sus causas, pero no logramos comprender cómo se concatenan para constituir un modo de vida público y social. Observamos que tiene consecuencias negativas en el crecimiento, pero la dejamos operar. Sabemos que daña la economía familiar de los más necesitados, que profundiza la desigualdad y que disminuye el bienestar, pero optamos por practicarla. Identificamos a los que la cometen, pero los premiamos con puestos de gobierno y un lugar privilegiado en la sociedad. Estudiamos casos exitosos para erradicarla, pero no los replicamos. La condenamos, pero la justificamos. Hablamos, claro está, de la CORRUPCIÓN. No sabemos a ciencia cierta si todas aquellas conductas que engloba el término de corrupción han aumentado o disminuido a lo largo del tiempo. Pero sabemos tres cosas. Primero, la percepción sobre la corrupción, particularmente la que campea en el sector público, crece año con año. Segundo, en las mediciones de percepción de los problemas que aquejan a nuestro país, la corrupción se ha posicionado como una de las principales preocupaciones, incluso por encima de la pobreza. Tercero, la impunidad que acompaña a la corrupción se ha mantenido constante. Como ocurre con el resto de los delitos, faltas e infracciones en México, los que se definen como actos de corrupción casi nunca se castigan. La cifra negra –el porcentaje de delitos de corrupción cometidos, pero no castigados- es similar a la del resto de las violaciones a la ley: 95%. (Casar, 2016)

México cae 28 posiciones en el Índice de Percepción de la Corrupción 2016. El país obtuvo una puntuación de 30 en una escala que va de 0 a 100, donde 0 es el país peor evaluado en corrupción y 100 es el mejor evaluado en la materia. La calificación actual es cinco puntos menores que la de la medición anterior.

En el Índice de Percepción de la Corrupción 2016, publicado anualmente por Transparencia Internacional, México se mantiene por debajo de sus principales socios y competidores económicos. 40 posiciones separan a México de China, India y Brasil, sus principales competidores económicos.

Entre las 35 economías que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), México se ubica en el último lugar.

Las reformas anticorrupción y la primera etapa de implementación del Sistema Nacional Anticorrupción no fueron suficientes para reducir el efecto de los continuos escándalos de corrupción en todo el país y frenar la caída de México en el Índice de Percepción de la Corrupción.

No basta con asegurar la transformación institucional, los cambios en el marco legal e institucional deben acompañarse de acciones sistemáticas para desmantelar las redes de corrupción que afectan a un número importante de las instituciones públicas del país. Los casos conocidos por la comunidad nacional e internacional no deben quedar impunes. (mexicana, 2017)

La percepción sobre el crecimiento de la corrupción es tal, que hoy en día figura como una de las principales inquietudes de la población. La Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG 2015) la coloca en segundo lugar con 50.9% de las menciones, solo después de la inseguridad y antes que el desempleo y la pobreza. De forma similar, la Gran Encuesta 2016 de Consulta Mitofsky la ubica en cuarto lugar, después de la inseguridad, la crisis y el desempleo y —al igual que INEGI— por arriba de la pobreza, con lo que alcanza su mayor nivel en 11 años de medición de percepciones. El periódico Reforma, por su parte, califica a la corrupción como el tercer problema reportado por los ciudadanos, pero el primero por los líderes con 63% de menciones. Estos datos coinciden con lo reportado en el documento Perspectivas sobre la Agenda Global 2015 del Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés): para los líderes latinoamericanos entrevistados en 2014, la corrupción ocupaba el primer lugar entre los retos clave a los que se enfrentaría la región en 2015.

Lo mismo ocurre cuando se observa el fenómeno a nivel subnacional. Si bien en las entidades federativas de la República Mexicana las percepciones varían, no hay estado que muestre buenas calificaciones. La entidad federativa con mayor percepción de corrupción es la Ciudad de México, donde 95.1% de sus habitantes consideran que las prácticas de corrupción son muy frecuentes o frecuentes, casi diez puntos porcentuales por encima de la media nacional, que es de 88.8%. El estado que menor nivel de percepción presenta es Querétaro, con 73.3%, esto es, cerca de 15 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

Lo mismo ocurre cuando se observa el fenómeno a nivel subnacional. Si bien en las

entidades federativas de la República Mexicana las percepciones varían, no hay estado que muestre buenas calificaciones. La entidad federativa con mayor percepción de corrupción es la Ciudad de México, donde 95.1% de sus habitantes consideran que las prácticas de corrupción son muy frecuentes o frecuentes, casi diez puntos porcentuales por encima de la media nacional, que es de 88.8%. El estado que menor nivel de percepción presenta es Querétaro, con 73.3%, esto es, cerca de 15 puntos porcentuales por debajo del promedio nacional.

En el Estado de Hidalgo, según el INEGI, en 2015 el nivel de percepción de corrupción fue del 75.3%.

Los estudios de caso y sondeos indican que los sobornos, cohechos y comisiones para la asignación de contratos de obra pública y adquisiciones han aumentado en los últimos años. El problema no ha mejorado con la alternancia política en los gobiernos, lo cual desmiente la idea de que el cambio de partido en el poder tiende a resolver la corrupción. En ocasiones la alternancia agrava las cosas. Se oye decir con frecuencia de los nuevos gobiernos: “Como nunca han estado en el poder quieren robar más rápido”. (Ugalde, 2015).

El presupuesto destinado a combatir la corrupción y la impunidad no parece ser la respuesta a la corrupción generalizada. En México se han invertido cada vez más recursos y, sin embargo, tanto la percepción de la corrupción como de la impunidad siguen en aumento. (Casar, 2016). Dicha opinión es válida, pero aislada.

Por lo anterior es necesario tener en cuenta que la implementación del Sistema de Anticorrupción no puede brindar resultados inmediatos, porque como se ha analizado, se encuentra en una etapa de implementación tanto en el país, como en el Estado. Sin embargo cuenta con elementos suficientes para prevenir futuros actos de corrupción, identificar los existentes y castigar a los que los cometieron, tal vez no al cien por ciento, pero si en gran medida. Y para lograrlo se debe contar con todos los elementos requerido por el sistema para su funcionamiento, lo que se traduce en tiempo, lo que logrará cambiar no solo los índices de percepción de corrupción a favor, sino que disminuirá los actos de corrupción.

Cuarta Sección

La ética como factor importante de la corrupción en el Gobierno

Así mismo hablar de corrupción puede ser contraproducente cuando se diseñan medidas anticorrupción. No tanto porque el concepto de corrupción a veces sea tabú y, como tal, cierre las puertas a un debate objetivo, sino porque esconde diversas prácticas corruptas, entre ellas el soborno, la extorsión, la malversación de fondos, el favoritismo y el nepotismo, el fraude y la colusión entre empresas que se reparten el mercado o fijan los precios (Andvig y Fjeldstadt, 2000). Estas prácticas tienen su propia lógica, sus propios mecanismos y realidades. Hablar de "corrupción" en general sería entonces comparable a una investigación médica que hable de la "enfermedad": tendríamos que esperar mucho tiempo hasta que se descubran medicamentos para tratar las enfermedades específicas (Boehm, 2008). Además, la lucha contra un tipo aislado de corrupción puede fomentar otro. (Boehm & Graf Lambsdorff, 2009)

El estereotipo del empleado público que lo estigmatiza como un individuo intrínsecamente corrupto, ha creado un prejuicio que oculta las razones de la baja probidad y se desgasta en la denuncia estéril. Hay trabajadores del Estado que son corruptos y otros que son un dechado de virtud, como en cualquier esfera de actividad humana. Quienes tienen la tarea de servir a los ciudadanos pueden ser probos o corruptibles. La conducta de los individuos en el aparato público recibe obstinadas presiones del ambiente que los ponen a prueba con intensidad variable y proporcional a la importancia del ente y su capacidad de influir en las decisiones del caso. Cada uno es responsable de sus actos. Los dilemas de comportamiento no los absuelve las justificaciones por extrema necesidad, bajos sueldos, mala distribución de la riqueza, o la inmoralidad de los gerentes, todas excusas para tranquilizar momentáneamente la mala conciencia por el abuso en que incurre. En última instancia, los empleados públicos no son conjuntos éticos, tal cosa es impensable, pues sólo existe la ética individual, y con sus valores deciden qué acciones deben ser hechas y cuáles no se pueden hacer. El funcionario se desenvuelve en organizaciones que son conjuntos morales inferiores a las individualidades que las integran. Cada individuo en su dimensión humana es superior al Estado. Los funcionarios actúan en nombre del Estado y cumplen un conjunto de actividades para satisfacer necesidades públicas, lo hacen en su calidad de trabajadores adscritos a organizaciones con valores

indicativos de la perfección de los procesos institucionales, de esos ideales derivan principios que rigen el ejercicio de la función pública. Las organizaciones disponen de normas escritas de obligatorio cumplimiento que se imponen sobre los intereses individuales. Existe, en consecuencia, una responsabilidad de los funcionarios y una responsabilidad de la organización, ambas se integran en la finalidad última, el bien común; es decir, que funcionen las instituciones democráticas y que los individuos dispongan de los bienes necesarios para realizarse como personas libres e iguales. (Arratia, 2008)

Víctor Lapuente, profesor en el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Göteborg, Dinamarca, en una entrevista realizada por Jordi Évole, manifiesta: "Cuantas más leyes tenemos, podemos tener menos ética", y, como manifiesta Lapuente, "a menos ética mayor corrupción". En dicha entrevista sostiene este especialista en gobierno que el éxito en combate a la corrupción de países como Dinamarca no está en hacer muchas leyes contra la corrupción, sino en una sólida formación en valores, en reflexión, deliberación y juicio ético en diversos ámbitos de la existencia social, pero desde luego en aquellos relativos a la selección de personas para la Administración Pública. (Rodríguez Alba, 2016)

Como nos podemos dar cuenta, múltiples autores coinciden en que la corrupción es un problema muy arraigado y sobre todo en los países en vía de desarrollo como lo es el nuestro, y que el actuar ético individual es un factor importante en la comisión de delitos. Lo paradójico en esta situación es que México es uno de los países en los que se cuenta con mayor número de leyes, es decir que la gran mayoría de los actos que realizamos se encuentran normados, sobre todo esos que son considerados como actos de corrupción, y por lo tanton es evidente que lo que falta es que la normatividad sea aplicada por las instituciones correctas y como dice Víctor Lapuente, "una sólida formación en valores, en reflexión, deliberación y juicio ético en diversos ámbitos de la existencia social, pero desde luego en aquellos relativos a la selección de personas para la Administración Pública" (Alba, 2016); las instituciones se encuentran en proceso de construcción, en el país y en el Estado de Hidalgo, con la implementación del Sistema Anticorrupción, lo que permitirá un gran avance en la materia.

Conclusiones

La corrupción es percibida por la gran mayoría de los mexicanos como un problema social

emanado del gobierno, y el Estado de Hidalgo no es la excepción. El tema de corrupción no es nuevo, históricamente ha sido parte de la memética de nuestro país, por lo que desde 2015 se puso en marcha un Sistema que pretende acabar con ella, el "Sistema Nacional Anticorrupción". Como se ha analizado en el presente trabajo, el objetivo del Sistema es reformar toda la normatividad aplicable a las instancias encargadas de la vigilancia, fiscalización de recursos e impartición de justicia en el país.

Por lo anterior surgió una pregunta ¿La implementación del Sistema Estatal Anticorrupción eliminará o prevendrá las prácticas de corrupción en el Estado? La hipótesis planteada fue que "La implementación del Sistema Estatal Anticorrupción es un avance importante en el tema de corrupción en el Estado, el cual en su etapa de implementación provocará un aumento en la percepción de corrupción por las altas expectativas de la sociedad, pero una vez establecidas las Instituciones encargadas de la aplicación del Sistema, la corrupción en el Gobierno Estatal disminuirá y podrá prevenirse, aunque por la misma naturaleza humana y sus conflictos éticos no se podrá eliminar en su totalidad".

Para entender cualquier problema primero es necesario definirlo e identificarlo. Esto es especialmente complejo en el caso de la corrupción por dos motivos. En primer lugar, porque la corrupción engloba numerosas conductas siempre enunciadas, pero casi nunca bien definidas y tipificadas en la ley. Segundo, porque siendo conductas apartadas de la ley y merecedoras de una sanción, se practican a la sombra o de manera clandestina. Los que la ejercen de manera cotidiana o los que la cultivan como forma de vida intentan ocultar sus huellas y desaparecer el cuerpo del delito. Por su sencillez y precisión, la definición más aceptada de corrupción es la adoptada por la organización Transparencia Internacional: el abuso del poder público para beneficio privado.

Una vez que fue definido el problema entendemos que la principal razón de la existencia de corrupción en nuestro gobierno es la precariedad institucional que nos caracteriza y que la creación de una agencia anticorrupción y el hecho de que esta actúe con independencia o no, es un hecho esencial para la calidad del gobierno.

Implementar las mejores prácticas de la Convención contra la Corrupción se ha logrado en otros países cuando se adopta un plan de reforma del Estado con fundamento en un pacto político de amplio alcance; no son simplemente medidas técnicas, tiene que haber un compromiso político que apoye una reforma del Estado que incluya la implementación práctica de sistemas de

control de la decisión, mucho más efectivos. Este pacto político sucedió en nuestro país, por primera vez partidos políticos y autoridades se pusieron de acuerdo para atender un problema tan presente en nuestra sociedad. Lo que se puede deducir como la primera buena señal de la voluntad que existe para combatir este lastre de la sociedad.

Es necesario tener en cuenta que el Sistema Anticorrupción no puede brindar resultados inmediatos, porque como se ha analizado, se encuentra en una etapa de implementación tanto en el país, como en el Estado.

Por lo antes expuesto, también es necesario contextualizar que la corrupción es un problema muy arraigado en los países en vía de desarrollo como lo es el nuestro, y que el actuar ético individual es un factor importante en la comisión de delitos. Lo paradójico en esta situación es que México es uno de los países en los que se cuenta con mayor número de leyes, es decir que la gran mayoría de los actos que realizamos se encuentran normados, sobre todo esos que son considerados como actos de corrupción, y por lo tanto es evidente que lo que falta es que la normatividad sea aplicada por las instituciones correctas y como dice Víctor Lapuente, “una sólida formación en valores, en reflexión, deliberación y juicio ético en diversos ámbitos de la existencia social, pero desde luego en aquellos relativos a la selección de personas para la Administración Pública” (Alba, 2016). Las instituciones se encuentran en proceso de construcción, en el país y en el Estado de Hidalgo, con la implementación del Sistema Anticorrupción, lo que permitirá un gran avance en la materia.

Una vez expuestos todos lo elementos, deja en evidencia que el Sistema Anticorrupción en nuestro país y en el Estado de Hidalgo, será de gran beneficio para toda la sociedad, ya que cuenta con elementos suficientes para prevenir futuros actos de corrupción, identificar los existentes y castigar a los que los cometieron, tal vez no al cien por ciento, pero si en gran medida. Y para lograrlo se debe contar con todas las instituciones requeridas por el sistema para su funcionamiento, lo que se traduce en tiempo, que finalmente logrará cambiar no solo los índices de percepción de corrupción a favor, sino que disminuirá los actos de corrupción, aunque no podrá eliminarse en su totalidad ya que el actuar ético individual es un factor importante en la comisión de delitos y por lo tanto se debe trabajar aún más en la selección de personas para la Administración Pública.

Bibliografía

Alba, J. R. (2016). “Sistema Nacional Anticorrupción: ¿Es suficiente la ley o precisamos del buen juicio?”. Espacios Públicos , 19 (47).

Arratia, A. (2008). La ineficaz sabiduría anticorrupción. Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura, XIV (2).

Boehm, F., & Graf Lambsdorff, J. (2009). CORRUPCIÓN Y ANTICORRUPCIÓN: UNA PERSPECTIVA NEO-INSTITUCIONAL. Revista de Economía Institucional, 11 (21).

Casar, M. A. (octubre de 2016). imco.org.mx. Obtenido de imco.org.mx: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf

mexicana, T. (24 de enero de 2017). Transparencia Mexicana. Obtenido de Transparencia Mexicana: http://www.tm.org.mx/ipc2016/

Murphy, D. S. (2009). Las instituciones supremas de auditoría y las iniciativas de anticorrupción. Contabilidad y Negocios, 4 (7).

Orozco, Y. V., & Vargas Bernal, D. F. (2014). Una mirada a las prácticas de anticorrupción de las organizaciones adheridas al Pacto Global en Colombia. Revista CS, 13.

Pico, O. A. (2016 de junio de 2016). www.animalpolitico.com. Obtenido de http://www.animalpolitico.com/blogueros-res-publica/2016/06/03/que-es-el-sistema-nacional-anticorrupcion/

Santiago, C. C. (2008). Mejores prácticas Internacionales en materia de combate a la impunidad y la corrución. México: Centro de Producción Editorial.

Ugalde, L. C. (1 de febrero de 2015). Nexos. Obtenido de http://www.nexos.com.mx/?p=24049

Vivanco, M. S. (2013). Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices? Una hoja de ruta para Latinoamérica . Revista del CLAD Reforma y Democracia, 56.

El Sistema Nacional Anticorrupción y Fortalecimiento de la Democracia en México

The National Anticorruption and Strengthening Democracy System in Mexico

Gabriel Pérez Pérez[1]

Resumen: El dieciocho de julio del 2016, se promulgó la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción con el objetivo de establecer entre otras cosas, políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción. La ponencia tiene como objetivos estudiar y analizar la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción con el propósito de explicar y establecer, entre otras cosas, políticas públicas para la coordinación entre las autoridades de todos los niveles de gobierno en la prevención, detección y sanción de hechos de corrupción.

Abstract: On July 18, 2016, the General Law of the National Anticorruption System in Mexico was enacted with the objective of establishing, among other things, public policies for the coordination among the authorities of all levels of government in the prevention, detection and sanction of facts of corruption. The purpose of the paper is to study and analyze the General Law of the National Anticorruption System with the purpose of explaining and establishing, among other things, public policies for the coordination among the authorities of all levels of government in the prevention, detection and sanction of facts of corruption.

Palabras clave: Sistema Nacional Anticorrupción; Democracia; México

I. Introducción

El llamado Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que por lo menos en su etapa inicial y en términos semánticos, se asemeja más a un mecanismo que agrupa distintas y numerosas instituciones se ha planteado entorno a dos objetivos en común: prevenir y sancionar la

[1] Doctor en Ciencias Sociales, con especialidad en Relaciones de Poder y Cultura Política por la Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco y Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM. Asimismo es Doctor por en Filosofía Política por el Departamento de Filosofía del Derecho, Moral y Política de la Universidad Complutense de Madrid. Profesor-Investigador Titular en la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Cuajimalpa; Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Entre sus obras destacan: Temas Selectos de la Teoría Política Contemporánea, UAM-Cuajimalpa/Eón; De Representantes y Representados. Derechos Ciudadanos y Función Legislativa, UAM-Xochimilco; y Ciudadanía y Derechos Sociales en el Proceso de Integración Política de la Unión Europea, México, UAM-Azcapotzalco/Eón/. Contacto: gpperez@correo.cua.uam.mx

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

corrupción en México. En la medida en que éste conjunto de reglas y principios, normen de manera cotidiana la interacción social encajará entonces sí, como un Sistema Nacional Anticorrupción, que racional y ordenadamente contribuye a disminuir la utilización de la función pública y de sus recursos, en beneficio de intereses privados o individuales.

De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), las Políticas Públicas de Nueva Generación en Latinoamérica deben dirigirse hacia los tres problemas más grandes de la región: la pobreza, la desigualdad y el cambio climático. Después de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que debieron cumplirse el año pasado y en el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, debemos redoblar las acciones legislativas, las reformas institucionales y el fortalecimiento cultural que no sólo impidan retrocesos, sino que permitan el avance hacia el progreso multidimensional que en total incluye diecisiete tareas prioritarias e impostergables (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016).

En este evento internacional nos gustaría concentrarnos en el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número dieciséis (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2016), que se traduce en perseguir la paz, la justicia y en lograr instituciones fuertes; y en específico, nos interesa lo que tiene que ver con promover el estado de derecho; la reducción sustancial de la corrupción y el soborno en todas sus formas; con la creación de instituciones eficaces, responsables y transparentes en todos los niveles; con la adopción de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades de la sociedad; y con garantizar el acceso público a la información.

El 18 de julio del 2016, se publicó en el Diario Oficial de la Federación como disposición legal y vigente: la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción que tiene que ver con todos y cada uno de los objetivos anteriores.

Sin embargo, el proceso de discusión y aprobación inició el 15 de noviembre del 2012, en el Senado de la República, a partir de un conjunto de iniciativas legislativas presentadas por senadores de los Grupos Parlamentarios de los partidos: Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, de la Revolución Democrática y Acción Nacional, pero también con la opinión de funcionarios públicos, magistrados, auditores e integrantes del sistema de procuración de justicia mediante un foro de análisis que tuvo lugar el 5 de febrero del 2013; así como con la participación de organizaciones ciudadanas relacionadas con los temas de transparencia,

rendición de cuentas y combate a la corrupción, en un segundo foro realizado el 12 de febrero del mismo año; en su conjunto, originaron las reformas y/o adiciones de seis artículos constitucionales[1].

II. El Sistema Nacional Anticorrupción

En términos generales, el SNA establece 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. Es una instancia cuya finalidad es establecer, articular y evaluar la política en la materia y cuyos principales propósitos (entre otros) son (Secretaría de Gobernación, 2016):

- Establecer las directrices básicas que definen la coordinación de las autoridades competentes para la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción;
- Establecer las bases y políticas para la promoción, fomento y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, de la transparencia, de la fiscalización y del control de los recursos públicos; y
- Establecer las acciones permanentes que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los Servidores públicos, así como crear las bases mínimas para que todo órgano del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público.

Para ello, se promulgaron y/o reformaron seis instrumentos jurídicos:

- ✓ Ley General de Responsabilidades Administrativas.- para detallar las responsabilidades administrativas y la obligación de los servidores públicos, de presentar declaraciones patrimonial, de conflicto de intereses y fiscal;
- ✓ Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.- para fortalecer a la Auditoría Superior de la Federación para el combate de la corrupción;
- ✓ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.- para crear al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos y con jurisdicción plena;

- ✓ Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.- para crear la Fiscalía Especializada de Combate a la Corrupción, como órgano autónomo para investigar y perseguir actos de corrupción;
- ✓ Código Penal Federal.- para establecer las sanciones que serán acreditables a quienes cometan actos de corrupción: servidores públicos y particulares; y
- ✓ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- fortalecer la Secretaría de la Función Pública para la prevención y combate de la corrupción.

Una de las principales características del Sistema Nacional Anticorrupción es que se concibe como un mecanismo ciudadano para prevenir y castigar la corrupción; para eliminar trámites innecesarios y transparentar la contratación de obras públicas. Coordinar actores sociales y autoridades de los distintos órdenes de gobierno a través de dos comités: Comité Coordinador y Comité de Participación Ciudadana; así como investigar y sancionar casos de enriquecimiento ilícito en los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, hayan adquirido sin poder justificar.

Se contemplan facultades que buscan prevenir los actos de corrupción a través de Códigos de Ética, protocolos de actuación y mecanismos de autorregulación utilizando instrumentos como la Plataforma Digital Nacional, conformada por el sistema de evolución patrimonial y de declaración de intereses; el Sistema Nacional de servidores públicos y particulares sancionados; el Sistema Nacional de Fiscalización; el directorio de servidores públicos que participan en contrataciones públicas y las denuncias públicas por faltas administrativas y hechos de corrupción.

De acuerdo con la ley promulgada, el SNA estará conformado por un Comité Coordinador, un Consejo Nacional para la Ética Pública y un Comité de Participación Ciudadana, que se coordinarán entre sí para cumplir con las políticas en materia de prevención, corrección, combate a la corrupción y promoción de la integridad pública.

El Consejo está conformado por el presidente de la República (quien lo preside), el ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), los presidentes de las mesas directivas de cada una de las cámaras del Congreso de la Unión, los titulares de los órganos constitucionales autónomos en el ámbito federal, el auditor Superior de la Federación, el presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, los titulares de los Poderes Ejecutivos

de las Entidades Federativas y los integrantes del Comité de Participación Ciudadana.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) podrá investigar las faltas administrativas graves y los hechos de corrupción; si ésta determinara la existencia de una probable responsabilidad administrativa o penal, podría promover las acciones procedentes ante cualquier autoridad competente para imponer sanciones.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa contará con autonomía para dictar sus fallos y establecer su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones. Además de la ASF, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Tribunal Federal serán los responsables de auditar el uso de los recursos públicos e investigar, con las más amplias facultades, posibles actos de corrupción.

Aunque el presidente de la República puede nombrar y remover a secretarios de Estado, en el caso de la SFP, el titular propuesto tendrá que ser ratificado por el Senado de la República. La ASF podrá investigar el uso de los recursos provenientes de las participaciones federales, que son repartidos entre los estados.

No obstante, uno de los grandes temas que quedó fuera de discusión es que el presidente de la República no podrá ser acusado por actos de corrupción o conflictos de interés, sino sólo por traición a la patria y delitos graves del orden común, dejando una laguna en el sistema de transparencia y rendición de cuentas que se intenta poner en marcha.

III. El SNA: Política Pública para Fortalecer la Democracia

Es por ello que el debate que se generó no sólo en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino en la sociedad, en el ámbito intelectual, en la investigación académica y en organizaciones nacionales e internacionales, en torno al SNA, abrió la puerta sobre un tema que parecía estar fuera del interés gubernamental. Dicha discusión, al margen de las modalidades o detalles de los cambios en la norma jurídica, lo que plantea de fondo es: la necesidad de reforzar el papel del Estado de derecho, dimensionar sus alcances y mejorar el ejercicio cotidiano de la ciudadanía en condiciones democráticas.

Si consideramos el conjunto de problemas por los que atraviesa nuestro sistema político, como el desencanto general con la política y la democracia, el debilitamiento de la soberanía estatal y el descrédito en el ejercicio de la función pública, la implementación del Sistema

Nacional Anticorrupción se presenta como una oportunidad no sólo para reconfigurar al Estado de derecho, sino para fortalecer el Estado mexicano en su conjunto, mejorar las condiciones democráticas y construir ciudadanía participativa (Attili, 2013).

Sin embargo, dicho esfuerzo se quedará corto si a la par del SNA no se implementan otras disposiciones que de manera integral aporten para la consolidación de nuestra democracia. Sin menoscabo de los resultados que pueda tener el combate a la corrupción, hace falta fortalecer también la rendición de cuentas, la participación ciudadana, la competencia política y la respuesta del gobierno a las demandas sociales.

La búsqueda de la igualdad y libertad como principios de la democracia mexicana exige más allá de los mecanismos procedimentales o formales que se utilizan por ejemplo en el Sistema Nacional Anticorrupción; y es justamente en el marco de la agenda de investigación sobre políticas públicas que podemos encontrar una metodología adecuada para afianzar los avances ya alcanzados y frenar posibles retrocesos.

Después de la breve descripción que pretende darles el contexto general del proceso, del contenido y de las objetivos por los cuales fue concebido el SNA, es importante destacar la oportunidad que tenemos para convertir una política pública nacional, en el instrumento idóneo para contribuir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible, por lo menos, con el marcado con el número dieciséis.

Un proceso que inició como parte de una agenda legislativa a partir de exigencias sociales y de grupos empresariales organizados en materia de combate a la corrupción, hace pertinente retomar las preguntas ¿Cómo funcionan las políticas públicas cuando asumen las necesidades de una nueva generación e incorporan mecanismos de rendición de cuentas y participación ciudadana? Considerando nuestro pasado presidencialista autoritario ¿Cuál es papel del Poder Legislativo Federal en el diseño e implementación de este tipo de políticas? ¿Qué tipo de proceso legislativo se da cuando de manera incluyente se discute un tema tan complejo como la corrupción? Subrayando la necesidad de ampliar la agenda de investigación social que contribuye a mejorar las condiciones de las sociedades latinoamericanas, nos proponemos abordarlas en el siguiente apartado.

IV. Agenda Legislativa, Participación Ciudadana y Políticas Públicas

Votar, legislar, juzgar y administrar son considerados procesos de decisión pública. Desde el punto de vista ideal, la decisión debería ser producto del cálculo objetivo que identifique la mejor opción, vinculada a un proyecto de gobierno con sus propios procedimientos y reglas y como un acto "libre" ejecutado por el decisor cuyo destinatario es la sociedad. Sin embargo, de acuerdo con Tommasi y Stein (Tommasi & Stein, 2006), en la realidad las decisiones son resultado de una actividad política en la cual los actores entran en conflicto, buscan aliados, negocian, movilizan, etcétera, es decir, la decisión pública son producto de la conciliación de intereses que participan en una sociedad plural y como tal, los actores que intervienen buscan imponer sus objetivos. Uno de los escenarios propicios para llevar a cabo dicha actividad es el poder legislativo.

En este sentido, las decisiones legislativas como decisiones colectivas, al tiempo que concilian intereses sociales y políticos de corte coyuntural, son decisiones cuya base se definen en términos de objetivos nacionales y/o permanentes plasmados en la Constitución. Por su parte, las políticas públicas, sean cursos de acción, o como menciona Lowi (Lowi, 1972), políticas públicas institucionales[2] son los mecanismos de acción del Estado, desarrollados por el gobierno a través de procesos por los cuáles la sociedad se organiza. En ésta concepción, se encuentran integradas instituciones como el Poder Legislativo, el gobierno (Secretarías de Estado) y el poder judicial, instituciones que rigen, fijan, modifican o transforman las reglas o normas que tutela el estatus de personas físicas y morales y el régimen jurídico de sus bienes y derechos.

Esta postura ubica a las políticas públicas institucionales dentro de una perspectiva dinámica. Las instituciones se reforman, se crean o se modifican en un proceso complejo donde participan distintas instancias que se traducen en el proceso de reforma constitucional y/o normativa.

Para llevar a cabo dicho proceso, el Poder Legislativo tiene un papel de gran importancia. Pese a que para algunos autores, como Ferrano (Ferrano, 2006) la influencia es sobretodo informal, es ahí donde los acuerdos, la negociación o incluso las coaliciones se construyen como intercambios de concesiones (Lahera, 2004). Dentro de este intercambio, el papel del legislativo además de constituir ese marco informal, el congreso representa el marco formal, para conocer demandas, influir en la agenda del gobierno, establecer canales de interlocución y negociación, identificar la correlación de fuerzas políticas para decidir, aprobar el presupuesto para las

políticas públicas y monitorear la implementación de las mismas, en conjunto podemos decir que las decisiones legislativas forman parte del *ciclo de las políticas públicas*[3].

En el ciclo de las políticas institucionalizadas, se reconoce la participación de actores institucionales como el Ejecutivo y el Legislativo, así como la sociedad civil -en tanto actores no institucionales-, pero que convergen en la decisión legislativa de acuerdo a la capacidad de integración de canales de participación ciudadana más o menos abiertos o vinculatorios (marcos normativos de la participación); así como a la capacidad de incidencia de los propios grupos en términos de sus propios intereses: particulares si se trata de grupos de presión o asistenciales o colectivos que incluye a grupos académicos o profesionales que coadyuvan o proporcionan información retrospectiva y prospectiva de las políticas; así como del conocimiento que poseen para integrarse al proceso de argumentación e influir en la elaboración, gestión o interpretación de las políticas públicas.

En suma, las políticas públicas están siempre impregnadas de decisiones legislativas, donde de manera informal o formal, encuadran la participación de actores facultados, como los legisladores y sus partidos políticos; el ejecutivo y sus cuerpos administrativos y la sociedad civil representada por los grupos de presión, o grupos profesionales y/o académicos cuyo propósito es influir, modificar, alterar, transformar, regular o incluso construir, políticas donde el dominio ya no es solo gubernamental.

Es decir, el congreso contribuye a elaborar políticas que afectan el funcionamiento del conjunto del gobierno en tres dimensiones: a través de las políticas públicas de control o políticas que vigilan e intervienen en el funcionamiento del gobierno a través de la rendición de cuentas horizontal de parte del Ejecutivo hacia el poder legislativo, como la creación de órganos encargados de auditar, tribunales judiciales, que resguardan los derechos humanos, o cualquier otro procedimiento de rendición de cuentas. Políticas públicas regulatorias, como aquellas que alteran el comportamiento ciudadano en términos sociales, económicos, políticos, de medio ambiente e incluso valores; y finalmente, las políticas públicas constituyentes como aquellas que modifican al régimen político y/o administrativo.

En el caso que hoy nos ocupa, el Senado de la República, como cámara de origen, nos permite destacar el potencial del Poder Legislativo para generar políticas institucionalizadas y para los objetivos que en particular nos interesan, políticas públicas de nueva generación.

V. Etapas del proceso legislativo para la generación del SNA como política pública

Del análisis e investigación sobre el origen y contenido del SNA, podemos identificar cinco etapas del proceso que se pretende ilustrar[4]:

Etapa 1. Identificación de la metodología propuesta por los distintos grupos parlamentarios para abordar la problemática de la corrupción en México.

Resaltando que la corrupción ha debilitado los esfuerzos para combatir la pobreza y la desigualdad, se reconoce que ha disminuido las posibilidades de crecimiento económico, ha alejado inversiones productivas del país y ha sido una de las causas de la propagación del narcotráfico y de la crisis de seguridad pública que vive México. La corrupción además de ser un problema ético, es un obstáculo para el desarrollo.

El abuso del poder público y la impunidad, propiciados por una democracia disfuncional, han provocado que prácticamente cualquier servidor público tenga incentivos para realizar acciones u omisiones en su deber público con miras a obtener un beneficio privado. Ante los escándalos de endeudamiento de estados y municipios, licitaciones fraudulentas, concesiones pactadas, sindicatos opacos, aduanas ineficientes, guarderías sin medidas de seguridad y un conjunto de leyes laxas, el fenómeno de la corrupción distorsiona el funcionamiento de los órganos del Estado y de sus servidores públicos: la corrupción deslegitima a las instituciones públicas, genera vicios en la gestión pública, incrementa los niveles de desigualdad, presiona para la creación de legislaciones y políticas públicas inapropiadas e ineficaces, y profundiza la distribución inequitativa de recursos públicos y de un gasto ineficiente.

Etapa 2. Estudio de los modelos anticorrupción propuestos en el conjunto de las iniciativas presentadas y su viabilidad.

Las iniciativas propusieron la creación de órganos constitucionales autónomos para combatir a la corrupción por diferentes vías: instituir una Comisión Nacional Anticorrupción; la creación de una Agencia Nacional para el Combate a la Corrupción; la implementación de un Instituto Nacional Anticorrupción y Control con una Fiscalía Especial a su cargo; así como la creación de órganos similares en las entidades federativas y sus municipios. Sin embargo, la diferencia esencial entre los modelos propuestos descansa en la institución facultada para sancionar hechos de corrupción, ya sea en el ámbito administrativo, en el ámbito penal o ambos.

Etapa 3. Estudios de derecho comparado y revisión de los compromisos adquiridos por

México a través de instrumentos internacionales.

Esta etapa es interesante porque gran parte de las motivaciones para aprobar mecanismos anticorrupción tienen su origen en instrumentos internacionales. Los intereses de una economía global con mercado internacional han obligado a nuestro país a mejorar las condiciones de inversión extranjera y a elevar las garantías sobre los bienes financieros. Entre los más importantes se encuentran:

- La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, adoptada por el Consejo de la OCDE el 23 de mayo de 1997. Mediante esta recomendación los países miembros acordaron establecer de coordinación para disuadir, prevenir y combatir el cohecho de servidores públicos extranjeros en relación con las transacciones comerciales internacionales. Intenta prohibir y penalizar el pago de sobornos para la obtención de negocios internacionales así como fomentar buenas prácticas y estándares en materia de compras gubernamentales, requisitos contables, auditorías externas y controles internos de las empresas;
- La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 4 de diciembre del 2000 y de la cual México fue sede de la Conferencia de Alto Nivel para su firma, del 9 al 11 de diciembre de 2003 en la ciudad de Mérida, Yucatán. Lo anterior, a partir de la gravedad de los problemas y amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley. Sus objetivos se basan en la promoción y fortalecimiento de medidas para prevenir y combatir la corrupción; en la cooperación internacional y la asistencia técnica, incluida la recuperación de activos; así como en la obligación de rendir cuentas y en la debida gestión de los asuntos y bienes públicos; y
- La Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos, adoptada el 29 de marzo de 1996 en Caracas, Venezuela, y la cual reconoce el alcance global de la corrupción y, por tanto, la necesidad de contar con un instrumento multilateral para combatirla eficazmente. Advierte que la corrupción no puede ser combatida bajo la perspectiva represiva sino que es necesario adoptar medidas preventivas a través de la modernización de las instituciones públicas para identificar las causas y condiciones que dan origen y fortalecen la corrupción. Y algo muy importante, es que reconoce no sólo el compromiso

del Estado en su conjunto sino además la activa participación de la sociedad civil.

Etapa 4. Inclusión de las posturas y opiniones de expertos, especialistas y representantes de las organizaciones de la sociedad civil.

Como resultado de la realización de dos foros con la participación de funcionarios, expertos en la materia y ciudadanía, se coincidió en que la corrupción es un fenómeno complejo y multicausal, por lo que su combate requiere una atención integral, que priorice la prevención, antes que las acciones punitivas. A manera de diagnóstico, se presentaron las siguientes conclusiones:

- La estructura institucional en materia de combate a la corrupción, presenta altos índices de descoordinación y fragmentación en materia de transparencia (a cargo del Instituto Federal de Acceso a la Información); de fiscalización (a cargo de la Auditoría Superior de la Federación); de responsabilidades (a cargo de la Procuraduría General de la República y de la Secretaría de la Función Pública); de evaluación (a cargo del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social); y de finanzas públicas (establecido por el Presupuesto de Egresos de la Federación y la Ley de Ingresos y contabilidad gubernamental);
- Ausencia de la cultura de la denuncia, en parte por el temor a las consecuencias de hacerlo y en parte por la falta de confianza en las instituciones responsables de velar por la legalidad;
- Insuficiente infraestructura institucional para prevenir, investigar y perseguir la corrupción;
- Débil marco jurídico de responsabilidades, principalmente en lo que se refiere a las conductas delictivas relacionadas con la corrupción y su adecuada acreditación;
- Carga de trabajo excesiva en los tribunales correspondientes. Los tribunales administrativos están saturados de asuntos, principalmente, fiscales. De ahí que los casos de responsabilidades sean relegados. Por su parte, los del Poder Judicial, si bien ya cuentan con tribunales en materia penal y administrativa, en la práctica, la promoción de juicios de amparo saturan su actividad;
- Debilidad en el sistema de documentación y archivo de las acciones de gobierno. No existe un archivo eficiente para documentar y organizar las principales

decisiones públicas a fin de permitir a los órganos fiscalizadores reconstruir el proceso de toma de decisiones en materia de contratos, licitaciones, compras y adquisiciones, obras públicas, etc. y con ello verificar que éstas se hicieron apegadas a derecho;

- Exceso de trámites o exceso de discrecionalidad de los servidores públicos para autorizarlos, para lo cual se promulgó la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y se creó la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer), con la intención de reducir trámites innecesarios e incrementar la competitividad nacional; y
- Debilidad en los sistemas de contratación, de permanencia y de estímulos de los servidores públicos. Los especialistas consideraron que la legislación del servicio profesional de carrera no está permitiendo atraer y retener a los mejores perfiles al servicio público. Por naturaleza, las instituciones gubernamentales operan con recursos humanos en su mayor parte, de ahí la importancia de que los mecanismos de ingreso promuevan la incorporación de personas éticas, profesionales y responsables.

Etapa 5. La presentación del dictamen final que dio forma y organizó al Sistema Nacional Anticorrupción como ahora lo estamos conociendo.

La corrupción es un fenómeno social, multifactorial y político muy complejo. Por lo mismo, requiere un conjunto de medidas y de acciones en múltiples frentes para su combate efectivo. Una reforma integral contra la corrupción, como lo sugirieron los académicos, los especialistas y los representantes de la sociedad civil y de diversas instituciones gubernamentales, tiene dos enfoques:

- Enfoque preventivo
  - ✓ Con controles y sanciones que desalienten la corrupción;
  - ✓ Transparencia en las acciones gubernamentales;
  - ✓ Con incentivos para que los servidores públicos no se corrompan; y
  - ✓ Participación ciudadana para monitorear y fiscalizar de manera permanentemente al gobierno.

- Enfoque punitivo
  - ✓ Con la coordinación de instancias responsables de fiscalizar, supervisar y controlar las funciones y el presupuesto públicos;
  - ✓ Con adecuados y eficaces instrumentos persecutorios para sancionar actos de corrupción;
  - ✓ Marco jurídico claro, preciso y severo contra la corrupción en todas sus modalidades y espacios; y
  - ✓ Persecución y sanción de la corrupción en el sector privado, que vaya contra el corruptor y contra el corrompido.

VI. Conclusión: el Estado de Derecho y la democracia en el nuevo orden global

Ahora bien, la relación entre democracia y Estado de derecho en países en vías de desarrollo como el nuestro, tiene un contexto global que se identifica más claramente a partir de la década de los ochenta y de los noventa, en el marco de un nuevo orden mundial y mercado internacional que afectan en cierta medida, la vinculación entre estado y sociedad.

Con la llegada del neoliberalismo como nueva doctrina económica del capitalismo, se implementó un cambio radical en cuanto a la función y tareas de los estados nacionales, reduciendo al máximo su intervención no sólo como reguladores de sus mercados y sectores productivos internos, sino como últimos responsables de la formulación e implementación de políticas económicas, relegando el control del capital a la llamada “mano invisible” del neoliberalismo económico cuyo postulado fundamental se basó en la oferta y la demanda de bienes y servicios como moderadores de las relaciones de capital. La rectoría que tenían los estados nacionales de su economía se trasladó hacia las grandes empresas multinacionales (Borja, Jordi; Castells, Manuel, 1997).

Las democracias del siglo XXI no han conseguido satisfacer las expectativas ciudadanas sobre algunos de los procedimientos, contenidos y resultados del sistema político (Martínez González, 2009). La ciudadanía parece estar insatisfechas con sus resultados; no atribuyen impacto positivo en sus condiciones de vida, de trabajo, ni en sus perspectivas de futuro personal y familiar. Aunque la mayoría de los ciudadanos siguen considerando a la democracia como el

mejor sistema político, un segmento significativo estaría dispuesto a sacrificar las libertades políticas a cambio de mejores resultados económicos. A lo que se agrega la generalizada decepción, cuando no abierto rechazo, a los partidos políticos y legisladores por los pobres resultados de sus gobiernos surgidos de procesos de alternancia (Alcocer, 2009). Pero ¿Cómo se inserta el SNA en este contexto global? Para entender las variantes de la relación entre estado, democracia y sociedad, debemos tener presentes las siguientes consideraciones:

- La economía global limita la soberanía de los estados a través de organizaciones supranacionales en función de una división internacional del trabajo, que a su vez, demanda altos índices de obediencia y conformidad de sus respectivas sociedades;
- Un margen de acción limitado de los estados para generar instituciones y/o políticas públicas, genera una tensión permanente entre capitalismo y democracia, reflejada esencialmente, en lo efectos negativos de la economía global y el surgimiento de grupos sociales que se oponen mediante nuevas formas de protesta y mecanismos de participación;
- La democracia como forma de gobierno, es el eje que regula y norma la relación entre estado y sociedad, abriendo o cerrando la posibilidad de modificar la acción del estado a través de instrumentos de representación, de tutela de derechos y satisfacción de demandas (Santos, 2007).

Ya sea para insertarse en la economía global, para lograr la transformación económica, o para limitar o modificar las acciones de los estados nacionales, la sociedad debe ser considerada como la pieza fundamental que determina el tipo de relación entre estado, democracia y estado de derecho.

En el caso de México, encontramos que en pleno siglo XXI, al igual que en el resto de América Latina, el principal problema de la democracia es la desigualdad (Morlino, 2012) que va creciendo a la par de problemas económicos generados por políticas económicas que están ancladas en concepciones del mercado y la competencia, pero sin promover ni fomentar lazos de solidaridad ni justicia social. En este tipo de democracia inequitativa[5], como la mexicana, las distancias sociales y económicas entre subgrupos de la población aumentan constantemente en lugar de declinar[6].

No obstante, también se observan nuevas formas de participación y de protesta social que buscan, en algunos casos con éxito, limitar o modificar las acciones de gobierno en sus estados.

Ya sea con objetivos bien delimitados o agendas temáticas: grupos sociales, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de la sociedad civil o ciudadanos organizados de manera espontánea, se manifiestan en torno a las deficiencias de la democracia o en coyunturas electorales; denuncian actos de corrupción, de violencia o ineptitud de sus gobernantes, e incluso, utilizan los instrumentos jurídicos internacionales disponibles para llegar hasta las últimas instancias internacionales con las cuales los gobiernos adquirieron compromisos y obligaciones a través de convenios.

La corrupción en México además de ser un fenómeno complejo y multicausal, encuentra una de sus explicaciones en la experiencia de un sistema político presidencialista autoritario y con partido hegemónico[7], en donde el poder del presidente no tenía límites ni controles, aún con la existencia de los poderes judicial y legislativo, con partidos de oposición y elecciones regulares pero no competitivas.

Como característica de las democracias de reciente instauración, la corrupción política es la que tiene mayor impacto sobre la generación de desigualdad económica y social, pues las políticas e instituciones públicas que debían estar destinadas para su atención, son las más susceptibles a prácticas corruptas. De acuerdo con Laurence Whitehead, los dos mecanismos más importantes para controlar el poder desmedido de la riqueza privada son: el gobierno de la ley y derechos civiles y políticos de la ciudadanía (Whithead, 2006), ambos ausentes –cuando más limitados- durante más de setenta años en la conformación del sistema político mexicano.

El Estado de derecho se vuelve entonces una herramienta que puede ser utilizada por la sociedad en general, no sólo para denunciar actos de corrupción, sino para hacer exigibles las garantías individuales mediante su participación activa, responsable e informada. El Sistema Nacional Anticorrupción con todo y sus limitaciones, puede ser un catalizador importante de este tipo de participación a través de los comités de Coordinación, de Participación Ciudadana y del Consejo Nacional para la Ética Pública, siempre y cuando, se acompañe de otras dimensiones democráticas, como la rendición de cuentas, la responsividad, la participación o la competencia política por ejemplo.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, L. (1992). Estudio Introductorio. En A. V. (Ed.), El Estudio de las políticas

públicas (págs. 15-74). México: Miguel Ángel Porrúa.

Anduiza, E., & Agustí, B. (2004). Comportamiento Político y Electoral. Barcelona: Ariel.

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.

Borja, Jordi; Castells, Manuel. (1997). Local y Global. La Gestión de las Ciudades en la Era de la Información. Madrid: Grupo Santillana de Ediciones, S.A.

Buendía, J., & Soumano, F. (II Semestre de 2003). Participación Electoral en Nuevas Democracias: las Elecciones Presidenciales de 2000 en México. Política y Gobierno, X(2).

Dahl, R. A. (1992). La Democracia y sus Críticos. Barcelona: Paidós.

Dahl, R. A. (1998). La Democracia. Una Guía para los Ciudadanos. Madrid: Taurus.

Ferrano, A. E. (2006). Control Parlamentario sobre la implementación de políticas públicas. El (escaso) aporte del Congreso a la eficiencia administrativa en América Latina. Revista Chilena de Administración Pública(8), 80-111.

Jorge, A. V. (Junio de 2009). La Calidad de la democracia. Examen, Año XX(172), 84.

Lahera, P. E. (2004). La política y las políticas públicas. Santiago de Chile: CEPAL.

Lowi, T. J. (1972). Four Systems of policy, politics and choice. Public Administration Review, 32(4), 298-310.

Martínez González, V. H. (Enero-Marzo de 2009). Partidos Políticos y Calidad de la Democracia. Notas para un nuevo debates. Apuntes Electorales, Año VII(35). Obtenido de http://aelectorales.ieem.org.mx/index.php/ae/article/view/158/147

Morlino, L. (Enero-Junio de 2012). Observando las diferentes calidades de la democracia. Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública, I(1), 9-48.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2016). Objetivos de Desarrollo Sostenible. México: PNUD. Recuperado el 26 de Octubre de 2016, de http://www.mx.undp.org/content/mexico/es/home/post-2015.html

Quermonne, L. (1985). Les politiques institutionnelles. Essai d'interpretation et de typologie. En M. Grawitz, & J. Leca, Traité de Sciences Politiques (G. B. Espinoza, Trad., Vol. IV Les Politiques Publiques). Paris: PUF.

Rosenbloom. (2001). Whose bureaucracy is this, anyway? Congress 1946 answer. Political Science and politics, 34: 773-777.

Santos, B. d. (2007). Más allá de la gobernanza neoliberal: el Foro Social Mundial como legalidad y política subalterna. En B. d. Santos, & C. A. Rodríguez Garavito, El derecho y la globalización desde abajo: Hacia una legalidad cosmopolita (págs. 7-28). México: Universidad Autónoma Metropolitana/Antrhopos.

Sartori, G. (2001). Ingeniería constitucional comparada. Una investigación de estructuras, incentivos y resultados. México: Fondo de Cultura Económica.

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

Senado de la República. (26 de Octubre de 2016). Senado de la República LXIII Legislatura Segundo Año de Ejercicio. Obtenido de http://www.senado.gob.mx/index.php

Tommasi, & Stein. (Segundo Semestre de 2006). La política de las políticas públicas. Política y Gobierno(2), 393-416.

Whithead, L. (Enero-Febrero de 2006). Sobre la Corrupción Política. Metapolítica ¿Por qué se pervierten las democracias? Laberintos de la Corrupción, 10(45), 53-65.

Notas

[1] Artículos 73, fracción XXIX-H; 107, fracción V, en su primer párrafo e inciso b); 109; 113; 114, tercer párrafo, y 116, fracción III, quinto párrafo, y se adiciona el artículo 73, con una fracción XXIX-V, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción. Proceso en el que participaron de manera inicial, las Comisiones Ordinarias de Puntos Constitucionales, Gobernación, Anticorrupción y Participación Ciudadana y Estudios Legislativos Primera (Senado de la República, 2016).

[2] Las *políticas públicas institucionales* son aquellas que tienen por objeto principal la promoción, la transformación o la desagregación de instituciones del Estado. El objeto central de este tipo de políticas afectará directamente a una institución o un sistema de instituciones, destacando su aspecto institucional, tiende a provocar regularidades y permanencias en el carácter del régimen, en la acción del gobierno y en el comportamiento de la sociedad (Quermonne, 1985).

[3] Tal es la aportación de las legislaturas a las políticas gubernamentales, que Rosenbloom (Rosenbloom, 2001), considera para el congreso norteamericano que el control operativo sobre la burocracia le permite intervenir de forma activa en el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

[4] Senado de la República, Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Gobernación, de Anticorrupción y Participación Ciudadana y de Estudios Legislativos Primera, con Proyecto de Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, presentado el 13 de diciembre del 2013 (Senado de la República, 2016).

[5] Leonardo Morlino define ocho tipos de democracia sin calidad: Ineficiente, Irresponsable, Pasiva, Bloqueada, Ilegítima, Reducida, Inequitativa y Mínima. Para efecto de la argumentación, se retoma la definición de democracia inequitativa, sin excluir por supuesto, algunas otras características de la democracia mexicana que pueden estar contenidas en las otras definiciones. *Ibíd.*, pp. 38-41.

[6] En un país como México, con más de setenta millones de personas en condiciones de algún tipo y grado de pobreza, un solo varón se ha ubicado en los últimos años, como parte de las tres personas más ricas del mundo.

[7] Sobre el tipo de sistema político en México puede verse (Sartori, 2001).

¿Qué le falta al Sistema Nacional Anticorrupción de México?

What misses the National Anticorruption System of Mexico?

Oscar Diego Bautista[1]

Resumen: La presente ponencia analiza el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) decretado por el presidente de México y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015. Se retoman algunos antecedentes y se señala que el SNA es un modelo reactivo pero no preventivo por lo que no va a las causas del problema. Hay una ausencia total de la ética pública. Tampoco es un modelo que ofrezca acabar con la impunidad. Lo que se vislumbra es la creación de un Elefante blanco. El viejo truco en política, "el cambiar para que nada cambie".

Abstract: This paper analyzes the National Anticorruption System (SNA) decreed by the President of Mexico and published in the Official Gazette of the Federation on May 27, 2015. Some antecedents are retaken and it is indicated that the SNA is a reactive but not preventive model so it does not go to the causes of the problem. There is a total absence of public ethics. Nor is it a model that offers to end impunity. What is glimpsed is the creation of a white Elephant. The old trick in politics, "change so nothing changes".

Palabras clave: Prevención de la corrupción; ética pública; Sistema Nacional Anticorrupción; Antecedentes del Sistema Nacional Anticorrupción; Corrupción en México

1. Antededentes

Uno de los males que aquejan a la nación mexicana es la corrupción. Dicho mal existe desde hace 500 años. En ese tiempo este fenómeno se ha desarrollado, ha evolucionado al incorporar las nuevas herramientas de la tecnología dando por resultado un mayor crecimiento. La corrupción anida en todos los sectores de la sociedad mexicana.

Hay corrupción en los sectores del Estado (público, privado y social); en los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo, Judicial), en los niveles de gobierno (Federal/Estatal/Municipal), en al ámbito electoral, en política, en los partidos, en la académica,

[1] Doctor en Gobierno y Administración Pública por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), Investigador en el Centro d eInvestigación en Ciencias Sociales y Humanidades (CICSyH) de la Universidad Atónoma del Estado de México (UAEMex). Las líneas de investigación son: Ética pública, buen gobierno, prevención de la corrupción. Correo electrónico: odiegomx@yahoo.com.mx

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

en la sanidad en el ámbito mercantil y financiero, en medioambiente, en deportes, vinculada al crimen organizado, vinculada a las empresas trasnacionales, vinculada con organizaciones de la sociedad (Clientelismo político), en obras públicas (metro, puentes, caminos, etc.), en los medios de comunicación, con ONGs, Fundaciones, en las religiones, etcétera.

Pese a existir precedentes de iniciativas parciales e intentos por combatir el problema de la corrupción en distintas administraciones de gobierno, sin embargo, por primera vez en la historia se diseñó una estrategia que agrupara a un conjunto de instituciones. La idea es enfrentar este problema de manera holística agrupando a un conjunto de instituciones para crear lo que se ha denominado como *Sistema Nacional Anticorrupción*.

Dicho sistema es resultado de la presión ciudadana y de los medios de comunicación ante los diversos escándalos de corrupción que vinculaban altos funcionarios, incluido a la pareja presidencial con la famosa Casa Blanca. La crónica de los hechos es la siguiente:

> 8 de noviembre de 2014. A través de una investigación periodística publicada conjuntamente en Aristegui Noticias, *La Jornada* y *Proceso*, se da cuenta de que el presidente Enrique Peña Nieto y su esposa, Angélica Rivera, adquirieron una vivienda con valor de 7 millones de dólares en las Lomas de Chapultepec. El inmueble fue comprado a una empresa del Grupo Higa –del que es principal accionista Juan Armando Hinojosa–, que la diseñó en función de las necesidades de la pareja. 9 de noviembre: La Presidencia de la República aclara que la casa ubicada en la calle de Sierra Gorda, número 150, fue adquirida por la esposa de Peña Nieto. 18 de noviembre. Ante el creciente escándalo por el presunto conflicto de intereses, Peña Nieto anuncia que su esposa aclarará los términos de la adquisición. Esa misma noche, Rivera afirma haberla adquirido en parte con los 88 millones de pesos que Televisa le pagó para liquidar su contrato como actriz en 2010. (La Jornada, 22/08/2015).

Un mes más tarde, el 12 de diciembre de 2014, el diario estadounidense *Wall Street Journal* publicó un nuevo caso presumible de conflicto de intereses: el Secretario de Hacienda en ese momento, Luis Videgaray, había obtenido una casa millonaria en Malinalco, Estado de México, también de la empresa de Hinojosa en octubre de 2012.

El 3 de febrero de 2015, tras casi tres meses de críticas por el presunto conflicto de intereses por la llamada *Casa Blanca*, el Presidente da marcha atrás en la pretensión de hacer desaparecer la Secretaría de la Función Pública (SFP), y designa a Virgilio Andrade como nuevo Secretario, encomendándole investigar un posible conflicto de intereses en la adquisición de la mansión. El 21 de agosto de 2015, después de 200 días de investigación, la Secretaria de la Función Pública, en voz de su titular Virgilio Andrade, exculpa al Presidente, Enrique Peña, y al secretario de Hacienda, Luis Videgaray.

También el 3 de febrero de 2015, como resultado de la presión por el tema de la "Casa Blanca", el presidente de México anuncia ocho acciones contra la corrupción que incluyen el relanzamiento del proyecto del Sistema Nacional Anticorrupción.

El 26 de febrero de 2015 se publicó en la Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados el *Proyecto de decreto por el que se reforman diversas disposiciones de la constitución en materia anticorrupción*.

Finalmente, el 27 de mayo de 2015, se publica en el Diario Oficial de la Federación el *Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos (CPEUM) en materia de combate a la corrupción* lo que coloquialmente se conoce como *Reforma constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).*

A partir de entonces, el Congreso de la Unión, conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, tenía un año de plazo para emitir las leyes secundarias que señalasen los detalles de operación de dicho sistema.

Es de señalar que la creación del Sistema Nacional Anticorrupción no es una propuesta de titular del ejecutivo, por el contrario, responde a los diversos escándalos de corrupción que se han gestado en la administración 2012-2018 así como a los niveles de impunidad ante dichas situaciones de corrupción. También se debe a la demanda de la ciudadanía de hacer cumplir la promesa que hiciera Enrique Peña Nieto de combatir la corrupción al dar una conferencia de prensa cuando aún era presidente electo.

2. Estructura y mecánica del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

El artículo 113 del *Decreto en materia de combate a la corrupción* por el que se reforma la

constitución mexicana en materia de combate a la corrupción define al Sistema Nacional Anticorrupción como "la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción así como en la fiscalización y control de recursos públicos".

A la promulgación del Sistema Nacional Anticorrupción, le siguió el proceso de elaboración y dictamen de las leyes que reglamentan los diecinueve artículos que se reforman de la constitución. A partir de septiembre de 2015, al Congreso de la Unión le correspondía debatir los ordenamientos que habrán de materializar el Sistema Nacional Anticorrupción. El plazo para presentar las leyes reglamentarias que detallarán la forma de operación del Sistema Nacional Anticorrupción venció el 30 de abril de 2016.

Algunas de las características a destacar del Sistema Nacional Anticorrupción son los siguientes:

- La ampliación de facultades a la Auditoria Superior de la Federación (ASF)
- La creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA)
- El fortalecimiento de la corresponsabilidad entre los poderes públicos para combatir la corrupción
- La participación de las entidades a través de la creación de Sistemas locales o Estatales Anticorrupción (SEA) así como de Tribunales de Justicia Administrativa y entidades estatales de fiscalización
- La coordinación entre las autoridades federales con los Sistemas locales o Estatales Anticorrupción
- El establecimiento de una hoja de ruta para la elaboración de la legislación reglamentaria
- La creación de la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción
- La creación de un Comité de Participación Ciudadana (CPC).

El decreto establece que el Sistema Nacional Anticorrupción operará mediante un *Comité Coordinador* integrado por los titulares de las siguientes instancias y cargos:

- Auditoria Superior de la Federación
- Fiscalía especializada en Combate a la corrupción

- Secretaria del ejecutivo responsable del control interno (Secretaria de la Función Pública
- Presidente del Tribunal Federal de Justicia Administrativa
- Presidente de organismo garante que establece el artículo 6o Constitucional es decir, el Consejero Presidente del INAI
- El representante del Consejo de la Judicatura Federal
- El representante del Comité de Participación Ciudadana

Asimismo, se señala que el Comité Coordinador estará en coordinación directa y permanente con los sistemas locales-estatales que habrán de crearse en las 32 entidades federativas.

3. Análisis del Sistema Nacional Anticorrupción

Un análisis del decreto del SNA señala las siguientes deficiencias:

- El modelo del SNA se inclina por actuar como ***reacción*** ante el fenómeno de la corrupción, pero no otorga la debida importancia a la ***prevención***; esto explica la ausencia en este proyecto de la Ética Pública y del conjunto de instrumentos éticos de aplicación práctica. En tanto no se ataquen las causas de la corrupción como medida de prevención, este fenómeno se seguirá multiplicando. Por más que se corten cabezas, otras nuevas surgirán, como sucedía con la Hidra de siete cabezas de la antigua mitología.
- Existe una *falta de independencia y autonomía* del *Comité Coordinador* y de las instituciones integrantes. Para el nuevo Tribunal Federal de Justicia Administrativa, órgano responsable de imponer sanciones a los servidores públicos y a particulares, el decreto establece que los magistrados que la componen serán designados por el Presidente de la República. La designación por esta vía quita imparcialidad o neutralidad al Tribunal para sancionar y resta autonomía en las deliberaciones. Bajo esta mecánica se reproducen los esquemas de funcionamiento de partido, es decir, se sanciona a los opositores y se protege a los miembros del partido en el gobierno.
- Ausencia de capacidad para sancionar por parte de la Auditoria Superior de la Federación, ya que el artículo 74, fracción VI, relativo a la revisión de la cuenta pública, señala que “En el caso de la revisión sobre el cumplimiento de los objetivos

establecidos en los programas, dicha autoridad (es decir, la ASF) solo podrá emitir recomendaciones." La Auditoria Superior de la Federación se abstiene de imponer sanciones, es decir, no procede a castigar a los responsables de la negligencia en los objetivos de los programas. Este candado legal impide el castigo directo a los corruptos garantizando la perpetuación de la impunidad.

- Ausencia de una filosofía de valores de servicio público se hace evidente. Cualquier gobierno comprometido verdaderamente en combatir y controlar la corrupción debe poner atención en la conducta de los servidores públicos mediante la filosofía, la educación y la ética. En particular, la Ética Pública es un poderoso instrumento de prevención y control de la corrupción.
- Falta de originalidad del SNA. El decreto no es tan novedoso como se ha querido aparentar, de hecho rescata viejas ideas de principios de los años ochenta, cuando Miguel de la Madrid era Presidente de México y estableció una serie de medidas como la de que todo servidor público tenía que hacer la declaración patrimonial de forma anual como una obligación establecida en la Ley de Responsabilidades de los servidores públicos.

4. Componentes que debe poseer un Sistema Nacional Anticorrupción

¿Qué le falta al Sistema Nacional Anticorrupción? La respuesta es amplia dependiendo del enfoque que se elija para combatir la corrupción.

Algunos enfoques para estudiar el fenómeno de la corrupción son los siguientes: a) La *comprensión del problema.* Consiste en entrar al tema a través de su conceptualización teórica, esto es, analizando las distintas definiciones con los elementos que conlleva; b) La *tipología o formas que adopta la corrupción*. Una clasificación establece que hay corrupción, blanca, gris y negra o aquella otra que señala que hay alta corrupción, mediana corrupción y baja corrupción; c) *Las características de cada tipo* de corrupción; d) *Las causas de su aparición*, es decir, las razones por las que el ser humano se corrompe; e) *Los efectos que genera* en lo político, económico, administrativo, social, etcétera; f) *Las formas de operación*; g) *La percepción y medición de la misma* (las cifras que conlleva); h) *Los sectores o áreas de determinadas en las que se manifiesta* (Educación, salud, medio ambiente, parlamento, justicia, seguridad, etcétera); i)

Los casos más sonados en los medios de comunicación. Al respecto, son ejemplo los siguientes casos: El caso de ex gobernadores: Andrés Granier en Tabasco, Javier Duarte en Veracruz, Cesar Duarte en Chihuahua, Roberto Borge en Quintana Roo. Otros casos son: David Korenfeld en la Comisión Nacional del Agua, la línea 12 del metro en la Ciudad de México, la estela de luz para conmemorar el bicentenario, las toallasgate en la presidencia de Vicente Fox, Pemexgate en las campañas políticas para la presidencia del año 2000, las tarjetas Monex usadas en las campañas a la presidencia en 2012, el escándalo de la "Casa blanca"; j) *Los organismos para combatirla*, por ejemplo, mediante la creación de una fiscalía anticorrupción, una oficina antifraude, un Canciller de Justicia, etc.); k) Por la *legislación internacional anticorrupción*, es de señalar que Naciones Unidas cuenta una relación de documentos jurídicos recomendados contra este mal; l) *Los mecanismos de prevención*; aquí entraría la disciplina ética, en particular la ética pública, junto con sus diversos instrumentos de aplicación práctica.

En el estudio de la corrupción, no hay enfoque puro, cualquier enfoque de los antes señalados interactúa con otros a la vez, no obstante, cuando se realiza una investigación ha de darse prioridad a un enfoque en particular.

Este artículo se inclina por el enfoque de la *prevención de la corrupción* a través de la Ética Pública. Frente a la pregunta de por qué se corrompen los servidores públicos, diversos estudios[1] demuestran que la causa de dichos comportamientos reside en la ignorancia de valores, en la carencia o ausencia de ética. Siendo entonces que la ética no sólo es importante sino necesaria. Pero ¿cómo hacer operable la ética? ¿Qué instrumentos conlleva? Algunos componentes éticos necesarios que podría incorporar el SNA se agrupan en los siguientes bloques:[2]

Políticas: a) Política de difusión de valores del servidores públicos, b) Políticas estrictas en materia de regalos, c) Políticas de Recursos Humanos basadas en valores, d) Política de inclusión de ética en el Sistema Educativo Estatal, e) Política de ética en las profesiones, f) Política de profesionalización del servidor público, g) Política de acceso a la información pública, h) Política de publicidad y transparencia de las decisiones, i) Política de reestructuración en los niveles de la administración pública, j) Política de refrendo en las decisiones públicas, k) Política de regulación de los cabilderos o lobbies, l) Política de no proliferación de conflicto de intereses.

Organismos: a) Defensor del Pueblo u Ombudsman Parlamentario, b) Órganos de

protección a denunciantes, c) Medios de comunicación transparentes y honestos, d) Organismos de prevención y lucha contra la corrupción, e) Comisión de lucha contra la corrupción, f) Oficina antifraude, g) Fiscalía Anticorrupción, h) Fiscales institucionales independientes y secretos, i) Oficina Nacional de Investigación, J) Organismos de control del presupuesto, k) Oficina Estatal de Auditoria, l) Tribunal de Contabilidad, m) Organismos sancionadores, n) Tribunal especializado en asuntos de corrupción, ñ) Tribunal de ética gubernamental

Instrumentos éticos: a) Consejo de ética, b) Oficina de ética, c) Ley de ética, d) Códigos de ética y de gobierno, e) Expertos o profesionales en ética pública, f) Auditoria ética, g) Tribunal de ética.

Acciones: a) Dignificación del juramento en la toma del cargo, b) Formación de líderes éticos, c) Captación de denuncias, d) Desarrollar una escala de conducta ética de los servidores públicos.

Dichos componentes deben estar articulados con el fin integrar un modelo sólido, eficiente, completo y verdadero. El Sistema Nacional Anticorrupción, de forma, aparenta combatir las prácticas corruptas; de fondo, no entra con la profundidad necesaria en la materia. En la forma de abordar esta problemática se requiere ampliar la visión de análisis, incorporando a la estrategia de lucha enfoques multidisciplinarios con nuevas herramientas como las que ofrece la ética pública. Una combinación equilibrada de medidas preventivas respaldadas tanto en la ética pública como en medidas sancionadoras permitirá enfrentar a la corrupción en sus múltiples formas y facetas.

Lo que sigue, una vez que se tiene el modelo de operación, es, por un lado, su institucionalización y, por otro, la divulgación del tema, ponerlo en el debate público, en los ciudadanos pero también en los gobernantes hasta que juntos comprendan la necesidad de elevar la ética pública a una política de Estado.

5. Retos de un Estado corrupto

Una analogía para comprender el esquema actual del Sistema Nacional Anticorrupción sería la del “Árbol podado”. Imaginemos un árbol robusto, grande, frondoso, que crece día a día y al que cada vez le salen más ramas. Ahora imaginemos que ese árbol es la encarnación de la corrupción. Al tener nuevas ramas y expandirse crece la corrupción. Ahora pensemos que un grupo de

leñadores ha descubierto la malevolencia del árbol y han decidido acabar con él. La estrategia para acabar con el árbol se reduce a podar o cortar algunas ramas, ignorando, que con cada poda, estas se desarrollan con mayor vigor.

La relación de esta alegoría con el Sistema Nacional Anticorrupción es la siguiente: el árbol robusto, fuerte y en expansión es la corrupción; los leñadores son los legisladores; la estrategia para combatir el árbol es el Sistema Nacional Anticorrupción.

Bajo el actual esquema de operación del Sistema Nacional Anticorrupción, haciendo prospectiva, es posible augurar, sin ser adivinos y sin necesidad de acudir a las pitonisas o al oráculo de Delfos, que se está gestando un "Elefante blanco"[3] institucional. Dicho elefante, además de ser oneroso para la ciudadanía, no previene la corrupción, no persigue ni castiga a los corruptos, ni mucho menos lleva a cabo una depuración de aquéllos elementos negativos del servicio público protagonistas de prácticas corruptas.

En este sentido, la historia dé una más de sus vueltas, esto es, se pretende crear un sistema con un fin noble, pero dicho sistema se corromperá y paradójicamente terminará actuando en favor de las causas que debían combatir.

El Sistema Nacional Anticorrupción carece de autonomía plena en la forma de operar y de tomar decisiones, solo se le deja margen de actuación en aspectos técnicos; tampoco establece medidas de fondo. Si bien ofrece algunas novedades como la inclusión de un Comité de Participación Ciudadana o la creación de Sistemas Estatales Anticorrupción, la autoridad gubernamental en turno tiene la sartén por el mango al controlar y decidir a quién poner en puestos clave de las instituciones que conforman el sistema.

En suma, el modelo que se presenta del Sistema Nacional Anticorrupción, de forma aparenta combatir las prácticas corruptas; de fondo, no entra con la profundidad necesaria en la materia.

¿Cuál es la diferencia entre que existan leyes, normas, instituciones que dicen combatir la corrupción pero solo simulan hacerlo, y que no exista ningún elemento para combatir la corrupción? Respuesta inmediata: no hay diferencia. De no existir ningún organismo para combatir la corrupción, al menos se ahorrarían gastos exorbitados que es lo que implica mantener un elefante blanco.

En la forma de abordar el problema de la corrupción se requiere ampliar la visión de

análisis, incorporar a la estrategia de lucha enfoques multidisciplinarios con nuevas herramientas como las que ofrece la ética pública.

En la administración 2012-2018 ya ha habido iniciativas importantes relacionadas con la Ética Pública en espacios importantes de gobierno. Muestra de ellos son las siguientes:

- El 20 de agosto de 2015 se publicó en el Diario oficial de la Federación el *Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de ética de los servidores públicos del Gobierno federal, las Reglas de integridad para el ejercicio de la función pública y los lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de Ética y de prevención de conflictos de interés.*
- El 16 de febrero de 2016 se publicó en el DOF el *Aviso mediante el cual se informa de la publicación del Código de conducta de los servidores públicos de la oficina de la Presidencia de la República.*
- El 7 de abril de 2016 se publicó el *Aviso mediante el cual se informa de la publicación de las bases para la integración y funcionamiento del Comité de ética y de prevención de conflictos de interés de la Oficina de la presidencia de la república.*
- El 15 de abril de 2016 la Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias aprobó un *Código de Ética* para los Diputados Federales el cual se contempla entre en funcionamiento a partir del mes de septiembre de 2018 cuando se instale un *Comité de Ética.*

Una combinación equilibrada de medidas preventivas respaldadas tanto en la ética pública como en medidas sancionadoras permitirá enfrentar a la corrupción en sus múltiples formas y facetas. El reto en la sociedad mexicana es de enorme magnitud, conlleva la voluntad de sociedad y gobierno de dejar de ser un Estado corrupto *per se.*

Se hace imprescindible la incorporación en la estructura del Sistema Nacional Anticorrupción los componentes aquí señalados, generando espacios para la institucionalización de herramientas éticas y su operación de manera eficaz y eficiente. Es necesario también generar una sinergia en materia de valores que contagie a los diversos miembros de la comunidad política, independientemente del entorno en que laboren: estudiantes, académicos, intelectuales, políticos, jueces, etcétera. Se trata de llegar a todos los rincones de la sociedad y limpiar la

podredumbre acumulada durante cinco siglos.

6. Reflexiones finales

Este trabajo demuestra que existen diversos instrumentos, organismos, acciones y políticas que pueden hacer frente a la corrupción. Que la suma de estos organismos, acompañados por principios y valores, podrían sentar las bases de un Estado Ético que limite la corrupción.

Los países más limpios y transparentes del planeta lo son gracias a que se apoyan en una educación sólida y a que aplican instrumentos éticos, lo que demuestra que la ética pública llevada a la práctica funciona, que es la mordaza para controlar la corrupción.

Un estudio comparativo sobre ética pública en países de la Unión Europea demostró que "El trabajo sobre la ética condujo a la reducción de la corrupción a su vez mejorando el crecimiento económico" (Molainen y Salminen, 2007).

Otro problema grave que arrastra México es la impunidad. No basta con tener mecanismos mediáticos aparatosos para hacer alarde de la corrupción, hace falta autoridad y valor para castigar verdaderamente las prácticas corruptas. "La impunidad en México es tan grave que el dato duro enchina la piel: menos del 1% de los delitos se castiga" (Hernández, 2018, 3).

> Guillermo Zepeda fue pionero en estimar la impunidad en México. En su libro "Crimen sin castigo" (2004) calculaba que se enunciaba una cuarta parte d elos ilícitos cometidos y apenas se esclarecía el 4.5%. Al final solo 1.06% terminaba en una sentencia condenatoria. Es decir, que la impunidad, entendida como delito sin castigo era de 98.94%.
>
> El investigador del colegio de Jalisco actualizó su estimación en 2017 con resultados aún más alarmantes. Ahora sólo se denuncian 6.4% de los ilícitos y apenas se esclarece el 0.89% casi ninguno. A esta minúscula proporción de caos hay que restar además aquellos en los que el responsable no es capturado o no es vinculado a proceso y los que no terminan en condena. Esto deja, de acuerdo con Zepeda, una impunidad de alrededor del 99.5%. Es decir, que de cada mil crímenes se hace justicia en cinco (Hernández, 2018, 3).

De esta manera, los corruptos, además de continuar con sus prácticas basadas en antivalores, contribuyen a que la impunidad se robustezca, convirtiendo a su vez al Sistema Nacional Anticorrupción en el hazmerreír de la población.

Respondiendo a la pregunta sobre qué le falta al SNA, la respuesta inmediata sería su antídoto: la ética pública y sus instrumentos de aplicación práctica. Imposible detener la corrupción si no se toma en cuenta a la ética.

La ética pública es un poderoso instrumento para controlar la corrupción. Ya Aristóteles, en el siglo IV a. c., escribía: "Es mucho más necesario nivelar los deseos de los hombres que sus propiedades y esto solamente puede realizarse con un sistema adecuado de educación, reforzado por la Ley".

7. Bibliografía

Aristóteles, Política, en Obras, Madrid, Editorial Aguilar.

Acuerdo que tiene por objeto emitir el Código de ética de los servidores públicos del Gobierno federal, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la Función Pública y los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos y para implementar acciones permanentes que favorezcan su comportamiento ético, a través de los Comités de ética y de prevención de Conflictos de Interés; Diario Oficial de la Federación, 20 de agosto de 2015.

Aviso mediante el cual se informa de la publicación del Código de conducta de los servidores públicos de la Oficina de la presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, 16 de febrero de 2016

Aviso mediante el cual se informa de la publicación de las bases para la integración y funcionamiento del Comité de ética y de prevención de conflictos de interés de la Oficina de la Presidencia de la República, Diario Oficial de la Federación, 7 de abril de 2016.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan disposiciones de la Constitución política de los Estados Unidos mexicanos en materia de combate a la corrupción; Diario Oficial de la Federación, 27 de mayo de 2015.

Diego, Oscar, Componentes para un Sistema Nacional Anticorrupción, Colección Cuadernos de ética para los Servidores públicos No. 18, Toluca, UAEM/ Contraloría del Poder

Legislativo, 2015.

Diego, Oscar, Medidas para prevenir y controlar la corrupción. El caso de Finlandia, Colección Cuadernos de ética para los Servidores públicos No. 19, Toluca, UAEM/ Contraloría del Poder Legislativo, 2015.

"El informe de Virgilio Andrade. La historia del escándalo", la Jornada, 22 de agosto de 2015. Consultado por internet el 3 de mayo de 2016, http://www.jornada.unam.mx/2015/08/22/politica/003n1pol

Hernández, Saúl (2018), "Crimen sin castigo. Denunciar sirve de poco", México, Diario El Universal, Sección nacional, 15 de enero, p. 3

Molainen, Timo y Salminen, Ari (2007), Comparative study on the public service ethics of the Euro Union member States, Helsinki, Ministry of Finance.

Notas

[1] En otros trabajos se ha dado respuesta a esta pregunta. Ver Oscar Diego (2009), a) *Ética pública y Buen gobierno*; b) *Ética para corruptos. Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*.

[2] Cabe aclarar que existe una obra en la que se desarrollan cada uno de los componentes aquí señalados. La obra se titula: *Componentes para un Sistema nacional Anticorrupción bajo un enfoque ético* la cual forma parte de la *Colección Cuadernos de ética para los servidores públicos* No. 18, Toluca, UAEM/Contraloría del Poder Legislativo, 2016. Ver: http://www.contraloriadelpoderlegislativo.gob.mx/publicaciones.html

[3] La expresión «elefante blanco» es atribuida a posesiones que tienen un costo de manutención mayor que los beneficios que aportan, o a aquellas que proporcionan beneficio a otros, pero que únicamente ocasionan problemas a su propietario. Su origen viene de los reyes antiguos de Thailandia, los cuales, cuando no estaban satisfechos con un súbdito, le regalaban un elefante blanco. El súbdito debía cobijar y mantener al enorme animal y permitir el acceso a aquellos que quisieran venerarlo, lo cual tenía un costo que, muchas veces, arruinaba al súbdito.

Rendición de cuentas horizontal como mecanismo para combatir la corrupción

Horizontal accountability as a mechanism to combat corruption

Emilio Muñoz-Rivero Manrique[1]

Resumen: El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar la importancia de la labor que tiene la Auditoría Superior de la Federación por medio de la rendición de cuentas horizontal para detectar y corregir conductas ilícitas dentro del sector público, siendo pertinente el estudio y conocimiento de las normas y atribuciones que dan vida a la Auditoría Superior de la Federación.

Abstract: The objective of this research work is to analyze the importance of the work of the Superior Audit Office of the Federation through horizontal accountability to detect and correct illegal behavior within the public sector, being pertinent the study and knowledge of the norms and attributions that give life to the Superior Audit of the Federation.

Palabras clave: Estado de derecho; rendición de cuentas; rendición de cuentas horizontal; división de poderes; responsabilidad; fiscalización

I. Introducción

La división de poderes representa un equilibrio de facultades, atribuciones y responsabilidades conferidas tanto al Poder Ejecutivo, Judicial y Legislativo, este último cuenta con un órgano técnico y de gestión, con autonomía limitada, con la función de llevar a cabo la fiscalización superior. La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es la encargada constitucionalmente de revisar la Cuenta Pública de la Hacienda Pública Federal.

3En la presente investigación se analiza la importancia de la labor que realiza la Auditoría Superior de la Federación por medio de auditorías, vigilancia, supervisión y recomendaciones para mejorar áreas críticas y en su caso, imponer sanciones, esto con la finalidad de mejorar el desempeño de los organismos auditados.

[1] Estudiante de Licenciatura de la carrera Ciencias Políticas y Administración Pública (opción Administración Pública) de la Universidad Nacional Autónoma de México, transparencia y rendición de cuentas, emiliomurima@gmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

Llevar acabo la fiscalización superior conlleva un orden en cuanto al desempeño gubernamental, llevando a cabo acciones de supervisión, revisión, recomendación y sanción hacia los entes públicos por medio de auditorías con diversos enfoques, como: La Auditoría Especial de Cumplimiento Financiero, Especial de Desempeño, Especial de Tecnologías e Información, Especial del Gato Federalizado, Unidad de Asunto Jurídicos y la Unidad General de Administración.

Dentro de la Administración Pública los temas de rendición de cuentas y fiscalización son de suma importancia debido a que son pilares de la vigilancia y el buen ejercicio del poder público, para generar la cultura de confiabilidad en las instituciones públicas.

Para el ejercicio de la función de la fiscalización, la ASF tiene cierto grado de autonomía con el propósito de que las atribuciones conferidas por la normatividad sean llevadas a cabo de manera legar, imparcial y confiable, garantizando una buena labor en cuanto a la revisión de la Cuenta Pública, sin embargo, existen diversos aspectos que vulneran la autonomía y labor que se le ha encomendado, poniendo en riesgo la objetividad del ejercicio de sus funciones.

La Auditoría Superior de la Federación es un órgano que depende de la Cámara de Diputados, situación que vulnera a la autonomía técnica y de gestión que se le ha otorgado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Auditoría Superior de la Federación cuenta con la Auditoría Especial de Desempeño (AED), la cual se encarga de realizar las evaluaciones sobre el desempeño de los entes públicos. La AED cuenta con medios de gestión institucional que derivan de una normativa consolidada que permite conocer y comprender los temas de interés plasmados en la agenda nacional.

La rendición de cuentas horizontal representa ser un mecanismo idóneo dentro de las democracias contemporáneas en cuanto a dar a conocer información institucional, conocer la justificación de los actores inmersos en las diversa tomas de decisiones qie conllevaron a un resultado favorecedor o no alentador, además de la posibilidad de sancionar conductas no apegadas a la norma que pudieran poner en peligro el ambiente institucional, así como el logro de metas y objetivos establecidos por el ente público.

Las normas que rigen la conducta profesional de los servidores públicos fungen como mecanismos de control democrático con el propósito de salvaguardar la vida institucional de los diversos entes públicos que conformas a la Administración pública, conllevando una serie de

responsabilidades encaminadas a cumplir con el compromiso de velar por los intereses de los ciudadanos.

1.1 Sustento y enfoque

El desempeño institucional de la rendición de cuentas por medio del Estado de Derecho permite entender que el Estado debe cumplir con la ley, en este sentido, la rendición de cuentas es funcional dentro de la vida institucional de la administración pública gracias al Estado de Derecho, el cual es definido por Maximiliano García como "la organización del poder que es regulada por normas constitucionales, legales y reglamentarias que tienen como característica, que son conocidas de manera anticipada por los miembros de la sociedad civil, lo cual es garantía de regularidad a la hora de que se ejerce el poder" (García, 2013:93) siendo determinante el adecuado desempeño estatal, así como el de sus órganos de gobierno.

Bajo este sentido, Hayek menciona que

> El Estado está sometido en todas sus acciones a normas fijas y conocidas de antemano; normas que permiten a cada uno prever con suficiente certidumbre cómo usará la autoridad en cada circunstancia sus poderes coercitivos, y disponer los propios asuntos individuales sobre la base de este conocimiento. (Hayek, 2007:193).

Esto representa que el Estado controla el poder democrático por medio de normas establecidas. En las democracias contemporáneas es fundamental tener una base de normas con las cuales se pueda organizar, controlar y dirigir la acción gubernamental, así como la conducta de la sociedad en su conjunto, por ende "El Estado de Derecho es el arquetipo de una institucionalidad que se consolida cuando sus principios —certidumbre, prevención, constitucionalidad, legalidad e impersonalidad— se cumplen sin reservas para estimular mejor el desempeño de los individuos, el mercado y la vida colectiva." (García, 2013:95). Esto permite crear condiciones que favorezcan la responsabilidad y seguridad de los ciudadanos, además de formalizar la comunicación directa entre los organismos gubernamentales y los ciudadanos en los marcos de la convivencia democrática.

El Estado de Derecho necesita de actores que ejerzan derechos políticos y civiles, Ricardo

Uvalle define que "el Estado de Derecho tiene como referente la riqueza de la sociedad civil que, con sus ámbitos privado y público, se organiza para que las personas se desarrollen con ventajas fincadas en la libertad y la igualdad" (Uvalle, 2015:732). Generando las vías con las cuales la sociedad civil pueda desenvolverse en la vida pública.

La forma del Estado del Derecho es posible gracias a la administración pública, así como los entes burocráticos, los cuáles, con base en las normas de derecho, vinculan a la sociedad. Es necesario detallar que "la administración pública, entendida como la actividad del Estado en la sociedad, desarrolla tareas detalladas y regulares para hacer efectiva la existencia de la sociedad, con base en la producción de bienes y servicios que necesita para su mejor reproducción." (Uvalle, 2015: 735). Siendo la herramienta del Estado que interviene en la vida colectiva de la sociedad.

La administración pública actúa de manera coordinada por medio de instituciones públicas encargadas de satisfacer demandas de la sociedad por medio de la generación de bienes y servicios, en este sentido, es posible determinar que

> El Estado de Derecho se convierte en la garantía de la vida democrática donde los ciudadanos tienen la ventaja de limitar al poder a través de elecciones periódicas, la vigilancia del poder y las libertades de las personas se encuentran en un plano de mayor seguridad, porque su sentido de institucionalidad se organiza para que las normas que regulan el poder sean conocidas con anticipación y en consecuencia, las cumplan las autoridades constituidas. (O´Donnell, 2001:62).

Es permisible concebir entonces, al Estado de Derecho como la norma basada en la legalidad de un estado democrático, O´Donnell recalca que

> Esto supone que existe un sistema legal que es, en esencia, democrático en tres sentidos. Uno, defiende las libertades políticas y las garantías de la democracia política. Dos, defiende los derechos civiles de todo el conjunto de la población. Y tres, establece redes de responsabilidad y accountability que comportan que todos los agentes, privados y públicos, incluyendo los cargos más altos del régimen, estén sujetos a controles

apropiados y legalmente establecidos sobre la legalidad de sus actos. (O´Donnell, 2001:1)

Garantizando que el conjunto de normas que regulan el actuar no solo de la ciudadanía, sino de las autoridades sean efectivas. Dicho Estado de Derecho norma el actuar de los diversos actores inmiscuidos en las labores gubernamentales, quienes tendrán distintas atribuciones y responsabilidades conferidas integrarán los entes públicos que se dividen y organizan en los tres Poderes de la Unión (Poder Ejecutivo, Legislativo y Judicial), dichos Poderes de la Unión deben tener funciones y controles que regulen su debido actuar, esto por medio de normas que se encarguen de garantizar un equilibrio de poder uniforme y adecuado.

1.2. Pesos y contrapesos

El Estado es el encargado de organizar y gestionar tanto las decisiones como en la aplicación de los recursos públicos, por medio de autoridades políticas, las cuales, son elegidas mediante el voto del soberano vía elecciones. Las autoridades políticas encabezan las diversas instituciones públicas encomendadas de cumplir con metas y objetivos que favorezcan el bienestar de la población en general, creando diversos órganos dotados de poder y facultades constituidos por el Estado

Los poderes ejecutivo, legislativo y judicial se controlarían y vigilarían unos a otros, en un sistema institucional de pesos y contrapesos, donde cada uno de ellos sería responsable ante los otros dos. José Castelazo define que

> El Legislativo cuenta con la facultad constitucional y legal de efectuar una vigilancia puntual de la aplicación del gasto, esta relevante función se organiza en los llamados Tribunales de Cuentas o Contadurías Mayores de Hacienda o Auditorias Superiores, o cualquier otro nombre que denomine su naturaleza y objeto, y su función consiste en coadyuvar a la revisión de las cuentas para arribar a alguno de tres tipos de acción: recomendar su aprobación, su corrección o a la acción de la justicia penal, civil o administrativa a fin de reparar algún daño. (Castelazo, 2011_110-111).

Es así, que el Poder Legislativo tiene la labor de supervisión sobre los Poderes Ejecutivo y

Judicial, con el propósito de vigilar su desempeño, así como la oportuna detección de irregularidades.

Para la adecuada labor del poder legislativo, es necesario que sea un órgano fortalecido, donde "conviene evitar que los sistemas electorales faciliten la formación de mayorías legislativas manufacturadas". (Emerich, 2005:29), Siendo el encargado de llevar a la implementación como la rendición de cuentas, Ricardo Uvalle hace énfasis en que

> La rendición de cuentas se lleve a cabo por organismos autónomos o supeditados a los legisladores para que en su nombre se encarguen de revisar las cuentas que han sido ejercidas por diversas áreas administrativas y burocráticas de los órdenes de gobierno, así como de los poderes constituidos del Estado, considerando también, la lógica de freno y equilibrio. (Uvalle, 2015:741)

Dentro de la importancia que tiene el Estado de Derecho, es necesario concebir que los ciudadanos también representen dentro de su actuar un contrapeso frente al poder,

> Para ello, deben tener acceso a información sobre asuntos públicos y estar en condiciones de seguir con detalle las etapas del proceso político. La información juega un papel importante dentro de la democracia; no podemos hablar de procesos de transición y consolidación democrática sin abordar la perspectiva del acceso a la información gubernamental. (Marván y Corona, 2005:41)

La rendición de cuentas en este sentido, es parte de los pesos y contrapesos, ya que es adherible el control del poder, debido a que se busca evitar irresponsabilidades. La rendición de cuentas debe fungir como el mecanismo que permita un adecuado sistema de pesos y contrapesos que permitan la adecuada supervisión de los órganos garantes de dicha vigilancia, facilitando con esto el control del poder dentro del Estado.

> El sentido de la rendición de cuentas se vincula con la lógica de los pesos y contrapesos que se diseñan en los regímenes políticos para dar funcionalidad y balance al poder

> mismo y tiene que entenderse en la visión de que el poder controle al poder. (Uvalle, 2015:739)

Es de suma importancia dentro de las democracias contemporáneas que existan mecanismos de control y vigilancia del poder con el propósito de mantener un equilibrio de funciones y responsabilidades que permitan la adecuada función de cada poder.

1.3. Control y vigilancia del poder

La rendición de cuentas está ligada directamente con la división de poderes de los Estados modernos y sobre todo en las sociedades democráticas donde la autoridad se divide en poderes e instituciones autónomas e independientes. La interacción de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial promueve equilibrios y contrapesos y fomenta una vigilancia circular que tiende a evitar el abuso de cada poder. Así, la democracia se define como el sistema en donde los poderes controlan el poder. La rendición de cuentas y la apertura a la información son los mecanismos que contribuyen a ese equilibrio.

Es de suma importancia precisar que ostentar y hacer efectivo el poder es relativo a mantener una responsabilidad que debe ser vigilada con el propósito de supervisar la labor de cada poder de la Unión, dentro de la lógica de las democracias contemporáneas

> La responsabilidad del poder es una de las facetas más conspicuas de la eficacia y confiabilidad de la democracia, dado que se alude cómo los mandatos que se confieren a las autoridades por parte de los ciudadanos, se han de traducir en el diseño e implementación de las políticas públicas. (Uvalle, 2015:731)

Regular el desempeño del poder es alcanzable gracias a reglas, normas y procedimientos, con esto es posible generar canales de legitimidad y legalidad, asegurando certeza del desempeño institucional, que, en caso de no apegarse a la normatividad, se buscará la sanción adecuada que regule el inadecuado accionar gubernamental. “En el ámbito de la democracia contemporánea el ejercicio del poder se ha instituido como un sistema de reglas y procedimientos que tienen como objetivo no sólo regularlo, sino asegurar su control que permita monitorearlo, evaluarlo y

supervisarlo con eficacia" (García, 2013:92) de esta manera, es permisible conocer el ejercicio del poder.

El Estado de Derecho caracterizado por ser un entramado de reglas y normas que controlen el actuar tanto social como institucional de la Administración pública es de suma importancia, ya que es la base de control dentro de las democracias contemporáneas.

> El control democrático del poder permite contrarrestar los intentos de definir con criterio único e inamovible la manera en la que los actores se articulan en torno a las cuestiones que son de su interés, pues ese control democrático parte del reconocimiento de las diversas cosmovisiones y capacidades en el manejo de los asuntos públicos. (Uvalle, 2015:732)

La rendición de cuentas, aunado al Estado de Derecho colaboran en resguardar la conducta de las instituciones públicas. La vigilancia del poder expone información y procesos de acción, creando puentes de comunicación que instauren el conocimiento de la labor de los diversos entes involucrados e interesados en el ejercicio del poder.

El control del poder es referente al manejo de reglas y normas que buscan regular acciones ilegitimas e ilegales que afecten la vida colectiva de la sociedad civil, las democracias modernas han generado formas para controlar el poder del Estado con fines preventivos y correctivos. Los fines preventivos se relacionan con el evitar que las tareas gubernamentales infrinjan la norma, que los recursos se ejerzan conforme a lo previsto y que haya una relación entre lo alcanzado con los resultados. Los fines correctivos tienen como objetivo liquidar fallas, errores, ineficiencias, incluso prácticas de corrupción, así como tipos de ilegalidad. En este caso, la rendición de cuentas es una de las formas de control democrático que se han creado para que el poder controle al poder

Es posible discernir que la rendición de cuentas es parte fundamental del sistema de pesos y contrapesos, en donde es factible con base en reglas la detección de irresponsabilidades que atenten contra el actuar gubernamental, desprestigiando y debilitando la armonía estatal.

1.4 Rendición de Cuentas

Para fines del trabajo, se detallarán las definiciones de rendición de cuentas y, en particular, la rendición de cuentas horizontal. La rendición de cuentas se ha constituido como un elemento central de las democracias representativas contemporáneas, ya que en su actuar encontramos uno de los principales instrumentos para controlar el abuso del poder, respaldando que los gobernantes cumplan con transparencia, honestidad, eficiencia y eficacia el mandato y responsabilidades adquiridas por la ciudadanía, que a través de un ejercicio democrático, los han elegido como sus representantes.

El autor Andreas Schedtler adecuó el concepto accountability:

> Un término que no tiene un equivalente preciso en castellano, no una traducción estable. A veces se traduce como control, a veces como fiscalización, otras como responsabilidad. Sin embargo, la traducción más común y la más cercana en la rendición de cuentas. (Schedtler, 2004:2)

Schedtler también añadió que el concepto de rendición de cuentas se debe Nona Rosell es otra autora que aborda el concepto, la cual especifica que la rendición de cuentas debe entenderse como “El requerimiento a una organización tanto pública como privada, para explicar a la sociedad sus acciones y aceptar consecuentemente la responsabilidad de las mismas” (Rosell, 2006:17) es por ello, que la rendición de cuentas debe ser vista como una herramienta funcional de la democracia contemporánea en México, denotando la voluntad política tanto de los gobiernos como de los servidores públicos de las instituciones para hacerla realidad, aunado a comprender que la labor primordial del gobierno es crear un entramado institucional, que por medio de una gestión encaminada por la rendición de cuentas permita la provisión de bienes públicos.

La rendición de cuentas contempla una serie de principios básicos:

- La conducta ética y su traducción en un compartimiento regulado por determinados códigos.
- Unos sistemas de información que suministren datos entendibles, asequibles y transparentes y que permitan a los ciudadanos identificar los beneficios

sociales que produce la actuación política.

- Como condición básica, la voluntad política de llevar a cabo el desarrollo de estos principios que permitan liderar un cambio en la gestión pública en la elaboración de las políticas públicas para favorecer las innovaciones. (Rosell, 2006:14)

La rendición de cuentas es un mecanismo básico de la democracia, el cual, colabora en acercar al gobierno con la ciudadanía. La rendición de cuentas representa un instrumento viable para resolver los problemas de gobernabilidad de las instituciones y organizaciones, en cuanto a la manera en la que los representantes y tomadores de decisiones de los gobiernos puedan encaminar las demandas sociales de la población.

La rendición de cuentas se encuentra vinculada con la facilitación de información hacia el actor o ente interesado en conocer qué y cómo se está realizando la gestión pública. La información representa un bien ya que permite visualizar la acción gubernamental, representando un pilar de la democracia contemporánea, facilitando al ciudadano incorporarse más al desarrollo de la misma e implicarse en el futuro de las sociedades.

> La rendición obligatoria de cuentas (accountability) favorece el diseño e instrumentación de medios de control como las auditorias de desempeño, las preguntas incomodas, las respuestas obligadas por parte de la autoridad (answerability), el ejercicio dialógico entre vigilante y vigilado, la argumentación sobre el modo de proceder, la justificación de la obra de gobierno y la posibilidad de sancionar a aquellos que transgreden la norma (enforcement). (Schedtler, 2004:17)

La rendición de cuentas representa un instrumento que permite resolver los problemas de gobernabilidad de las instituciones y organizaciones. La función del gobierno es crear un entramado institucional que facilite y genere posible la competencia en la provisión de bienes públicos, aunado a llevar a cabo la gestión de todo el proceso de rendición de cuentas.

La información es un bien que tiene un coste en términos de tiempo para adquirirla y en términos de formación para utilizarla adecuadamente. La información es uno de los pilares de la democracia y permite al ciudadano incorporarse más al desarrollo de la misma e implicarse en el futuro de las sociedades, es por ello que debe contener las siguientes características:

La información debe servir para:

1) Llevar a cabo un control efectivo de los ingresos y de los gastos que realizan todas y cada una de las unidades responsables de ejercer recursos públicos de manera oportuna.

2) Detectar y evitar desviaciones en el ejercicio del gasto, de manera oportuna.

3) Detectar y evitar compromisos financieros, de cualquier índole, que puedan poner en riesgo la capacidad de acción financiera del gobierno en el futuro.

4) Registrar y controlar el patrimonio público.

5) Conocer los costos efectivos en los que incurre cada una de las unidades responsables de ejercer gasto público.

6) Relacionar los costos de operación e inversión, de cada unidad responsable de ejercer gasto público, con los resultados que efectivamente se obtienen al final de cada ejercicio fiscal.

7) Informar al público de manera eficaz y completa sobre el ingreso, el uso y el destino de los recursos públicos. (Merino, 2010:238)

Es entendible que el rendir cuentas significa literalmente entregar o dar cuentas ante alguien. De ahí que rendir cuentas sea siempre una acción subsidiaria de una responsabilidad previa, que implica una relación transitiva y que atañe a la manera en que se dio cumplimiento a esa responsabilidad. Así pues, aun en la concepción más elemental de la rendición de cuentas hay siempre, al menos:

a) Dos sujetos involucrados

b) Un asunto sobre el que se rinden cuentas, relacionado necesariamente con una responsabilidad asumida por el primer sujeto (en el sentido de responder por lo que se ha hecho o dicho).

c) Un juicio y/o una sanción emitida por el segundo sujeto. (Ayllón y Merino, 2010:1-2)

La rendición de cuentas como se ha expresado anteriormente, funge como mecanismo que permite conocer de que manera se llevan a cabo las acciones gubernamentales por medio del conocimiento de las acciones realizadas por los actores gubernamentales dentro de los diversos entes e instituciones públicas.

1.5 Rendición de cuentas horizontal

La responsabilidad horizontal se relaciona un equilibrio de poder, entre los tres poderes clásicos (Legislativo, Ejecutivo y Judicial), especificando la importancia del poder Legislativo sobre los otros dos poderes, en este sentido, Guillermo O´Donnell define a la rendición de cuentas horizontal como "a la creación de un organismo que con autonomía o no, crea al Estado para vigilar los diversos organismos tanto en su desempeño, así como en el modo de cumplir la legalidad a la que están obligados." (O´Donnel, 2001:2), siendo necesario de un órgano que se encargue de realizar la vigilancia del poder.

El sentido de la rendición de cuentas horizontal se orienta a establecer un control, una vigilancia y una supervisión para que el Estado tenga el conocimiento puntual de cómo funcionan los organismos que lo integran, a partir de la relación del principal y el agente, es decir, del político electo como autoridad y los colaboradores que designa para dar cumplimiento a la tarea de gobernar.

> Se ha llamado responsabilidad horizontal (accountability horizontal, en ingles) a la que se da entre órganos de gobierno situados en un mismo nivel, y responsabilidad vertical a la de los órganos de gobierno en conjunto frente a los ciudadanos constituidos en electorado. Sin transparencia, no hay ninguna de estas formas de responsabilidad, y por ende tampoco hay gobierno responsable. (Emerich, 2005:23)

Las instituciones públicas, así como el personal público deben ser supervisados de manera continua con el fin de conocer, evaluar y corregir el desempeño gubernamental

La rendición de cuentas horizontal como mecanismo dentro de un Estado Democrático representa tener un control sobre las instituciones públicas, así como de su desempeño, además de aplicar, en caso de ser necesario, imponer sanciones en caso de incurrir en delitos o irresponsabilidades.

> Una premisa básica en la rendición de cuentas horizontal consiste en que los titulares del gobierno puedan auditar a sus subordinados para evitar que tiendan a eludir la responsabilidad que tienen en el ejercicio de sus tareas. Auditar a quienes tienen autoridad

> delegada es fundamental para evitar tendencias hacia la autonomía sin justificación. Así, es posible que con el control de los titulares del gobierno tengan mejor conocimiento sobre la información relacionada con los organismos que tienen bajo su responsabilidad y que por motivos de la propia investidura y el principio de la división del trabajo, deben delegar en cuerpos administrativos y burocráticos. Con la rendición de cuenta horizontal es posible que el desempeño de los organismos auditados destierren las inefciencias, la irresponsabilidad, las prácticas de corrupción, las dilaciones y la negligencia, elementos éstos, que surgen cuando el peso de las inercias y rutinas envejecidas son rebasadas por falta de controles más efectivos y por una vigilancia mejor cimentada. Se puede lograr a la vez, el mejor cumplimiento de las políticas, los objetivos, las metas y los presupuestos de manera articulada y coherente, cuando en los procesos de revisión se localizan fallas o errores que son susceptibles de diluir. (Uvalle, 2015:744-745)

La vigilancia tanto horizontal como vertical, genera mayor exigencia para favorecer la inspección pública, para responder por el ejercicio de la autoridad y para controlar y sancionar las conductas que excedan los límites de la ley (y de la prudencia política).

Las democracias contemporáneas como la mexicana exigen mecanismo o acciones que regulen el actuar gubernamental, asegurando la supervisión del desempeño de las instituciones públicas, con el fin de garantizar conductas sanas entorno al manejo presupuestario y adecuada labor de las funciones institucionales, por ello en el siguiente apartado se abordará la importancia de la creación de un órgano fiscalizador que vigile, detecte y sancione anomalías dentro de los entes públicos supervisados, denotando sus funciones y sustento jurídico.

II. La Auditoría Superior de la Federación: En los marcos de la Rendición de Cuentas Horizontal

Durante 71 años (1929-2000) México fue gobernado por un único partido, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) se convirtió desde 1929 en el partido hegemónico del Estado mexicano, dicho partido nace como el Partido Nacional Revolucionario (PNR), para conjuntar a todas las organizaciones políticas de México con el fin de terminar con disputas entre caudillos rivales, mismos que se originan durante la Revolución de 1910-17.

La hegemonía implementada por el PRI represento el control del poder político, incluso en los Estado de la República, sin embargo, desde los años 90´s, la sociedad comenzó a exigir un cambio democrático, aunado al control y vigilancia del poder, siendo notorio que al contener el dominio político de los Poderes de la Unión no era posible tener una vigilancia objetiva del desempeño gubernamental, no es posible ser juez y parte en cuanto a la labor institucional., para ello era necesario de un cambio de dirigentes políticos, con el propósito de alternar el poder y organización del mismo.

El año de 1997 fue trascendental debido a que por primera vez, el PRI perdió la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados, por ende, el entonces presidente Ernesto Zedillo ya no podía optar por "el mayoriteo" acostumbrado, teniendo en ese entonces que negociar con los diputados de oposición.

El año de 2000 representó que la alternancia política era posible, incluso en elecciones para presidente, donde el PRI por primera vez en la historia pierde las elecciones presidenciales, donde el candidato del Partido Acción Nacional (PAN), Vicente Fox, derrotó con el 42.52% de los votos al candidato del Partido Revolucionario Institucional (PRI), Francisco Labastida, quien obtuvo 36.11%, dando fin al dominio político del Partido Revolucionario Institucional.

Gracias a la alternancia en el poder del sistema político mexicano es posible re-organizar la estructura de las instituciones, así como sus fines y propósitos, siendo latente la necesidad de contar con organismos que representarán un cambio en el quehacer institucional y sobretodo, que simbolizaran una transformación en el modo en que los nuevos actores políticos estuvieran a las órdenes del mandato social, por medio de mecanismos que transparentaran las decisiones u omisiones gubernamentales, demostrando cercanía y una nueva relación Estado-sociedad.

La sociedad demandaba un mecanismo u organización que brindará certidumbre a la población sobre el quehacer del gobierno, por ello, en 2001 surgió la Auditoria Superior de la Federación, con base en las reformas de 1999 se aplicaron a los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Con el propósito de apoyar a la H. Cámara de Diputados en la labor de la fiscalización.

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es el órgano técnico especializado de la Cámara de Diputados, dotado de autonomía técnica y de gestión, se encarga de fiscalizar el uso de los recursos públicos federales en los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales

autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya captado, recaudado, administrado, manejado o ejercido recursos públicos federales. Dicho órgano en su carácter de fiscalización tiene la función de la constante vigilancia del manejo de recursos públicos de los entes de gobierno del país.

El Poder Legislativo, por conducto de la Auditoría Superior de la Federación, se encarga de que la fiscalización sea el camino para verificar que el mandato ciudadano se cumpla en los términos previstos, por el mandatario o autoridad electa.

En tanto que la LVII Legislatura (1997-2000) del Congreso de la Unión se logró materializar que la fiscalización superior tuviera un nuevo ordenamiento jurídico, dando entrada a la creación de una entidad dotada de llevar a cabo la fiscalización superior, en sustitución de la Contaduría Mayor de Hacienda, para hacer posible dicha propósito, fue necesario reformar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, modificando los artículos 73, 74, 78 y 79, aunado a la promulgación de Ley de Fiscalización Superior de la Federación en diciembre de 2000, dando pie a la creación de la Auditoría Superior de la Federación:

2.1 Contexto político institucional

La Auditoría Superior de la Federación es el órgano superior de fiscalización de la Federación de México, el cual nace a consecuencia de vigilar el actuar de los servidores públicos de los diversos entes encargados de materializar los recursos públicos del país. La ASF representa un gran logro en torno a la rendición de cuentas, debido a la supervisión y constante periodicidad de información gubernamental, permitiendo conocer el desempeño de las instituciones públicas de la Administración Pública Federal.

El Estado mexicano se encuentra organizado con base en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por medio de reglas y normas marcadas que permite el establecimiento de derechos, obligaciones y controles con el propósito de mantener un orden jurídico que será materializado del Estado hacia la sociedad. Por ello el funcionamiento de la Auditoría Superior de la Federación se concreta en un imperativo del Estado mexicano.

La creación del órgano que permitiera llevar acabo la labor de fiscalización y rendición de cuentas era fundamental para la consolidación de un Estado de Derecho sólido, para esto, es necesario darle origen a la Auditoría Superior de la Federación por medio de la Ley de

Fiscalización Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación sustituye a la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual carecía de atribuciones legales para emitir recomendaciones, llevando a cabo la presentación de informes, en donde plasma observaciones donde se mencionan aquellos detalles encontrados en las auditorías correspondientes a los diversos entes públicos.

Como se plasmó con anterioridad la Auditoría Superior de la Federación representa un logro democrático en cuanto a la mejora del desempeño gubernamental, siendo el órgano encargado de vigilar, detectar, recomendar y sancionar actos indebidos de los servidores públicos que actúen de manera incierta bajo la normativa que regule la conducta burocrática de las instituciones públicas, siendo fundamental precisar la naturaleza jurídica de la ASF en cuanto a su actuar y creación.

2.2 Naturaleza de la Auditoría Superior de la Federación

Conforme al artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Auditoría Superior de la Federación posee autonomía técnica y de gestión. La ASF tiene por objeto fiscalizar los recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño a fin de verificar que los recursos públicos se apliquen a los fines que las leyes les imponen, lo anterior conlleva facultades de vigilancia, control, revisión y evaluación. En el artículo 79 de la CPEUM, tercer párrafo se establece lo siguiente:

> Artículo 79.- La Auditoría Superior de la Federación podrá iniciar el proceso de fiscalización a partir del primer día hábil del ejercicio fiscal siguiente, sin perjuicio de que las observaciones o recomendaciones que, en su caso realice, deberán referirse a la información definitiva presentada en la Cuenta Pública. (Cámara de Diputados, 2017, 77).

Con el propósito de supervisar que los recursos públicos sean manejados con base en lo establecido en los objetivos de las instituciones públicas, la ASF con base en el artículo 79, último párrafo menciona:

> Artículo 79.- Los Poderes de la Unión, las entidades federativas y las demás entidades fiscalizadas facilitarán los auxilios que requiera la Auditoría Superior de la Federación para el ejercicio de sus funciones y, en caso de no hacerlo, se harán acreedores a las sanciones que establezca la Ley. Asimismo, los servidores públicos federales y locales, así como cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada, fideicomiso, mandato o fondo, o cualquier otra figura jurídica, que reciban o ejerzan recursos públicos federales, deberán proporcionar la información y documentación que solicite la Auditoría Superior de la Federación, de conformidad con los procedimientos establecidos en las leyes y sin perjuicio de la competencia de otras autoridades y de los derechos de los usuarios del sistema financiero. En caso de no proporcionar la información, los responsables serán sancionados en los términos que establezca la Ley. (Cámara de Diputados, 2017:77)

En un Estado de poderes públicos corresponde al Poder Legislativo, en su papel de órgano que representa la soberanía popular, aprobar el presupuesto y controlar su ejercicio por medio de la fiscalización superior., siendo necesario que todo acto público de interés social debe ser abierto con un adecuado ejercicio rendición de cuentas horizontal, teniendo en cuenta que deben estar abiertos a la inspección pública, justifica sus actos, y, en su caso, atender las sanciones a las cuales pueden ser acreedores debido a sus actos u omisiones que atente contra el Estado de Derecho instaurado en la democracia mexicana.

La fiscalización superior contribuye a fortalecer la rendición de cuentas, así como robustecer la legitimidad con la sociedad. La fiscalización permite la creación de un control del poder, ya que su función es vigilar y supervisar la correcta labor gubernamental y legal de los servidores públicos, los cuáles, solo pueden realizar lo que la ley les dicta.

A nivel federal, el sistema de fiscalización compete a la Cámara de Diputados, La Constitución establece en el artículo 74, fracción VI, que es facultad exclusiva de la Cámara

> Revisar la cuenta pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.(Cámara de

Diputados, 2017:72)

Para lograr lo anterior, la Cámara cuenta con la ASF, órgano que, conforme al artículo 79 de la CPEUM, posee autonomía técnica y de gestión. La ASF tiene como objetivo el fiscalizar los recursos de los poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como realizar auditorías sobre el desempeño institucional, con el propósito de verificar que los recursos públicos se apliquen a las finalidades que las leyes les imponen, lo anterior conlleva facultades de vigilancia, control, revisión y evaluación.

III. El desempeño de la Auditoría Superior de la Federación.

La Auditoría Superior de la Federación se creó en un contexto de cambios constitucionales, normas, procedimientos y procesos característicos de las democracias contemporáneas, así como el buscar generar confianza con la sociedad, por medio de las auditorías realizadas a las instituciones públicas, es por ello, que es de suma importancia precisar la función de fiscalización superior que tiene la Auditoría Superior de la Federación.

La fiscalización superior se centra en supervisar la manera en que se destinaron los recursos públicos, vigilando su correcto destino, siendo relevante el estudio del desempeño institucional de los entes auditados. Las instituciones públicas por medio de la supervisión realizada por la ASF fortalecerán el mecanismo de rendición de cuentas, generando confianza tanto institucional como social en el país.

En el presente apartado, se analizará la importancia de las atribuciones conferidas a la Auditoría Superior de la Federación por parte de la normatividad vigente, así como la labor que tiene dicho órgano en el fortalecimiento de la rendición de cuentas horizontal como mecanismo de control del poder ejercido por los entes públicos de la Administración Pública mexicana. La normatividad vigente que faculta a la ASF es la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

3.1 Atribuciones

La fiscalización superior es llevada a cabo por la Auditoría Superior de la Federación, en representación del poder Legislativo, controlando el ejercicio institucional de la Administración

Pública Federal, con la creación de la ASF se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de dotar de facultades al órgano fiscalizador superior para llevar a cabo la fiscalización. Con motivo de llevar a cabo la presente investigación con datos actualizados, se citará únicamente la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación del año 2016.

Diversos artículos establecen las atribuciones conferidas a la Auditoría Superior de la Federación, es necesario comenzar por mencionar aquellas que le otorga la Carta Magna. Artículo 74, fracción VI

> Revisar la Cuenta Pública del año anterior, con el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y verificar el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.
> La revisión de la Cuenta Pública la realizará la Cámara de Diputados a través de la Auditoría Superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley. (Cámara de Diputados, 2017:73)

La Auditoría Superior de la Federación es el órgano facultado para revisar la Cuenta Pública, esto con el propósito de revisar, supervisar y dar a concoer el desempeño de los resultados de las auditorías realizadas.

Artículo 79, segundo párrafo: “La función de fiscalización será ejercida conforme a los principios de legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad.” (Cámara de Diputados, 2017:77)

Por otra parte, este mismo artículo 79 norma las atribuciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación. Entre las que se encuentran:

I. Fiscalizar en forma posterior los ingresos y los egresos; el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales, así como el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas

federales, a través de los informes que se rindan en los términos que disponga la ley. También fiscalizará los recursos federales que ejerzan las entidades federativas, los municipios y los particulares. Sin perjuicio de los informes a que se refiere el primer párrafo de esta fracción, en las situaciones excepcionales que determine la ley, podrá requerir a los sujetos de fiscalización que procedan a la revisión de los conceptos que estime pertinente y le rindan un informe. Si estos requerimientos no fueren atendidos en los plazos y formas señalados por la ley, se podrá dar lugar al fincamiento de responsabilidades que corresponda.

II. Entregar el informe del resultado de la revisión de la Cuenta Pública a la Cámara de Diputados a más tardar el 31 de marzo del año siguiente al de su presentación. Dentro de dicho informe se incluirán los dictámenes de su revisión y el apartado correspondiente a la fiscalización y verificación del cumplimiento de los programas, que comprenderá los comentarios y observaciones de los auditados, mismo que tendrá carácter público. La entidad de fiscalización superior de la Federación deberá guardar reserva de sus actuaciones y observaciones hasta que rinda los informes a que se refiere este artículo; la ley establecerá las sanciones aplicables a quienes infrinjan esta disposición.

III. Investigar los actos u omisiones que impliquen alguna irregularidad o conducta ilícita en el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de fondos y recursos federales, y efectuar visitas domiciliarias, únicamente para exigir la exhibición de los libros, papeles o archivos indispensables para la realización de sus investigaciones, sujetándose a las leyes respectivas y a las formalidades establecidas para los cateos.

IV. Determinar los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales y fincar directamente a los responsables las indemnizaciones y sanciones pecuniarias correspondientes, así como promover ante las autoridades competentes el fincamiento de otras responsabilidades; promover las acciones de responsabilidad a que se refiere el Título Cuarto de la Constitución y presentar las denuncias o querellas penales, en cuyos procedimientos tendrá la intervención que señale la ley. (Cámara de Diputados,

2017:78-79)

La ASF, en su labor de fiscalización, emite observaciones a las entidades fiscalizadas, las cuales tienen oportunidad de solventarlas aportando documentación comprobatoria o reintegrando a la hacienda pública los recursos que fueron empleados incorrectamente. No obstante, en caso de no hacerlo, la ASF tiene la facultad de iniciar un procedimiento para fincar responsabilidades resarcitorias en contra del servidor público responsable, lo que implica determinar la indemnización correspondiente en dinero por los daños y perjuicios causados a la hacienda pública federal.

La ASF es el ente encargado de revisar la Cuenta Pública, y en caso de que halle elementos suficientes para acreditar un daño a la hacienda pública federal, determinará las responsabilidades correspondientes, o bien, presentará ante las instancias competentes la promoción de otras responsabilidades; ya sean, administrativas, civiles, políticas o penales. Pero las reglas también deben contar con mecanismos de sanción, para que no queden sin el castigo debido quien viole la norma. Ambos mecanismos, la supervisión efectiva y la sanción efectiva, fortalecerán tanto la fiscalización como el desempeño gubernamental.

La principal labor de la Auditoría Superior de la Federación es la fiscalización, esto con el propósito de conocer el resultado e impacto de los entes públicos auditados, detectando áreas de mejora y previniendo actos ilícitos que dañen el actuar gubernamental.

3.2 Fiscalización

La Auditoría Superior de la Federación es el órgano facultado para fiscalizar la Cuenta Pública,

> La fiscalización se entiende como sinónimo de inspección, vigilancia, supervisión y de alguna manera evaluación, ya que evaluar es medir y medir implica comparar. El término significa cuidar y comprobar que se proceda conforme a la ley y a las normas establecidas. Es también el medio por el cual se evalúan y revisan las acciones de gobierno, considerando su veracidad, razonabilidad y el cumplimiento de la ley (Auditoría Especial de Desempeño, 2015:70)

La fiscalización representa un mecanismo de rendición de cuentas, debido a que la ASF revisa que los informes de la cuenta pública corresponda con lo establecido en el Presupuesto de

Egresos de la Federación, encaminando la vigilancia del correcto ejercicio de los recursos públicos de correcto desempeño de los servidores públicos y al sistema de pesos y contrapesos establecidos en la democracia.

3.3 Auditorías

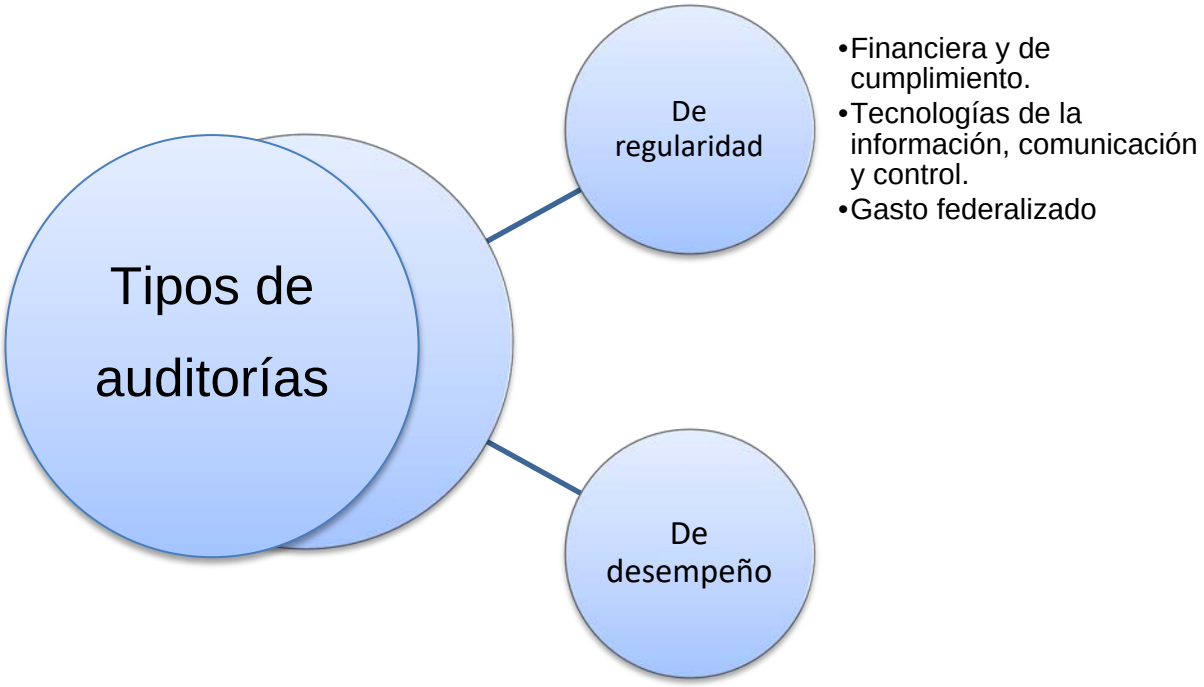
La Auditoría Superior de la Federación (ASF) es un órgano especializado y dependiente de la Cámara de Diputados, dicho órgano contará con autonomía técnica y de gestión, con base en lo establecido en el artículo 70 constitucional. Es el órgano encargado de realizar la fiscalización superior, responsable de fiscalizar la Cuenta Pública por medio de auditorías, las cuales estarán dirigidas a los tres Poderes de la Unión; los órganos constitucionales autónomos; los estados y municipios; y en general cualquier entidad, persona física o moral, pública o privada que haya ejercido recursos públicos.

Los tipos de auditoría que efectúa la Entidad de Fiscalización Superior se organizan en dos grupos: de regularidad y desempeño, siendo el conducto por el cual la ASF analiza, audita, revisa, fiscaliza, vigila y recomienda sobre el quehacer institucional de los entes auditados.

La labor de la ASF fortalece la vigilancia externa del adecuado uso de los recursos público, incentivando del cumplimiento de objetivos y metas de los programas presupuestarios, representando un mecanismo institucional que inhibe los actos de corrupción, mejorando el desempeño de las instituciones públicas.

Para fines de la presente investigación se muestran los 4 tipos de auditorías que lleva a cabo la ASF: Especial de Cumplimiento Financiero, Especial de Desempeño, Especial de Tecnologías de Información, Comunicación y Control, así como la Auditoria Especial de Gasto Federalizado, profundizando la labor de la Auditoría Especial de Desempeño (AED). Por medio de las auditorías se logra evaluar a los organismos públicos si cumplen objetivos, en donde los auditores solicitan y analizan la información obtenida de cada ente auditado

Las actividades de auditoria forman parte de la confianza de la sociedad en el gobierno, Con base en el Reglamento Interior de la ASF, es posible realizar las siguientes auditorías:



Fuente: Elaboración propia con base en: Reglamento Interior de la Auditoría Superior de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero 2017

Los tipos de auditorías realizadas por la ASF se caracterizan y diferencian por ser de dos tipos: de regularidad y de desempeño

Regularidad: Supervisión que los entes auditados recauden, capten, administren e implementen los recursos públicos, con base a los programas y recursos solicitados.

Desempeño: Vigilancia realizada a los objetivos y metas de las instituciones auditadas.

IV Reflexiones finales

- Las democracias contemporáneas establecen mecanismos de rendición de cuentas horizontal, aunados a un sistema de pesos y contrapesos que se encarga de prevenir los abusos del poder, el cuál debe estar en un balance institucional entre los 3 Poderes de la Unión (Legislativo, Ejecutivo y Judicial). Es de suma importancia precisar que la ciudadanía exija de un órgano que se encargue de revisar el desempeño institucional, esto debido a la desconfianza que se hizo latente antes del año 2000 y que da lugar a la Auditoría Superior de la Federación por medio de las reformas constitucionales de los artículos 73, 74, 78 y 79. En tanto su base legal se centra en la Ley de Fiscalización y

Rendición de Cuentas de la Federación 2016 , la cual sustituyo la del 2009, en donde se detallan las atribuciones, funciones y responsabilidades.

- El quehacer de la Auditoría Superior de la Federación está centrado en llevar a cabo auditorías para conocer de qué manera están llevando a cabo su responsabilidad los entes auditados. Las auditorías encargadas de dicha labor se clasifican en de regularidad y desempeño, las cuales se encaminaran a revisar tres áreas fundamentales: el cumplimiento de la normatividad, el cumplimiento de objetivos y metas establecidos y el supervisar que los recursos públicos sean materializados de manera adecuada.

- La función de fiscalización realizada por la Auditoría Superior de la Federación es de suma importancia en beneficio de los diversos entes públicos supervisados, así como de la ciudadanía. Esto debido a que dicha acción permite conocer el desempeño gubernamental, detectando áreas de mejora y generando canales de comunicación que se traduzcan en actos de confianza entre el gobierno y la población.
- La corrupción ha representado un problema de gran envergadura que ha afectado el actuar de los entes públicos del país, por ello, la rendición de cuentas horizontal llevada a cabo por la ASF representa ser un mecanismo idóneo para combatir y controlar a la corrupción.
- La existencia de instrumentos de rendición de cuentas horizontal mejora el desempeño institucional del Estado, generando certidumbre gubernamental en el quehacer de los diversos entes públicos que conforman la Administración Pública Federal.
- Con la Auditoría Superior de la Federación, el Estado mexicano ingresa a las reglas de la institucionalidad democrática, las cuales formalizan el necesario control democrático del poder. Por tanto, se consolida así la balanza más funcional del poder que es indispensable para prevenir y sancionar: fallos, errores, ilegalidad u omisiones de la gestión gubernamental.
- La tarea institucional de la Auditoría Superior de la Federación, es testimonio de la institucionalidad democrática del Estado mexicano que se ha venido consolidando desde 1999. De este modo, se entienden los cambios políticos y democráticos del país, mismos que han contribuido a distribuir el poder, en una lógica de mejor desempeño, desde el momento donde el ejercicio del poder es objeto de fiscalización, inspección, revisión y

recomendación que tienden a mejorar su desempeño institucional.

V. Bibliografía

Castelazo, José, (2011), "La transparencia como razón de Estado republicano", en Uvalle Berrones, Ricardo (coordinador), Rumbos de la transparencia en México, FCPyS, México, UNAM.

Emmerich, Gustavo Ernesto (2005), "Democracia, ciudadanía y transparencia", en Mayer-Serra Carlos, Emmerich Gustavo, (et. al.), Democracia y transparencia, México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

García Guzmán, Maximiliano (2013), "Estado de Derecho y Rendición de Cuentas", en Revista de Administración Pública, número 130, volumen XLVIII, número 1, enero-abril, México, Instituto Nacional de Administración Pública.

Hayek, Friedrich, (2007) Camino de Servidumbre, Madrid, Alianza Editorial, Quinta reimpresión.

López Ayllón, Sergio y Merino, Mauricio, (2010), "La rendición de cuentas en México, perspectivas y retos", en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coordinadores), La estructura de la rendición de cuentas en México, México, Centro de Investigación y Docencia Económicas, UNAM.

Marván Laborde María y Corona Copado Roberto, (2005), "democracia y transparencia, lecciones a dos años de la ley de acceso a la información en México", en Mayer-Serra Carlos, Emmerich Gustavo, (et. al.), Democracia y transparencia, México: Instituto Electoral del Distrito Federal.

Merino, Mauricio, (2010), "Informe sobre la calidad de la información en las Cuentas Públicas en México", en Merino, Mauricio, López Ayllón, Sergio y Cejudo, Guillermo (coordinadores), La estructura de la rendición de cuentas en México, México, CIDE, UNAM.

Nonell, Rosa, (2006), "Transparencia y buen gobierno: la rendición de cuentas (accountability) en una sociedad avanzada", Barcelona, Editorial Icaria.

O'Donnell Guillermo, (2001), "La Irrenunciabilidad del Estado de Derecho", en Revista Instituciones y Desarrollo Nº 8 y 9, Catalunya, Còrsega 255, 5º 1ª 08036 Barcelona, Espanya Universidad de Notre Dame, Departamento de Gobierno. Instituto Kellogg de

Estudios Internacionales.

O'Donnell Guillermo (2001), "Accountability horizontal: accountability horizontal la institucionalización legal la institucionalización legal de la desconfianza política", Universidad de Notre Dame, Kellogg Institute of International Studies y Departmento de Government. Artículo publicado en POSTData, Revista de Reflexión y análisis político, Nº 7, Buenos Aires.

Schedtler, Andreas, (2004), "¿Qué es la rendición de cuentas?", Cuadernillo 3, México, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.

Uvalle Berrones, Ricardo (2015), "La relevancia contemporánea de la rendición de cuentas. Su necesidad en los marcos de la institucionalidad democrática", en Fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, tomo 2, México, Cámara de Diputados.

Legislación consultada:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Última reforma publicada DOF 15-09-2017)

La Objeción de Conciencia frente a la Interrupción Voluntaria del Embarazo en Colombia

The Conscientious Objection to the Voluntary Interruption of Pregnancy in Colombia

William J. Salazar-Medina[1] y Martin Eduardo Salazar Medina[2]

Resumen: La objeción de conciencia es el derecho que permite a un individuo negar o rehusarse a cumplir una obligación jurídica, cuando la actividad correspondiente signifique la realización de actividades que pugnan con sus convicciones íntimas, siendo de esta manera un objetor de conciencia. A lo largo de la historia el aborto o la interrupción voluntaria del embarazo ha sido una discusión clara respecto a la objeción de conciencia por parte del personal de medicina. El objetivo del siguiente estudio es describir el comportamiento de una institución de salud frente a la objeción de conciencia en la IVE.

Abstract: Conscientious objection is the right that allows an individual to deny or refuse to fulfill a legal obligation, when the corresponding activity means the performance of behaviors or activities that struggle with their intimate convictions, being in this way a conscientious objector. Throughout history, abortion or voluntary termination of pregnancy has been a clear discussion of conscientious objection on the part of medical personnel. The objective of the following study is to describe the behavior of a health institution in the face of conscientious objection in the IVE.

Palabras clave: Interrupción voluntaria del embarazo; aborto; objeción de conciencia

Introducción

La objeción de conciencia es el derecho que permite a un individuo negar o rehusarse a cumplir una obligación jurídica, cuando la actividad correspondiente signifique la realización de conductas o actividades que pugnan con sus convicciones íntimas, siendo de esta manera un objetor de conciencia (1).

El derecho de la mujer a decidir cuándo quiere ser madre, es decir, el respeto por la

[1] Abogado, Especialista en Derecho Probatorio, Administrativo y Procedimiento Administrativo.. Magister en Derecho Penal. Doctorando en Educación. Grupo de investigación “Diálogos” - Fundación Universitaria Navarra – UNINAVARRRA-Neiva, Colombia.
[2] Abogado, Magister en Derechos Humanos, Doctorando en Derecho Universidad Carlos III de Madrid. martin_salazar2@hotmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

autonomía y la libre decisión sobre su cuerpo y su proyecto de vida, ha sido uno de los derroteros de la lucha feminista. Pues ella, cómo lo ha entendido Martha Nussbaum (2002) históricamente fue señalada como un medio para la consecución de fines ajenos y no un fin en sí misma. Se le ha relegado a ser reproductora, encargada de cuidados, punto de descarga sexual, agente de la prosperidad general de una familia, etc. Mientras que su papel como ser humano, como titular de un proyecto de vida se ha desplazado a un segundo plano.

En el presente artículo de investigación se establecen los ***resultados parciales*** obtenidos a partir del proyecto de investigación titulado "La objeción de conciencia frente a la interrupción voluntaria del embarazo en una institución prestadora de Salud del municipio de Neiva. Periodo 2006 – 2016" en el cual se realiza una indagación profunda sobre los casos concrectos de solicitud de interrupción voluntaria del embarazo y la incidencia que en las mismas ha tenido el derecho a la objeción de conciencia, a fin de determinar la garantía y protección de estos derechos cuando se encuentran en conflicto.

Desarrollo

La mujer ha sido históricamente sometida en la toma de sus decisiones y el papel del Estado y del Derecho fue determinante en ello, en su sometimiento, en el de su cuerpo al poder dominante. Para Tamar Pitch (2003), la autonomía individual -entendida como la libertad de ser uno mismo y de disponer de su propio futuro- está mucho más condicionada para las mujeres que para los hombres, puesto que siempre han visto sometidos sus cuerpos al dominio de poderes maritales, jurídicos, morales, religiosos, y médicos.

De esta forma, en realidad cuando a la mujer se le prohíbe decidir sobre su cuerpo, sobre si quiere o no ser madre, se le está considerando moralmente incapaz de decidir, como lo destaca Pitch, se les debe reconocer a las mujeres, singularmente y en cuanto a género, la competencia moral de decidir en este ámbito, lo que implica la plena asunción y atribución de responsabilidad frente a sí misma, el embrión, el varón y la colectividad entera, mientras éstos a su vez contribuyen a que la decisión se tome libre de condicionamientos y comparten la responsabilidad en atención y cuidado con los niños que nacerán.

Bajo esta óptica de autonomía y respeto por la libertad de elección, el Comité contra la Discriminación de la Mujer dedica la Recomendación General N° 24 a darle desarrollo al derecho

a la salud en las mujeres, sosteniendo que si bien, las diferencias biológicas entre mujeres y hombres pueden causar diferencias en su salud, el Estado debe intervenir para mitigarlas y destaca que las medidas tendientes a eliminar la discriminación contra la mujer no se consideran apropiadas cuando un sistema médico no responde a los intereses propios en salud de las mujeres, la negativa de un Estado a prever la prestación de determinados servicios de salud reproductiva a la mujer en condiciones legales resulta discriminatoria.

A la luz del derecho internacional de los derechos humanos, de la abstracción de diversos mecanismos para su defensa y en particular de los derechos de la mujer, la prohibición de la práctica de la interrupción voluntaria del embarazo ha sido calificada como un trato cruel inhumano y degradante, es por ello que la CEDAW – R. G. N° 24- ha solicitado a los Estados abstenerse de castigar la práctica del aborto y enmendar las legislaciones que ya lo hagan a fin de evitar violaciones de derechos humanos sobre las mujeres.

En Colombia, hasta el año 2006, la conducta del aborto era penalizada sin contemplar ninguna excepción, conforme a las disposiciones normativas consagradas en el artículo 122 del Código Penal que al tenor literal rezaba “La mujer que causare su aborto o permitiere que otro se lo cause, incurrirá en prisión de uno (1) a tres (3) años. A la misma sanción estará sujeto quien, con el consentimiento de la mujer, realice la conducta prevista en el inciso anterior”.

La exequibilidad de dicha norma fue demandada, bajo el argumento que “La decisión de una mujer de interrumpir un embarazo no deseado, decisión que tiene que ver con la integridad de la mujer, es un asunto que sólo le concierne a quien decide sobre su propio cuerpo. Motivo por el cual, penalizar esta conducta no es coherente con la doctrina del núcleo esencial del derecho al libre desarrollo de la personalidad y autonomía como máxima expresión de la dignidad humana”

En efecto, lo que hasta ese momento se venía presentando era un problema social que iba mucho más allá de la restricción de los derechos de la mujer, pues se trataba de un problema judicial, un problema de administración de justicia. En la práctica la mayoría de los procesos que se tramitaban por la posible comisión del tipo penal de aborto en contra de las mujeres practicantes, culminaban sin la imposición de una pena concreta bajo el argumento de su no necesidad, pues a través de estos fallos se estaban anteponiendo a lo que resolvería la Corte Constitucional.

De esta forma, a través de sentencia C-355 de 2006, la Corte Consitucional de Colombia, luego de realizar un detallado y exhaustivo análisis al desarrollo que en el marco del DIDH ha tenido la materia, resolvió despenalizar el aborto cuando se cometa bajo alguna de las siguientes circunstancias:

> "…el embarazo constituye peligro para la vida o la salud de la mujer; exista grave malformación del feto que haga inviable su vida; y, cuando el embarazo sea el resultado de una conducta constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo o de inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas."

Refirió la Corte que:

> "una regulación penal que sancione el aborto en todos los supuestos, significa la anulación de los derechos fundamentales de la mujer, y en esa medida supone desconocer completamente su dignidad y reducirla a un mero receptáculo de la vida en gestación, carente de derechos o de intereses constitucionalmente relevantes que ameriten protección".

Agregando como pauta relevante para interpretación de tratados y derechos constitucionales que:

> De conformidad con el artículo 93 constitucional, los tratados internacionales de derechos humanos hacen parte del bloque de constitucionalidad bien sea esta figura entendida en sentido estricto o en sentido lato. La jurisprudencia de las instancias internacionales constituye una pauta relevante para la interpretación de los enunciados normativos contenidos en instrumentos internacionales que hacen parte del bloque de constitucionalidad, cosa diferente a atribuirle a dicha jurisprudencia directamente el carácter de bloque de constitucionalidad. Adicionalmente, la Corte ha sido enfática en referirse a la jurisprudencia proveniente de instancias internacionales, alusión que atañe exclusivamente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, única instancia judicial

del Sistema Interamericano. Por lo tanto, con menor razón podría atribuírsele el carácter de bloque de constitucionalidad a las recomendaciones y observaciones formuladas por otros organismos internacionales que no tienen atribuciones judiciales, lo que no excluye que las recomendaciones y observaciones formuladas por organismos de esta naturaleza puedan ser tenidas en cuenta para interpretar los derechos fundamentales contenidos en la Carta de 1991, y que su relevancia varíe según sea su naturaleza y función a la luz del tratado internacional correspondiente.

ABORTO-Procedencia cuando embarazo es resultado de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas

ABORTO-Exigencia de denuncia cuando embarazo es resultado de incesto, acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, inseminación artificial o transferencia de óvulo fecundado no consentidas

Cuando el embarazo sea resultado de una conducta, constitutiva de acceso carnal o acto sexual sin consentimiento, abusivo, o de inseminación artificial o de transferencia de óvulo fecundado no consentidas, así como de incesto, es preciso que el hecho punible haya sido debidamente denunciado ante las autoridades competentes.

ABORTO-Procedencia cuando esté en riesgo la salud física o mental de la madre

Resulta relevante la interpretación que han hecho distintos organismos internacionales de derechos humanos respecto de disposiciones contenidas en distintos convenios internacionales que garantizan el derecho a la vida y a la salud de la mujer, como el artículo 6 del PDCP, el artículo 12.1 de la Convención para la Eliminación de Todas las formas de Discriminación contra la Mujer, y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, en el sentido que estas disposiciones, que hacen parte del bloque de constitucionalidad, obligan al estado a adoptar medidas que protejan la vida y la salud. La prohibición del aborto cuando está en riesgo la salud o la

vida de la madre puede constituir, por lo tanto, una trasgresión de las obligaciones del Estado colombiano derivadas de las normas del derecho internacional. En todo caso, esta hipótesis no cobija exclusivamente la afectación de la salud física de la mujer gestante sino también aquellos casos en los cuales resulta afectada su salud mental. Recuérdese que el derecho a la salud, a la luz del artículo 12 del PIDESC supone el derecho al goce del más alto nivel posible de salud física y mental, y el embarazo puede causar una situación de angustia severa o, incluso graves alteraciones síquicas que justifiquen su interrupción según certificación médica.

ABORTO-Procedencia cuando existe grave malformación del feto que haga inviable su vida

Si bien cabe identificar distintas clases de malformaciones, desde el punto de vista constitucional las que plantean un problema límite son aquellas que por su gravedad hacen que el feto sea inviable. Se trata de una hipótesis completamente distinta a la simple identificación de alguna enfermedad en el feto que pueda ser curada antes o después del parto. En efecto, la hipótesis límite ineludible a la luz de la Constitución es la del feto que probablemente no vivirá, según certificación médica, debido a una grave malformación. En estos casos, el deber estatal de proteger la vida del nasciturus pierde peso, precisamente por estarse ante la situación de una vida inviable. De ahí que los derechos de la mujer prevalezcan y el legislador no pueda obligarla, acudiendo a la sanción penal, a llevar a término el embarazo de un feto que, según certificación médica se encuentra en tales condiciones. Un fundamento adicional para considerar la no penalización de la madre en este supuesto, que incluye verdaderos casos extremos, se encuentra en la consideración de que el recurso a la sanción penal para la protección de la vida en gestación entrañaría la imposición de una conducta que excede la que normalmente es exigible a la madre, puesto que la mujer debería soportar la carga de un embarazo y luego la pérdida de la vida del ser que por su grave malformación es inviable.

ABORTO-Exigencia de certificación médica cuando embarazo constituye peligro para la

vida o la salud de la mujer o exista grave malformación del feto que haga inviable su vida

Cuando la continuación del embarazo constituye peligro para la vida o la salud de la mujer, y cuando exista grave malformación del feto que haga inviable su vida, debe existir la certificación de un profesional de la medicina, pues de esta manera se salvaguarda la vida en gestación y se puede comprobar la existencia real de estas hipótesis en las cuales el delito de aborto no puede ser penado. Lo anterior, por cuanto no corresponde a la Corte, por no ser su área del conocimiento, establecer en que eventos la continuación del embarazo produce peligro para la vida o salud de la mujer o existe grave malformación del feto. Dicha determinación se sitúa en cabeza de los profesionales de la medicina quienes actuaran conforme a los estándares éticos de su profesión.

Si bien lo resuelto por el tribunal Constitucional se convierte en un avance significativo en lo que al reconocimiento de derechos de la mujer se refiere, su materialización puede resultar un tanto compleja en una sociedad marcada por tendencias religiosas que continúan equiparando el aborto con una práctica homicida. Resultan ser muchos los factores que deben confluir para asegurar el cumplimiento del mandato del Alto Tribunal; socialización de su alcance entre la población femenina, implementación de políticas públicas desde el nivel local, práctica sin restricciones del procedimiento médico que interrumpe el embarazo por parte de las entidades e instituciones encargadas, acompañamiento, disposición de mecanismos judiciales para procurar la reivindicación de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres cuando consideren que han sido vulnerados, entre otros.

Debe tenerse en cuanta, que diferentes tratados internacionales son la base para el reconocimiento y protección de los derechos reproductivos de las mujeres, los cuales parten de la protección a otros derechos fundamentales como la vida, la salud, la igualdad y no discriminación, la libertad, la integridad personal, el estar libre de violencia, y que se constituyen en el núcleo esencial de los derechos reproductivos, sin embargo, lo cierto es que en Colombia las barreras subsisten, se calcula que al año se practican unos 400.400 abortos inducidos, en 2008 por ejemplo sólo 322 (0,08%) de abortos fueron Interrupciones Voluntarias del Embarazo (IVE) practicadas en instituciones de salud, dado que cumplieron con alguna de las tres causales legales

(Guttmacher Institute,2011).

Un aborto inducido fuera de la ley, es decir sin las condiciones higiénicas, médicas adecuadas puede ser altamente riesgoso y se estima que una tercera parte del total de mujeres que tiene un aborto ilegal desarrollan complicaciones que deben ser atendidas en una institución de salud, siendo la tasa de complicaciones de las mujeres pobres del entorno rural la más alta. Sin embargo, en la práctica una quinta parte de las mujeres que sufren complicaciones postabortos no reciben tratamiento alguno (Guttmacher Institute, 2011).

No se puede desconocer que para la práctica legal de estos procedimientos, actualmente en nuestro país la objeción de conciencia se ha presentado como uno de los principales argumentos de no realización, llegando inclusive este derecho a ser esgrimido por las instituciones prestadoras del servicio, indicando que de acuerdo a los postulados religiosos institucionales era prohibido para el personal que allí laboraba realizar estas prácticas médicas, no obstante el Derecho Internacional de los Derechos Humanos ha destacado la imposibilidad de que dicho derecho se convierta en una limitante para su práctica y que el Estado debe entonces suministrar los medios y la prestación del servicio de salud mediante profesionales no objetores.

Sobre este concreto punto, con una acertada intervención y en busca nuevamente de garantizar la protección y materialización de los derechos de la mujer, la Corte Constitucional reiteró que la objeción de conciencia no es un mecanismo que proteja a las instituciones, sino exclusivamente a las personas naturales, la cual no por cualquier razón, sino una que en efecto comprometa de manera sustancial sus valores, es que le permite al individuo apartarse de la obligación de realizar el derecho al aborto[92]. Se señaló que "*si bien los profesionales de la salud tienen derecho a presentar objeción de conciencia, no pueden abusar del mismo utilizándolo como barrera para impedir, de manera colectiva o institucional, la realización del procedimiento*", así como tampoco pueden abstenerse de remitir de manera inmediata a la madre gestante a otro médico que esté en disposición de llevarlo a cabo, pues de no hacerlo violarían los derechos de la solicitan.

Según lo expresado por la Corte Constitucional, la objeción de conciencia es el derecho que permite a un individuo negar o rehusarse a cumplir una obligación jurídica, cuando la actividad correspondiente signifique la realización de conductas o actividades que pugnan con sus convicciones íntimas, siendo de esta manera un objetor de conciencia. "*A diferencia de la*

libertad de opinión o de la libertad religiosa, la de conciencia, se ejerce siempre de modo individual. En cuanto prerrogativa personal, la conciencia a la que se refiere la libertad constitucionalmente protegida, es la conciencia subjetiva, o mejor, la regla subjetiva de moralidad. No se trata pues de la protección abstracta de un sistema moral determinado, o de una regla objetiva de moralidad. De hecho, no hace falta estar inscrito en una religión determinada, ni en un sistema filosófico, humanístico o político, para emitir juicios prácticos en torno de lo que es correcto o incorrecto. Las personas ateas o las agnósticas, igualmente lo hacen, toda vez que la libertad de conciencia es un predicado necesario de la dimensión libre propia de la naturaleza humana, que le permite al hombre autodeterminarse conforme a sus finalidades racionales[1]*.*"

Según se refirió en un diario de circulación local, «La decisión es tuya» es una campaña que se viene impulsando en seis ciudades de Colombia, entre ellas Neiva, luego de que el Huila fuera seleccionado para priorizar y lanzar el proyecto. La iniciativa busca dar herramientas y conocimiento a las mujeres del país.

El lanzamiento en el Departamento del Huila inició en el mes de octubre de 2017, es una iniciativa de promoción que consiste en el tema del abordaje a los medios de comunicación, para de este modo realizar estrategias de mercadeo nacional con el objetivo sobre todo de fortalecer la socialización del tema del aborto, para que las mujeres sepan que tienen alternativas y opciones en este aspecto además de la anticoncepción para que finalmente puedan tomar la mejor decisión.

Fabio Leonardo Rojas Sánchez, gerente regional de Profamilia, explicó que Neiva fue priorizada por el índice de interrupciones que se han realizado en lugares clandestinos, que no brindan la seguridad necesaria para un buen procedimiento; cosa totalmente contraria a Profamilia, institución legalmente constituida con las garantías profesionales idóneas donde no se va a correr ningún tipo de riesgo.

Se tuvieron en cuenta tres elementos para priorizarla: Área de influencia, población y tamaño de la ciudad, y habitantes que se encuentran en edad susceptible para recibir este tipo de atención.

Estadísticas de conocimiento en el Huila

El 4.6% de las mujeres y el 4,6% de los hombres conoce los tres casos en los cuales se encuentra

despenalizado el aborto en Colombia. El 51.8% de las mujeres conoce alguna de las causales, entre ella el 84.8% conoce la causal de malformaciones fetales graves; el 86.7% la de violencia sexual y el 70,5% tienen conocimiento sobre IVE para salvar la vida de la mujer.

El 53.6% conoce la causal cuando el embarazo pone en riesgo la salud física de la mujer y menos del 32% conoce la causal que incluye el riego para la salud mental de la mujer.

Los anteriores datos permiten concluir la bajo difusión de información respecto del reconocimiento de este derecho, situación que en parte puede generar una mayor afectación al mismo. Según las experiencias que se han tendido, resulta de vital importancia poder hacer una intervención en Instituciones Educativas desde edades tempranas en donde mediante actividades extramurales con secretarias de Educación y de Salud, se puedan hacer abordajes a las poblaciones más vulnerables para que conozcan las condiciones de sexualidad seguras.

Lo anterior está diseñado en el marco de una estrategia que pretende trabajar de manera articulada con Instituciones Educativas, secretarías y demás entes municipales, para capacitar a los jóvenes y explicarles las alternativas a las que pueden acceder.

En la Alcaldía municipal de Neiva, se han realizado algunos intentos de censar la población vulnerable a efectos de priorizar su atención y acompañamiento, sin embargo, dicha situación ha resultado un poco compleja debido en parte a que se trata de un proceso voluntario.

Diferentes personas y asociaciones a nivel nacional regional y nacional han buscado constituirse como un soporte a las mujeres en situación de vulnerabilidad, tal es el caso de la fundación unimédicos, treinta médicos colombianos, de diferentes especialidades, se unieron para crear el Grupo Médico por el Derecho a Decidir, que pretende convertirse en vocero científico de las mujeres en relación con su derecho a abortar. La ginecóloga Laura Gil, subdirectora técnica de la fundación Esar (Educación para la Salud Sexual y Reproductiva), es una de las voceras del grupo, que se presentó esta semana. En su página oficial se señala que la principal motivación para su creación es "*la indignación de ver en nuestro trabajo diario cómo se violan los derechos de las mujeres y lo que significa forzar a una mujer a seguir un embarazo no deseado*."

En nuestro país Profamilia es una organización privada sin ánimo de lucro que promueve el respeto y el ejercicio de los derechos sexuales y derechos reproductivos de toda la población, ofrece una asesoría integral en Interrupción Legal y Voluntaria del Embarazo o aborto seguro, para que puedas tomar una decisión personal, informada y autónoma.

La atención de Profamilia parte de asesoría psicológica en opciones, donde se ofrecen las diferentes alternativas que puedes tomar frente a tu situación, exponiendo los factores, riesgos y requisitos de cada una de ellas. Una vez tomada la decisión, se dispone la remisión a Medicina General o con un especialista de la entidad para realizar el procedimiento de aborto seguro.

El trabajo de Profamilia finaliza con una cita de control post-aborto, entre 5 y 15 días después del procedimiento. Esta cita incluye una asesoría para elegir un método de planificación familiar para el ejercicio de una vida sexual plena. Según refiere la entidad, un aborto es un procedimiento seguro siempre y cuando sea realizado por personal de la salud debidamente entrenado. Un aborto realizado dentro de los primeros meses de gestación es un procedimiento sencillo y seguro. En los países donde el aborto es legal, la probabilidad de muerte a consecuencia del mismo no alcanza a llegar a una mujer por cada cien mil abortos practicados mientras que, en los países donde es ilegal, esa cifra se eleva a 70 mujeres por cada 100.000 interrupciones. Los servicios deben estar disponibles sean o no considerados una urgencia médica, siempre y cuando se encuentren en los tres casos previstos en la legislación colombiana. Los departamentos y municipios están obligados a garantizar la suficiente disponibilidad de servicios en la red pública de salud para que el acceso a la interrupción sea real y la atención sea oportuna.

Debe tenerse en cuenta, que cualquier mujer sin importar su edad puede acudir al sistema de salud y hacer efectivo su derecho al servicio de interrupción del embarazo sin que le pongan ningún obstáculo siempre y cuando su caso cumpla con alguna de las tres circunstancias legales. Las menores de 14 años requieren del acompañamiento de un adulto responsable. En este último evento, no obstante de ser requerida dicha asistencia por parte de los padres, en todos los eventos se entiendo que prima la decisión de la menor de interrumpir su embarazo, al tener satisfecho el presupuesto de procedibilidad del tratamiento, pues en nuestro país las relaciones sexuales sostenida con menores en dicho rango de edad sin tenidas como delito de acceso carnal abusivo con menor de 14 años.

Expone Juan Pablo Beca., Carmen Asete A. en su artículo de “Objeción de conciencia en la práctica médica”, ésta última se caracteriza por la toma de decisiones y la ejecución de acciones profesionales muy diversas basadas en una apreciación de aspectos científicos y técnicos y de los valores involucrados, aunque muchas veces ellos están sólo implícitos. Sin

embargo, ante situaciones especiales, particularmente ante problemas del inicio de la vida o de pacientes terminales, estas acciones y decisiones implican juicios frente a valores que entran en conflicto.

El artículo 18 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece a la *«libertad de pensamiento, de las conciencias y religiosa»* como uno de los derechos fundamentales, indicando "Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión; este derecho incluye la libertad de cambiar de religión o de creencia, así como la libertad de manifestar su religión o su creencia, individual y colectivamente, tanto en público como en privado, por la enseñanza, la práctica, el culto y la observancia." Siendo por tanto el patrimonio jurídico básico de la persona humana, que todo Estado está obligado a proteger. No obstante, esta libertad se encuentra limitada por lo señalado en el artículo 29 de la misma declaración: «*toda persona tiene deberes respecto a la comunidad puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad; en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer a las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática*». Por tanto, la libertad de conciencia de un individuo no debe ir en contra de la moral, o alterar el orden público o los derechos de los demás. Este derecho en concreto, busca garantizar que un individuo pueda desarrollar libremente su vida sin una posible coacción por parte del Estado o la Sociedad, ante la imposibilidad que tienen de imponerle una determinada concepción del mundo.

De acuerdo a lo expuesto, en los referidos casos de solicitud de interrupción voluntaria del embarazo, la objeción de conciencia no puede constituir un argumento para vulnerar los derechos de la mujer, así lo ha reiterado la Corte Constitucional, al expresar que si bien se trata de un derecho de los profesionales de la medicina, debe garantizarse que dicha garantía no vaya en contravía de los derechos de la mujer, indicando que *"si el médico respectivo se niega a practicarlo fundándose en la objeción de conciencia, su actividad no queda limitada a tal manifestación sino que tiene la obligación subsiguiente de remitir inmediatamente a la madre gestante a otro profesional que esté habilitado para su realización, quedando sujeto a que se determine si la objeción de conciencia era procedente y pertinente, a través de los mecanismos*

establecidos por la profesión médica". (Subrayado fuera de texto original)

El análisis de dicha situación desde la perspectiva de la ética médica, sigue resultando un poco complejo, pues su demostración para efectos de determinar responsabilidad en los galenos no ha contado en la práctica con claridad, toda vez que la simple manifestación de objeción encuentra fundamento en el clásico juramento hipocrático que establece: «No administraré a nadie un fármaco mortal, aunque me lo pida, ni tomaré la iniciativa de una sugerencia de este tipo. Así mismo, no recetaré a una mujer un pesario abortivo; por el contrario, viviré y practicaré mi arte de forma santa y pura».

En igual sentido, la Declaración de Ginebra establece que el medico deberá «*velar con el máximo respeto por la vida humana desde su comienzo, aún bajo amenaza, y no emplear sus conocimientos médicos para contravenir las leyes humanas*», y, el Código Internacional de Ética Médica, estipula que «*el médico debe, en todos los tipos de práctica médica, proporcionar un servicio médico competente, con plena independencia técnica y moral, con compasión y respeto por la dignidad humana*, y *recordar siempre la obligación de preservar la vida humana*».

Así las cosas, en los eventos de confluencia de estos derechos, es decir el de objeción de consciencia y el de la facultad de la mujer de solicitar la interrupción voluntaria del embarazo en los casos legamente establecidos, los mismos deben ser garantizados por el Estado, constituyéndose por tanto en un deber de las instituciones prestadoras de servicios médicos su priorización, remitiendo en forma inmediata a la mujer ante otro profesional de la medicina no objetor de conciencia, pues como se indicó, la clandestinidad en que se está desarrollando estos procedimientos obedece entre otros aspectos, precisamente a los obstáculos de índole administrativo y al desconocimiento de los derechos.

De señalarse que el acompañamiento a estos procedimientos debe ser prestado de forma integral, tanto para el medico objetor de conciencia como para la mujer que cumpla con los requisitos de prosperidad de un procedimiento de interrupción voluntaria del embarazo.

En efecto, si bien pudiera parecer que en la actualidad resulta complejo el que este tipo de procedimientos pudiera estar siendo limitado por un argumento de objeción de conciencia, lo cierto es que se trata de un derecho que igualmente debe ser garantizado para los profesionales de la medicina, así como se debe proteger el derecho a la mujer a decidir sobre su cuerpo, yendo esta garantía inclusive a una asistencia posterior.

Bibliografía citada

NUSSBAUM C, Martha, Las fronteras de la justicia, Paidos ed, Barcelona, 2006.

NUSSBAUM C, Martha, Las mujeres y el desarrollo humano, Herder ed, Barcelona, 2002.

PITCH, Tamar, Un Derecho para Dos, Trotta, Madrid, 2003

MARTÍNEZ DE PISÓN, José., "El derecho a la salud: un derecho social esencial", Revista Derechos y Libertades, N° 14, Época II, 2006, pág. 129-150

PARRA, Andrea, "La liberalización del aborto en Colombia", Women´s Link Worldwide, N° 2, Mayo de 2007.

ZARATE C, Amparo de Jesús, "¿Es el aborto un derecho sexual y reproductivo de la mujer?, Revista latinoamericana de bioética, Vol 14, N°2, 2014, pág 12-27.

GUZMÁN, Diana Esther, DALÉN Annika, MOLANO Paola, La regulación de la interrupción voluntaria del embarazo en Colombia, Dejusticia, Bogotá, 2013.

Corte Constitucional, Sentencia C - 616 de 1997, M.P. Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA

Notas

[1] Naranjo V. Sentencia C - 616 de 1997. Corte Constitucional de Colombia, (Disponible en: http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-616-97.htm)

La búsqueda de un Estado de Derecho: el garantismo en la *illusio* de los operadores jurídicos

The Search for a State of Law: the guarantees and the *illusio* of juridical operators

Angélica Cuéllar Vázquez[1]

Resumen: En México se puede hablar de un orden jurídico moderno desde la promulgación de la Constitución de 1917, sin embargo, el desarrollo de un Estado social y democrático de Derecho es un proceso reciente. Está ponencia presenta los resultados de una investigación empírica en el estado de Morelos, acerca de la resignificación de las prácticas de los operadores jurídicos con la implementación del nuevo sistema de justicia penal. Este trabajo se apoya en la teoría relacional de Pierre Bourdieu y en una metodología de corte cualitativo para entender las transformaciones del quehacer jurídico de los agentes de justica.

Abstract: In Mexico we can talk about a modern juridical order since the proclamation of the 1917 Constitution. However, the development of a Social and Democratic State of Law is a recent process. This paper presents the results of an empirical investigation in the state of Morelos concerning the re-signifying of the juridical operators' practices along with the implementation of the new criminal justice system. This work is supported by the relational theory of Bourdieu and by a methodology of a qualitative kind in order to understand the transformations of the justice agents' juridical chores.

Palabras clave: Transición del sistema de justicia; Estado de Derecho; Garantismo; Ciudadanía

Introducción

México ha experimentado una serie de transformaciones estructurales en busca de constituir un Estado social y democrático de Derecho, para esto se han realizado reformas constitucionales que han modernizado las principales instituciones que construyen lo social. Una de ellas es la encargada de administrar e impartir justicia, la cual a partir de 2008, inició una transición de un

[1] Posdoctorado en Sociología Jurídica por parte de la Universidad de Milán, Italia. Profesora Titular C de tiempo completo por la FCPyS-UNAM. Líneas de investigación, Sociología Jurídica y Metodología Cualitativa. Correo: acuellarunam@gmail.com.
Para la realización de este capítulo agradezco la colaboración de Analy Loera Martínez ayudante de investigación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACyT). Así como mis becarios Tanya Ramírez, Rodolfo Rosas y Víctor Barbosa.

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

modelo inquisitivo a un modelo acusatorio oral que busca combatir el incremento de los niveles de violencia ocasionados por el crimen organizado y aumentar los niveles de confianza en las instituciones de justicia.

Esta ponencia presenta los resultados de una investigación empírica realizada en el estado de Morelos que fue financiada por el Programa de Apoyo a Proyectos de Investigación e Innovación Tecnológica (PAPIIT) promovida por la Dirección General de Asuntos de Personal Académico (DGAPA) de la UNAM, la cual estudió la implementación del sistema acusatorio oral desde la propuesta relacional de Pierre Bourdieu, los resultados se encuentran plasmados en el libro *Los juicios orales en el estado de Morelos. Las nuevas prácticas* (Cuéllar, 2017). Esta investigación parte de la siguiente pregunta: ¿cómo los operadores de justicia resignifican sus prácticas y su posición dentro del nuevo *campo jurídico* a partir de la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia penal? Para esto es importante indagar en las percepciones que los operadores construyen sobre su pertenencia en el sistema de justicia y observar cómo es que establecen estrategias para desempeñar su nuevo quehacer jurídico. Esta perspectiva analítica y metodológica es de gran importancia para la investigación de la realidad jurídica mexicana, ya que permite complementar los estudios normativos con la realidad que observan los operadores a partir de su experiencia.

Desde ambos enfoques se pueden encontrar elementos que permitan construir un análisis más completo de las instituciones de justicia, así como ofrecer herramientas para su mejoramiento. En otras palabras la pluralidad de perspectivas teóricas y metodológicas, permitirá acrecentar las discusiones sobre la realidad jurídica del país desde otros enfoques disciplinarios para lograr construir un sistema más eficaz, justo y humano.

De manera particular, esta ponencia se centrará en el concepto de *illusio*, entendida como creencia compartida entre los agentes que dota de sentido subjetivo la pertenencia a un campo. Mediante este concepto, se podrán destacar los elementos que los agentes indican como preponderantes para el desarrollo del nuevo sistema de justicia penal, lo cual permitirá comprender cómo es que se apropian de esta nueva modalidad de hacer justicia y hacia qué dirección la orientan. En otras palabras, se podrá comprender desde la perspectiva de los agentes la transformación de la forma de hacer justicia en el país.

El trabajo se desarrolla de la siguiente manera: en primer lugar se describe el concepto de

Estado social y de Derecho y su relación con las instituciones de administración e impartición de justicia para construir una sociedad más democrática, equitativa y en donde impere la garantía de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. En segundo lugar, se presenta el diseño metodológico y teórico utilizado en la investigación empírica del estudio del sistema penal en Morelos que permitió comprender la transición del sistema inquisitivo al sistema acusatorio oral. En tercer lugar se señalan los hallazgos de la investigación al destacar la perspectiva y el posicionamiento de los operadores jurídicos con la puesta en marcha del nuevo sistema de justicia. Por último y en forma de reflexiones finales, se describen los retos a los cuales se enfrenta la consolidación del modelo acusatorio oral y las áreas de oportunidad que los agentes observan como esenciales. Esto permitirá comprender la importancia del sistema de justicia penal para el establecimiento de un Estado social y democrático de Derecho en el país.

1) Estado de Derecho, democracia, ciudadanía y justicia

El Estado de Derecho surge como modelo organizativo a consecuencia de algunas demandas, intereses y exigencias de la sociedad durante la Ilustración, en ese sentido los individuos buscaban seguridad, la dignificación de las personas y la protección jurídica de sus bienes (Díaz, 1998). Este proceso político y social se inicia con la proclamación de los derechos de los ciudadanos que tienen como fin posibilitar la aceptación plena de los individuos como miembros de la sociedad "a lo que se agrega la inagotable capacidad o posibilidad de tener derechos y reclamar por su reconocimiento" (Pelfini, 2007: 24).

Lucas Verdú considera que este proyecto civilizatorio inició en sociedades occidentales a finales del siglo XVIII con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en 1789 (Verdú, 1955). El Estado de Derecho es un modelo jurídico y político que se fundamenta en los derechos sociales que son esenciales para el desarrollo de la vida social y la realización de la justicia social; pretende resaltar el carácter inherente de los beneficios y objetivos de la democratización al incluir a los ciudadanos en los asuntos para el desarrollo de la nación. La garantía de los derechos humanos, los beneficios sociales y el desarrollo económico han sido los elementos principales para la busqueda del desarrollo de un Estado democrático y social de Derecho.

Sin embargo, Elías Díaz considera que no todo Estado puede ser un Estado de Derecho,

ya que para ser considerado como tal, debe tener los siguientes aspectos para lograr un correcto desarrollo y funcionamiento del Estado de Derecho:

a) Imperio de la ley: como expresión de la voluntad general.

b) División de poderes: legislativo, ejecutivo y judicial.

c) Legalidad de la Administración: actuación según la ley y suficiente control judicial.

d) Derechos y libertades fundamentales: garantía jurídico-formal y efectiva realización material. (Díaz, 1998: 44)

Además, el autor menciona que el Estado de Derecho es la institucionalización jurídico-política de la democracia y es el espacio en el cual la libertad, justicia e igualdad, pueden desarrollarse para atender las necesidades de los individuos. En este sentido, la democracia se puede observar desde dos vertientes: la primera como democracia procedimental, que es la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones en cuanto a la elección de los gobernantes y asuntos públicos. Y la segunda como democracia estructural, la cual depende de la realización y distribución de los resultados sobre satisfacción de necesidades y reconocimiento de derechos y libertades de la misma sociedad (Concha, 2002: 272).

La democracia, vista como sistema jurídico y político, contiene como elemento principal el desarrollo social y ético, ya que establece un modo de vida social a través de derechos y obligaciones. Así, el vínculo entre Estado de Derecho y democracia encuentra su punto nodal con la construcción de ciudadanía, pues es en ésta en donde se pueden observar los fallos o aciertos del Estado de Derecho.

Se puede entender a la ciudadanía como una categoría social que consiste principalmente en asegurar que los miembros de una comunidad ejerzan derechos y obligaciones de manera igualitaria (Marshall & Bottomore, 1998). La ciudanía es importante para las sociedades contemporáneas, no sólo porque vincula las obligaciones del Estado con las responsabilidades de los individuos en la noción de derechos sociales, sino también, porque permite construir relaciones de comunidad y el desarrollo de identidades sociales. El fortalecimiento de la ciudadanía, permite enlazar las funciones del estado mexicano con las necesidades de los individuos. Como indica John Rawls, la dimensión jurídica de la ciudadanía en tanto derechos, permite construir una estructura básica para fomentar una sociedad más democrática y justa, lo

que ayuda a disminuir las desigualdades económicas, políticas y sociales existentes en comunidades diversas (Rawls, 1995).

Para Luigi Ferrajoli, los derechos de la ciudadanía tienen un estrecho vínculo con el sistema político democrático que pueden resumirse de dos formas. La primera refiere a los derechos de poder o de autonomía, es decir, a derechos políticos y civiles que ayudan a legitimar decisiones políticas; y la segunda, da cuenta de la dimensión democrática de la vida social y qué impacto tiene en la misma (Ferrajoli, 2004: 104).

En México, al dejar de lado la hegemonía del Partido Revolucionario Institucional (PRI) que duró 70 años en el gobierno y con la entrada al poder en el año 2000 del Partido Acción Nacional (PAN), se iniciaron una serie de reformas referidas a la administración e impartición de justicia, además de ofrecer herramientas institucionales con el fin de garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos.

A partir de la Reforma Constitucional en Materia Penal (RCMP), promulgada en el 2008, se inició un proceso de transición entre el sistema inquisitivo basado en los expedientes escritos y largos periodos de resolución, a un sistema acusatorio oral que tiene como eje principal la presunción de inocencia, la oralidad y el garantismo. Dicha transición fue incentivada debido a la desconfianza en las instituciones de justicia por parte de la ciudadanía, el incremento en los índices de violencia generados por el crimen organizado, la corrupción e impunidad por parte de agentes jurídicos y la violación de los derechos humanos de la víctima y del imputado.

En este sentido, se busca que con la implementación de un Estado de Derecho se puedan solucionar las desigualdades existentes y garantizar los derechos humanos de los individuos, esto con base en la modernización de las instituciones de justicia y la participación de los ciudadanos en asuntos públicos.

El nuevo sistema de justicia penal en México se centró en los siguientes principios: inmediación, publicidad, oralidad, contradicción, concentración y continuidad. El principio de inmediación refiere a que el juez debe estar presente en la celebración de las audiencias del proceso. El principio de publicidad busca mayor transparencia al requerir que todas las audiencias del proceso sean públicas, salvo algunas excepciones. El principio de oralidad indica que las audiencias se realizarán de forma oral. El principio de contradicción busca que la víctima y el imputado, en la audiencia pública y con la presencia del juez, confronten la veracidad de sus

pruebas. El principio de concentración refiere a que la audiencia pública de un caso debe desarrollarse en un mismo día o en días consecutivos. Por último, el principio de continuidad indica que las audiencias deben llevarse a cabo de manera sucesiva y secuencial.

2) Fundamentos teóricos y metodológicos para entender la transformación del sistema de justicia penal mexicano: un enfoque para entender el *campo jurídico*

La realidad jurídica, sus prácticas, dinámicas y agentes, han sido analizados principalmente desde la óptica del positivismo y formalismo jurídico. Sin embargo, el análisis de la Sociología Jurídica, ha aportado avances teóricos y herramientas empíricas para estudiar este campo. A continuación se describe la propuesta metodológica y teórica que se utilizó para comprender la resignificación de las prácticas de los operadores y el tránsito hacia el nuevo sistema de justicia penal acusatorio oral.

Se utilizó una metodología de corte cualitativa ya que ésta permite entender la significación subjetiva que los actores sociales emplean para dar cuenta de algún hecho específico. Para Vasilachis las investigaciones cualitativas se enfocan en las percepciones de los individuos, en sus experiencias, modos de vida, etc., que tienen como fin situarlos en un determinado contexto (Vasilachis, 2006). En este caso, las herramientas y técnicas cualitativas permitieron comprender la subjetividad del contexto de los operadores de justicia y cómo resignificaron su percepción del campo y la forma de impartir justicia a partir del nuevo modelo.

El proceso metodológico consistió en tres momentos: el primero en una construcción de la estructura de la reforma de justicia penal y de la organización del sistema de justicia en el estado de Morelos. En el segundo momento se realizaron entrevistas a agentes de justicia (ministerios públicos, jueces y defensores públicos) del mismo estado entre enero y marzo del 2014. Se transcribieron las entrevistas y posteriormente se construyeron matrices con categorías y subcategorías para analizar y observar las experiencias subjetivas de los agentes. Esta técnica de sistematización es denominada por Steinar Kvale como *condensación de significados* y plantea extraer de una narrativa la mayor cantidad de significados para analizarlos de manera individual y posteriormente enriquecer el sentido de la narrativa (Kvale, 2014). Al seguir esta metodología, las categorías y subcategorías obtenidas se incorporaron en los conceptos de *campo, capital* y *habitus jurídico*. Finalmente se observaron algunas audiencias de juicio oral para comprender el

mecanismo del nuevo sistema de justicia y así dar cuenta de las nuevas prácticas y resignificaciones que los agentes de justicia llevan a cabo en su quehacer cotidiano.

Una de las perspectivas sociológicas que permiten comprender los procesos de la dinámica jurídica, es la perspectiva relacional del sociólogo francés Pierre Bourdieu, para este autor, el mundo social está constituido por espacios diferenciados con lógicas prácticas propias, donde se desarrollan las distintas actividades humanas que constituyen lo social. Estos espacios diferenciados se entienden como *campos*, los cuales se definen como "red o configuración de relaciones objetivas entre posiciones" (Bourdieu & Wacquant, 2005: 134). Los *campos* son construcciones históricas de una significación y una lógica práctica propia, ésta se constituye por los diferentes tipos y distribución de *capitales*, es decir de herramientas prácticas, y por los *habitus* entendidos como "sistema de disposiciones duraderas y transferibles" (Bourdieu, 2007: 86).

El *habitus* es el conjunto de percepciones y acciones con los cuales los agentes participan en un determinado *campo*, éstos son la historia objetivada de los *campos*, los cuales están constituidos por la incorparación de *disposiciones*, motivaciones de hacer y pensar, y por esquemas mentales de visión y clasificación (Bourdieu & Wacquant, 2005).

La relación entre *habitus* y *campo* es necesaria para comprender las razones prácticas de un espacio social; para Bourdieu ambos conceptos muestran la doble determinación de lo social tanto en las estructuras estructuradas (*campos)*, como en las estructucturas estructurantes (*habitus)*. En otras palabras, entre la historia hecha cosa y la historia hecha cuerpo (Bourdieu, 1999).

El sentido práctico de cada espacio social está presente en ambas dimensiones, ya sea como reglas o normas prácticas (*nomos*), o como *disposiciones* de acción o representación; ese sentido del "juego" implica un compromiso subjetivo y una crencia compartida entre los agentes pertenecientes a un *campo*, a esta relación práctica, Bourdieu la llama *illusio,* que puede ser entendida como "creencia fundamental en el intéres del juego y en el valor de lo que se ventila en él" (Bourdieu, 1999: 24). En otras palabras, la *illusio* es la razón por la que vale la pena invertir esfuerzo social y participar en la lógica práctica de un *campo*.

Este marco interpretativo permite comprender las dinámicas de transformación, permanencia y disputa que se dan dentro de un espacio social específico. Como indica Andrés

García Inda (1997), la teoría relacional de Bourdieu, es una sociología que reflexiona sobre el poder y el dominio simbólico útil para el estudio del derecho.

Bourdieu en su texto *La fuerza del derecho,* señala que la realidad jurídica pensada como *campo*, es un espacio delimitado de instituciones, normas, prácticas y agentes donde se negocia y se compite por el dominio simbólico. El *campo jurídico*, como lo describe el autor, es el resultado de un proceso histórico de diferenciación e institucionalización de agentes, así como de racionalización de prácticas establecidas para resolver los conflictos de una sociedad.

Para analizar el *campo jurídico*, es importante observarlo como un espacio con autonomía relativa, es decir, como un lugar con normas, reglas, intereses y dinámicas propias, donde el dominio simbólico del Derecho, está en constante lucha y competencia. De esta manera, se puede entender a la reforma de justicia penal, como una transformación práctica del *campo jurídico* mexicano; un cambio que trae consigo la resignificación de prácticas, de *habitus* y de diferentes *capitales jurídicos*, para acoplarse al modelo oral acusatorio.

Por *habitus jurídico* se entiende al esquema práctico y al sistema de disposición que los operadores utilizan para percibir y realizar su trabajo jurídico, éste se construye con los conocimientos adquiridos de la enseñanza jurídica, con las demandas prácticas del campo y con la experiencia personal en su trayectoria profesional. Por otro lado, el *capital jurídico* puede ser entendido como todo recurso socialmente constituido que ayuda a realizar las diferentes actividades de justicia, éste se construye por conceptos, normas y designaciones que ejerce la autoridad simbólica del derecho. En otras palabras, son los instrumentos que permiten construir los objetos y asuntos propios de lo jurídico.

3) La reconfiguración del *campo jurídico*: la transformación del sistema de justicia penal en el estado de Morelos

La RCMP representó un cambio paradigmático en la forma de hacer justicia en el país. Es una transformación en el marco normativo y procesal en la forma de resolver conflictos penales y un cambio simbólico en las prácticas y percepciones de sus agentes. La investigación empírica de un caso concreto, como fue la del sistema de justicia penal en el estado de Morelos, permitió analizar y observar algunos elementos importantes para comprender la transición al nuevo sistema de justicia penal.

Al seguir la teoría relacional de *campo* y *habitus* de Pierre Bourdieu, se pudo estudiar la implementación del sistema oral acusatorio como la reestructuración del *campo jurídico* y la reconfiguración de un *habitus* específico en tres momentos claves: el antiguo sistema, la transición y el nuevo sistema oral acusatorio. Cada uno de estos momentos brinda elementos para comprender de manera general la transformación del sistema de justicia mediante el concepto de *illusio*, es decir la creencia compartida de los agentes de justicia y la lógica práctica del nuevo *campo jurídico*.

En el primer momento, el de la percepción del antiguo sistema, los agentes destacaron las deficiencias del modelo inquisitivo, entre ellas sobresalen: la opacidad del sistema debido a la discrecionalidad en las actuaciones del ministerio público con la construcción del expediente, lo que generaba prácticas de corrupción y de violación de los derechos humanos. La limitada presencia de la figura del defensor público dentro del proceso y su nivel salarial desigual, dio como resultado malas defensorías y un alto índice de sentencias condenatorias. Por último, la constante ausencia de jueces en el seguimiento de los casos invisibilizó a la víctima y al imputado. Estas deficiencias daban como resultado un sistema ineficiente, lento en los procesos y poco transparente, incapaz de dar respuesta a las demandas ciudadanas de seguridad y de justicia.

Se puede decir con esto, que antes de la reforma penal, el *campo jurídico* del sistema inquisitivo estaba basado en una desigualdad de posiciones objetivas entre la preponderancia procesal del ministerio público, la ausencia de los jueces en los procesos y la invisibilización de la figura del defensor y de las partes; esto generó una imagen de corrupción, impunidad, inoperancia y lentitud del sistema de justicia.

El segundo momento es el de la transición, en ella se trazan los elementos iniciales de la implementación del modelo acusatorio oral que se centra en el proceso de capacitación. Para los agentes de justicia, este proceso fue crucial para adquirir los conocimientos y habilidades necesarias para poner en marcha el nuevo sistema de justicia.

La capacitación permitió llevar a cabo una profesionalización de los operadores jurídicos, al certificarlos y al fomentar el servicio profesional de carrera que dio pie a que éstos conocieran las reglas del nuevo sistema y que consolidaran su lugar en la institución de administración de justicia. También permitió el desarrollo de especializaciones y la división del trabajo penal para dotar de mayor certeza y agilidad los procesos del nuevo modelo penal. En este sentido jueces,

fiscales y principalmente los defensores públicos, recibieron una capacitación especializada para cumplir con los requerimientos del nuevo sistema de justicia.

Desde la perspectiva de estos operadores, el proceso de transición fue complicado, principalmente porque se tuvo que combatir contra las prácticas arraigadas del sistema anterior, las resistencias al cambio y las capacitaciones deficientes. De acuerdo con los entrevistados las principales resistencias se pueden observar con los abogados particulares y con los operadores de trayectoria amplia en el sistema inquisitivo. En cuanto a las prácticas arraigadas del modelo inquisitivo refieren a la discrecionalidad por parte del ministerio público en la etapa de investigación y a las prácticas de tortura y violación de los derechos de la víctima y del imputado.

Lo anterior da cuenta de que la transformación del *campo jurídico* con la implementación de un modelo oral acusatorio, no fue un proceso instantáneo ni mecánico, sino que representó la reconfiguración de prácticas y la constitución de nuevos *capitales jurídicos*. Éstos se centraron en las nuevas reglas y nuevos requerimientos del sistema acusatorio oral. Los agentes reconocieron que las prácticas arraigadas del antiguo sistema, las capacitaciones, los nuevos conocimientos y las nuevas habilidades adquiridas ayudaron a moldear estos *capitales jurídicos*.

El tercer momento es el del nuevo sistema de justicia, donde los agentes destacaron las virtudes y bondades del modelo acusatorio oral. Desde su perspectiva es mejor que el modelo inquisitivo porque es más rápido, ágil y transparente. Además, ofrece nuevas modalidades como la justicia alternativa que ayuda a resolver los conflictos penales de una manera integral y pacífica, sin la necesidad de iniciar un proceso penal. Esto reduce la carga penal, los costos jurídicos, los altos índices de sentencias condenatorias y el carácter punitivo del sistema. Un agente del ministerio público menciona lo siguiente:

> Por ejemplo, en cuestiones de violencia familiar, como es un delito considerado no grave ya que no excede cinco años de pena, contamos con el beneficio de llevar a cabo una resolución mediante una salida alterna o una suspensión, gracias a ello, el sistema es más rápido y ágil. (Ministerio público 1, 2014)

Gilberto Giménez observa en la teoría de Bourdieu que existen *disposiciones* en el *habitus,* entendidas como motivaciones de acción y percepción que son utilizadas en situaciones

concretas por los agentes del *campo* (Giménez, 1997). Con base en esto se logró observar una de las disposiciones de los operadores de justicia con la incorporación de la oralidad como eje toral del nuevo sistema. A partir de la oralidad, los agentes construyen su posición dentro del nuevo *campo jurídico* y moldean sus recursos prácticos en forma de *capitales* para desarrollar su nuevo quehacer; es decir que esta *disposición* práctica es incorporada en su *habitus jurídico*. Esto es lo que menciona un juez entrevistado:

> Una desventaja que tenía el antiguo sistema es que se juzgaba al expediente y en él se puede mentir sin que se den cuenta. Con la incorporación de la oralidad en el nuevo sistema, se tiene la ventaja de escuchar de viva voz los argumentos y así es más difícil mentir. (Juez 5, 2014)

La oralidad como *disposición*, también transformó uno de los elementos fundamentales de todo el sistema penal: la verdad jurídica. Ésta ya no se centra en el expediente como en el antiguo sistema. Ahora, con el nuevo modelo se basa en la contradicción de las partes en una sala de audiencia: en esta parte del proceso se hace la presentación pública y oral de argumentos jurídicos y pruebas para el esclarecimiento de los hechos. Esto ayuda a dotar de transparencia al proceso al hacer públicas las audiencias y poner al escrutinio ciudadano las actuaciones de los agentes de justicia. También se visibilizan las necesidades de las partes, que son ponderadas por un juez y así se dota al sistema de un carácter más humano y garantista. Esto fue lo que señaló un juez entrevistado:

> El sistema oral es más humano, ya no se ve el papel. Ahora, uno ve el sentir de la víctima de manera directa, ve como declara el testigo, ve la certeza del dicho y al ver hablar a una persona, te das cuenta si se está conduciendo de manera lógica, de manera espontánea. También te das cuenta si una persona solamente trae memorizado un hecho y no dice la verdad. (Juez 2, 2014)

4) La *illusio* de los operadores jurídicos, un camino hacia el garantismo

El modelo acusatorio oral modificó la posición de los operadores dentro del *campo jurídico* al

equilibrar las figuras del juez, ministerio público y defensoría, mediante la equiparación de salarios y la especialización de sus funciones dentro del proceso. Es importante señalar que a diferencia de los ministerios públicos, los defensores públicos son la figura que más beneficios han tenido a partir de la implementación del nuevo modelo de justicia. Un defensor entrevistado menciona lo siguiente:

> (…) la defensoría ha sido una de las instituciones más olvidadas. Desde la implementación de la reforma nos rescataron como Ave Fénix, de verdad… tanto en salarios, como en condiciones de trabajo, como en apoyos, como en capacitación. La verdad es que han puesto los ojos en nosotros. (Defensor público 3, 2014)

También se reconfiguró su *habitus jurídico* al incorporar la oralidad como *disposición* práctica a su quehacer cotidiano. De igual manera se transformó la construcción de la verdad jurídica, la cual ahora se centra en la confrontación de las partes y en la presentación pública de argumentos y pruebas, razón por la que los operadores deben de desarrollar herramientas discursivas, jurídicas y retóricas para desempeñar su función dentro del sistema. Estas herramientas e instrumentos funcionan como *capitales* que les permiten posicionarse dentro del nuevo *campo jurídico* del sistema de justicia penal.

Estas transformaciones no pueden comprenderse sin destacar los elementos intersubjetivos que los agentes comparten para construir su permanencia dentro del sistema de justicia y su labor en el funcionamiento del modelo oral acusatorio. Para observar este elemento se recurrió al concepto de *illusio* que según Bourdieu ayuda a observar el compromiso práctico y subjetivo de los agentes para incorporar la lógica práctica de un *campo*. En el caso de los agentes de justicia, jueces, ministerio público y defensores públicos, reconocieron que el nuevo sistema de justicia penal es mejor que el sistema inquisitivo por su perspectiva garantista, los agentes señalaron que esta es la razón práctica del nuevo *campo jurídico*.

El garantismo se presenta como un fundamento teórico, político y ético de la estructura normativa y del modelo procesal del sistema acusatorio oral, sin él no pueden comprenderse las nuevas reglas, los requerimientos ni las demandas del nuevo sistema de justicia. Desde el planteamiento de Luigi Ferrajoli, el garantismo está centrado en una concepción del Derecho

conectada con los modelos democráticos de representación popular y con la construcción de un Estado de Derecho. Para el autor, el garantismo exige que todas las instituciones del Estado, entre ellas las de administración e impartición de justicia, se vinculen a la garantía y plena efectividad de los derechos fundamentales de todos los ciudadanos. Esto busca reducir el poder coercitivo del Estado para fomentar los bienes jurídicos de los ciudadanos y así convertirlos en sujetos de derecho (Ferrajoli, 2000).

Con respecto al derecho penal, el modelo garantista clásico se funda en los siguientes principios:

- La estricta legalidad, materialidad y lesividad de los delitos para determinar la responsabilidad personal del imputado.
- El juicio oral y contradictorio entre las partes.
- La garantía de los derechos procesales de la víctima y del imputado
- La presunción de inocencia

Estos principios permiten establecer un modelo más racional y certero en torno a las sentencias, así como un sistema que promueva la reintegración social y que procure la aplicación del debido proceso de la víctima y del imputado. El garantismo busca que el Estado promueva un sistema de justicia más eficaz, ágil, eficiente y que respete los derechos jurídicos de todos los ciudadanos.

Estos principios garantistas se inscriben en la estructura normativa y procesal del modelo acusatorio oral y en las nuevas *disposiciones* prácticas de los operadores de justicia. Para ellos, el garantismo entendido como la *illusio* del *campo,* se presenta en tres elementos principales: la profesionalización del trabajo penal, la objetividad de la verdad jurídica y la humanización del nuevo sistema de justicia.

La profesionalización del trabajo penal, como se ha señalado, fue un punto importante para poner en marcha el nuevo sistema. Mediante la capacitación, la certificación y el servicio profesional de carrera de ministerios públicos y de defensores de oficio, se ha buscado profesionalizar y especializar a estas figuras jurídicas. También se ha fomentado que éstos adquieran los conocimientos y habilidades necesarias para el pleno funcionamiento del proceso. Los operadores han incorporado esta profesionalización como requerimiento necesario para posicionarse dentro del nuevo *campo jurídico* y para lograr los objetivos que el modelo oral

acusatorio pretende, como lo son la certeza, la prontitud y el aumento de la confianza ciudadana.

La objetividad de la verdad jurídica se relaciona con el principio garantista de legalidad, materialidad y certeza de la culpabilidad de los hechos delictivos. Para los agentes, la verdad jurídica ya no se basa en el expediente escrito, sino en la elaboración de argumentos jurídicos y en la presentación oral de las pruebas, las cuales deben estar legalmente validadas por un juez de control. En ese sentido, los agentes perciben que estos cambios permiten erradicar las pruebas "tasadas" y los testimonios arreglados, pues al presentar las pruebas de forma pública y oral su legalidad o validez están al criterio del juez y al escrutinio de la opinión pública.

Por último, la humanización del nuevo sistema de justicia, con la incorporación del modelo garantista, es el punto que los agentes perciben como más relevante del modelo acusatorio oral. Esta humanización se relaciona con la garantía de los derechos procesales de la víctima y del imputado. Desde la perspectiva de los agentes, el nuevo sistema al permitir que el juez conozca de manera directa los casos y al tener de forma presencial a la víctima y al imputado, permite que conozca sus necesidades reales y con ello construir una sentencia más certera. A diferencia del sistema inquisitivo, donde se valoraba principalmente el expediente, el juez pocas veces se presentaba a audiencia y las partes eran invisibilizadas; este modelo garantista busca que se valore a las personas y sus necesidades. Es decir, la reparación inmediata del daño para la víctima y la reintegración social para el imputado. Se busca consolidar un sistema más humano, íntegro y comprometido con la garantía de los derechos de las partes.

5) Reflexiones finales: los retos del nuevo sistema de justicia, un paso hacia el Estado social y democrático de Derecho

El sistema de justicia penal es un elemento fundamental para la consolidación de un Estado social y democrático Derecho para la búsqueda de una sociedad democrática y participativa, ya que mediante el desarrollo de instituciones eficientes, los actores sociales pueden organizar sus actividades dentro de lo social y establecer vínculos de confianza con las instituciones y el Estado.

En México, desde 2008 se comenzó una transformación en la forma de impartir justicia, trabajo que ha estado marcado por aciertos y por dificultades. En esta ponencia se ha destacado que el cambio paradigmático representó la transición de un sistema inquisitivo, basado en el

contenido del expediente, la discrecionalidad del ministerio público y la ausencia del juez en los procesos, hacia un modelo acusatorio oral que privilegia la transparencia a través del escrutinio público de los procesos, la contradicción argumentativa, la reparación del daño y la reintegración social, pero este proceso continúa en construcción. Esta transformación ha requerido que los operadores de justicia reconfiguren sus *habitus* y que incorporen nuevas prácticas para posicionarse dentro del *campo jurídico*. En otras palabras, se puede decir que han transformado su quehacer jurídico cotidiano. En palabras de un juez:

> Es mucho mejor el nuevo sistema porque no peleamos contra el papel. El gran paradigma de tener un papel escrito a tener la declaración de forma oral del testigo, es ahora lo positivo. Ahora juzgamos a las personas y no al papel. Considero que es mucho mejor el contacto personal que leer un simple papel. Ahora tenemos esta ventaja de juzgar el problema de manera directa. (Juez 4, 2014)

Este cambio se pudo observar desde la teoría relacional de Bourdieu con el concepto de *illusio*, que permitió comprender la lógica práctica y la creencia compartida que los operadores de justicia tienen respecto al nuevo sistema penal. Se señaló que la *illusio* está relacionada con los principios del modelo garantista, los cuales se presentan en la objetividad de la verdad jurídica, en la profesionalización del trabajo penal y en la humanización del sistema de justicia. Estos elementos son percibidos por los agentes como cambios positivos y como objetivos a fomentar para el pleno funcionamiento del nuevo modelo penal.

Sin embargo, aún existen algunos elementos que han dificultado la consolidación del modelo acusatorio oral que ha sido criticado por algunos agentes jurídicos y por un sector de la sociedad. Los agentes mencionaron que el modelo acusatorio oral en sus principios, objetivos y fundamentos, es mejor que el sistema inquisitivo. No obstante, también señalan que en la práctica cotidiana, aún existen viejos vicios y antiguas prácticas, así como operadores mal capacitados y agentes que aún no han incorporado los requerimientos del modelo garantista. Esto da como resultado carpetas de investigación mal armadas, procesos defectuosos, débiles defensorías y transgresiones a los derechos de víctimas e imputados que generan una imagen negativa y viciada del nuevo sistema de justicia.

Los operadores consideran que estas deficiencias deben subsanarse para consolidar el modelo garantista. De igual manera, observan como peligroso, un tipo de movimiento de "contrareforma" que pretende regresar al modelo inquisitivo al eliminar los avances sustanciales del nuevo sistema de justicia, razón por la cual ven necesario reforzar estas deficiencias procesales e insisten en desarrollar y activar campañas de difusión para que la sociedad conozca, valore e interiorice los beneficios de este nuevo modelo penal.

El modelo acusatorio oral y sus fundamentos garantistas son una empresa que debe ser apoyada e impulsada de manera constante y decidida para conseguir su plena consolidación, esto es una tarea que recae en los operadores de justicia, en los representantes políticos del estado mexicano y en la sociedad mexicana en general. También es una labor que compete a los interesados en el estudio de lo social y particularmente a los estudiosos de la realidad socio-jurídica. Mediante el análisis empírico y riguroso de las realidades concretas, como el caso que se presentó, se puede avanzar a la comprensión de los aciertos y de las dificultades que presentan las instituciones de justicia del país.

Este afianzamiento del modelo garantista y su incorporación como principio democrático y de justicia permitirá dar un paso importante en el establecimiento de un verdadero Estado social y democrático de Derecho que la sociedad mexicana requiere para enfrentar los problemas de inseguridad, violencia y desigualdad social; lo cual debe ser de interés para gobernantes, científicos sociales y ciudadanía.

Bibliografía

Bourdieu, Pierre. 2007. El sentido práctico. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXl.

Bourdieu, Pierre. 1999. Meditaciones pascalianas. Barcelona, España: Anagrama.

Bourdieu, Pierre & Wacquant, Loîc. 2005. Una invitación a la sociología reflexiva. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXl.

Concha, Hugo. 2002. "América Latina: entre el impulso democratizante y la creación de un Estado de Derecho" pags. 265-278. En M. Carbonell, O. Wistano, & R. Vázquez, coordinadores, Estado de Derecho. Concepto, fundamentos y democratización en América Latina. México: UNAM /ITAM/Siglo XXl.

Cuéllar, Angélica. 2017. Los juicios orales en el estado de Morelos. Las nuevas prácticas.

México: FCPyS-SITESA.

Díaz, Elías. 1998. Estado de derecho sociedad democrática. Madrid: Taurus.

Ferrajoli, Luigi. 2000. Derecho y razón: Teoría del garantismo penal. Madrid: Trotta.

García Inda, Andrés. 1997. La violencia de las formas jurídicas: la sociología del poder y el derecho de Pierre Bourdieu. Barcelona, España: Sedecs.

Gimenéz, Gilberto. 1997. La sociología de Pierre Bourdieu. México: IIS-UNAM.

Kvale, Steiner. 2014. Las entrevistas en investigación Cualitativa. Madrid: Morata.

Marshall, Thomas & Bottomore, Tom. 1998. Ciudadanía y clase social. Madrid: Alianza.

Rawls, John. 1995. Teoría de la justica. México: Fondo de Cultura Económica.

Vasilachis, Irene. 2006. Estrategias de investigación cualitativa. Barcelona: Gedisa.

Verdú, Pablo Lucas. 1955. Estado liberal de derecho y estado social de derecho. Salamanca: Acta Salmanticensia.

*Entrevistas realizadas a agentes de justicia (ministerios públicos, jueces y defensores públicos) den la ciudad de Cuernavaca, Morelos entre enero y marzo del 2014.

Evoluciones estructurales del sistema jurídico a partir de los derechos humanos

Structural developments of the legal system based on human rights

Cuauhtémoc Rueda Luna[1]

Resumen: Los derechos humanos tienen dos tipos de funciones operativas; por un lado, en un sentido extensivo, se han constituido en criterio de validez del orden jurídico, y, por otro, en un sentido intensivo, se han diferenciado de otras materias para establecerse como una materia específica. En ambos casos, el surgimiento de una posición subjetiva (la noción de ser humano y su correlativa víctima de violaciones de derechos humanos) genera la estructuración del sistema en su conjunto, produciéndose a partir de allí una serie de elementos que se han ido integrando progresivamente al orden jurídico.

Abstract: Human rights have two types of operational functions; on the one hand, in an extensive sense, they have been established as a criterion of validity of the legal order, and, on the other hand, in an intensive sense, they have been differentiated from other matters to establish themselves as a specific matter. In both cases, the emergence of a subjective position (the notion of being human and its correlative victim of human rights violations) generates the structuring of the system as a whole, producing from there a series of elements that have been progressively integrated to the legal order.

Palabras clave: Derechos humanos; sistema jurídico; organismos públicos de derechos humanos; víctimas; obligaciones generales del estado

Introducción

Esta ponencia tiene por finalidad establecer una primera aproximación hacia el estudio de los derechos humanos como sistema social, por lo cual representa un nivel aproximativo de su estudio. Para ello, debemos partir de reconocer que los derechos humanos implican una transformación jurídica global que permite el acoplamiento de los diferentes derechos nacionales a nivel internacional, para lo cual requiere que sus evoluciones particulares también impliquen la

[1] Maestro en Ciencias Sociales por la FLACSO-México; ámbito disciplinario: derecho sociología, historia, derechos humanos; adscripción independiente; líneas de investigación: organismos públicos de derechos humanos, análisis de discurso, derechos políticos, libertad de expresión; correo-e: cuhtrl@gmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

transformación estructural del derecho como tal.

De esta forma, el desarrollo constante de los derechos humanos ha impactado en todo el derecho, permitiendo su acoplamiento con las realidades y subsistemas sociales a que se enfrenta el mundo actual mediante la diferenciación funcional de la sociedad.

Para el estudio del tipo de impacto que generan los derechos humanos en el derecho es necesario comprender a profundidad los diversos ámbitos en que se desarrollan los principios estructurantes que garantizan su operatividad, y su funcionamiento como sistema social en sí mismo, particularmente a partir de la relación entre el derecho internacional y los derechos nacionales.

A fin de poder dar cuenta de ello en México, es necesario desarrollar las implicaciones en el ordenamiento jurídico y establecer los aspectos en que estructuralmente se ancla este tipo de desarrollo, lo que permitiría comprender específicamente algunas de sus posibles evoluciones.

Los derechos humanos como sistema social

En la literatura reciente no es fácil encontrar una perspectiva de análisis del derecho que permita verlo sistémicamente desde la sociología, ya sea como sistema social[1] (Luhmann, Teubner) o como discurso (Foucault, Laclau), a partir de la cual se puedan establecer los elementos estructurales que lo componen y permita identificar problemas esenciales para la realización de los derechos humanos. Así, por ejemplo, aunque Ferrajoli habla del derecho como sistema de garantías, o bien, busca planteamientos estructurales (o formales) de los derechos fundamentales (Ferrajoli, 2004), permanece en un nivel de sistema de normas antes que de sistema social o discurso visto como un producto de la sociedad. Una aproximación sistémica tampoco se ha satisfecho desde una observación histórica o social de los derechos humanos.

Así, se ha estudiado cómo se ha logrado un mayor cumplimiento de derechos y avances en democratización (Keck y Sikkink, 2000; Maza, 2009), las formas en que los derechos han sido parte de una política internacional de lucha por el poder en los Estados (Dezalay y Garth, 2008), o bien, se ha señalado la importancia de la Accountability Horizontal Asignada (O'Donnell, 2004) mediante la figura de los ombudsman en los procesos de democratización para la protección de los derechos (Uggla, 2004; Velasco, 2010).

Otras aproximaciones sociológicas usuales respecto de los derechos humanos suelen

señalar su diversidad de usos, incluso contradictorios, exaltando su uso bivalente en la medida en que pueden servir para la dominación y legitimación, y por otro lado permiten mantener una dimensión utópica (Douzinas, 2008) que sirve simultáneamente para reivindicar lucha contra la opresión y la carencia desde la particularidad del contexto (Nyamu-Musembi, 2007), realizando una adaptación de los derechos desde lo local (Whitehead, 2008). Asimismo, se ha estudiado cómo a partir de la positivización y la institucionalización de los derechos paradójicamente se sustentan formas de dominación, cuando anteriormente a este momento de positivización habían sido un desafío del *status quo* (Stammers, 2009); y profundizando en esta situación, se ha indicado que una vez institucionalizados se ha logrado ampliar o modificar interpretaciones o contenidos de esos derechos (Nyamu-Musembi, 2007), y de igual forma, a pesar de que la institucionalización ha generado una restricción de la acción colectiva, simultáneamente se han abierto espacios formales de participación y otras posibilidades de movilización, particularmente en México (López e Hincapié, 2015; López, 2017). Bajo una visión de este último tipo, ha sido posible estudiar los esfuerzos de medición de su realización y de política pública (Ansolabehere, Valdés, Vázquez, 2015), en particular a partir del esfuerzo de Naciones Unidas en la materia.

Por otro lado, es posible encontrar la preocupación por la falta de fuerza de los regímenes internacionales de derechos humanos, en particular para lograr el cumplimiento de los derechos, incluso en los casos de mayor grado de institucionalización de los regímenes internacionales de la materia (Anaya, 2017; Alston, 2017), así como el señalamiento de las dificultades de acceso a esos mecanismos internacionales, y los esfuerzos por hacerlos más accesibles (Ploton, 2017), o también para que adquieran fuerza vinculante, incluso con la creación de un tribunal internacional de derechos humanos (Jaichand, 2014).

Todo esto sin pasar por alto que la afectación que los procesos económicos tienen para los derechos humanos son altamente relevantes, ya que hasta ahora se ha podido observar que existe una relación entre el nivel de salario y la realización de los derechos (Cfr. Moreno-Brid, Ros Bosch, 2010), sin embargo, parece tener una relevancia fundamental el modo de desarrollo económico implementado por los Estados (Constantino, Cantamutto, 2015), lo cual a nivel internacional puede tener implicaciones fundamentales puesto que se ha observado la propia incoherencia generada por el pluralismo jurídico global que, en los diferentes regímenes internacionales (en particular de derechos humanos y comerciales), puede dar lugar a

resoluciones contradictorias (Abramovich, 2015), lo cual en principio no es extraño atendiendo a que el funcionamiento del sistema mundial se sustenta fundamentalmente en la división del trabajo global, antes que en la unidad que proporciona un orden jurídico o una cultura común (Wallerstein, 2006; Wallerstein, 2013), pero implica un desafío claro para los derechos humanos en el mundo, y para la formación de una base jurídica con fundamento en estos.

En síntesis, una breve revisión de la literatura sobre las aproximaciones de estudio sobre los derechos humanos, permite señalar que son estudiados en términos genéricos estos sin dar cuenta de los elementos estructurales que les permiten funcionar como sistema social y modificar al propio derecho (en tanto este también funciona como sistema social), como lo puede permitir una aproximación luhmanniana o foucaultiana.[2] Los enfoques actuales mantienen un justificada preocupación en torno a su efectividad o realización, ya sea desde el plano de la movilización o de las posibilidades formales de cumplimiento, pero esta preocupación de fondo no remite directamente a la identificación y discusión de sus elementos estructurales y estructurantes, y a la identificación de su evolución (y la del derecho) a partir de ellos. La preocupación por su *materialización*, sin embargo, podría facilitarse si se partiera de la identificación apropiada de dichos elementos, ya que a partir de ello se podría fortalecer con todo propósito su propia evolución.

Para estudiar al derecho como sistema social se puede partir de concebirlo como una entidad que conoce, que produce comunicaciones a partir de esto y que se auto reproduce (autopoiesis); esto es, estudiarlo a partir de verificar como logra establecerse como *sujeto epistémico* (Teubner, 2002), pues a partir de ello se puede entender cómo se relaciona con los demás sistemas sociales y cómo establece los criterios internos de su propia reproducción.

Asimismo, esto es fundamental para situar dos aspectos estructurales y estructurantes de los derechos humanos que tienen consecuencias en la propia reproducción del derecho: ser criterio de validez del orden jurídico (Ferrajoli, 2004), así como diferenciarse y funcionar como una materia específica (de manera semejante al derecho civil, derecho penal, mercantil, etc.).

Una adecuada aproximación a este fenómeno, en el caso mexicano, parte de estudiar los derechos humanos tanto en el ámbito internacional como en el nacional, puesto que en cada uno de estos los desarrollos han sido diferenciados pero, en cierto nivel sistémico, complementarios. Así, por un lado, para revisarlos como *criterio de validez* será posible identificar cómo se han ido

estableciendo los criterios relativos a las obligaciones generales del Estado (en particular en el desarrollo propio del Comité DESC) y las determinaciones en México relativas al control difuso de constitucionalidad y convencionalidad. Por otro lado, para estudiarlos como *materia*, será necesario identificar su desarrollo institucional en el ámbito global a partir de lo que se ha denominado como la fragmentación del derecho internacional, gracias a la cual los derechos humanos son considerados una materia independiente (a la comercial o en materia de marcas por ejemplo) y, simultáneamente, es necesario revisar cómo han evolucionado a nivel nacional a partir de las instituciones de derechos humanos en México, e incluso identificar a qué se le denomina como institución de derechos humanos.

Ambas definiciones pueden identificarse desde una perspectiva sistémica luhmanniana a partir de las categorías de *código, programas condicionales*, donde el código se relaciona con la condición de ser criterio de validez (que implica la definición *conforme a derecho / no conforme a derecho*), los programas condicionales con la materia específica, en tanto se trata de las normas que permiten la aplicación de dicho código, esto es, la definición de los criterios sustantivos que definen cuáles son los derechos humanos y a partir de allí la identificación de qué actos son conforme a derechos humanos y qué actos son contrarios a derechos humanos (para lo cual se requieren de las autoridades y procedimientos específicos).

Sin embargo, existe un tercer elemento que no se sitúa en este momento pero que tiene que referirse, y se trata de lo que considera la *fórmula de contingencia*, que usualmente corresponde a la noción de justicia, y en el caso de los derechos humanos se debe estudiar en tanto éstos, de manera abstracta se consideran como un criterio que permite definir lo que es justo y lo que es injusto en sí mismo, dando lugar a una observación de las normas individuales a partir del sistema jurídico en su conjunto bajo la presuposición de que éste, en principio, es justo, o bien, ahora cumple con los derechos humanos.[3]

No obstante, para poder comprender la transformación de estos niveles (los dos primeros en análisis), es necesario acotar la aproximación a partir de la noción de *víctima*, como se recuperará al final.

El derecho como sujeto epistémico y las funciones estructurantes de los derechos humanos

Teubner indica que “alcanzar una epistemología jurídica que realmente merezca tal nombre”

requiere tres cambios "primero, debe pasarse del realismo al constructivismo; segundo, de la construcción individual de la realidad a la construcción social; tercero, del Derecho como un sistema de normas al Derecho como un sujeto epistémico" (Teubner, 2002: 541); y esto es necesario para comprender de qué forma las estructuras internas del Derecho condicionan y posibilitan su evolución; así como de qué manera pueden transformarse en función de una realidad social que le afecta e incide al interior en sus propios procesos comunicativos internos.

El derecho, en tanto sujeto epistémico autónomo, establece tipos de comunicación que funcionan como pautas para la construcción de su propia realidad social (autopoiesis). Es un sistema social que, para relacionarse con su entorno, establece mecanismos y normas a partir de las cuales observa, así como operaciones para tomar conocimiento del mismo:

> "La autonomía del Derecho moderno se refiere, en primer lugar, a sus operaciones normativas: éstas se vuelven independenientes respecto de la normatividad moral o política. En segundo lugar, la autonomía se refiere a las operaciones cognitivas del Derecho: bajo la presión de las operaciones normativas, las operaciones cognitivas construyen imágenes propias de la realidad y las desplazan lejos de las construcciones de la vida cotidiana y de las del discurso científico." (Teubner, 2002: 555)

Desde esta perspectiva la noción *víctima de violaciones de derechos humanos* adquiere un sentido propio (según se indicará) que funciona como el eje fundamental a partir del cual se constituye el subsistema de los derechos humanos en las dos dimensiones señaladas: *criterio de validez* y *materia*; puesto que mediante estas funciones genera tanto una función normativa como una cognitiva a partir de lo cual se constituyen las operaciones en el ámbito de los derechos humanos.

Mediante su diferenciación funcional respecto de las demás materias, los derechos humanos se establecen igualmente como una *materia* en que la noción *víctima* (o su correlativo *persona*) funciona como el elemento en torno al cual se constituye. Esta diferenciación sucede tanto a nivel internacional, donde ha tenido un claro reconocimiento a partir de la noción "fragmentación" (A/CN.4/L.682: párr. 7-8),[4] como nacional, en donde ha costado mucho trabajo observarla y comprenderla,[5] posiblemente porque simultáneamente se está dando un proceso de

constitución de los derechos humanos como *criterio de validez* del orden jurídico, lo que solemos denominar garantismo, y conforme al cual la validez de un ordenamiento jurídico en su conjunto no deriva ya solamente de su validez formal (esto es, incorporación de las normas al sistema a partir de un procedimiento específico) sino de su validez material o sustantiva (que las normas no violen o sean conforme a derechos humanos).[6] Así, es posible señalar que de la primer función surgen las autoridades de derechos humanos, mientras que de la segunda surgen las obligaciones generales de las autoridades en materia de derechos humanos (respetar, proteger, garantizar y promover) derivadas de las obligaciones generales del estado.

Si bien la forma *materia* que adquieren los derechos humanos permite conocer casos individuales, la posibilidad de que éstos se refieran a la totalidad posible de hechos deriva de las obligaciones generales del estado (*criterio de validez*). Por ello es necesario señalar que, más allá de una definición teórica de la aplicación del criterio de validez a todo el orden jurídico, las obligaciones generales establecen medios operativos para traducir esto a toda realidad posible al distinguir entre hechos y actos, y estos a su vez, entre actos realizados por agentes estatales y actos realizados por agentes no estatales (sociedad).[7]

Tabla 1. Objeto de las obligaciones estatales[8]

Actos (u omisiones)		**Hechos**
Estado	**Sociedad**	Cumplir (Situaciones o condiciones)
Respetar (Estado o agentes estatales)	Proteger (terceros o agentes no estatales)	

Fuente: Elaboración propia.

En estos términos, la noción (posición o función) *víctima de violaciones de derechos humanos* nos permite situar simultáneamente esta posición respecto de dos lugares de observación: la posición surgida dentro del derecho a partir de la diferenciación funcional (*materia*), y la posición surgida para todas las autoridades al establecerse como criterio de validez del orden jurídico, es decir, la generalización de las obligaciones a todas las autoridades.

Sin embargo, en ambos casos, el establecimiento de esta posición para una persona, implica dificultades si no se logra atribuir de manera específica dicha posición; en particular, esto ha podido observarse cuando se refiere en la Ley General de Víctimas que la forma de adquirir la "calidad de víctima" (artículo 110) puede suceder institucionalmente a partir de una diversidad de autoridades que así lo determinen, en donde se incluye tanto a aquellas que realizan investigaciones de violaciones de derechos humanos, como autoridades judiciales de cualquier otra materia, o incluso autoridades penales o la propia autoridad responsable. En este sentido, en dicho artículo se establece la posibilidad de que la "calidad de víctima" se establezca tanto por autoridades propias de la *materia* de derechos humanos como de autoridades que actúan directamente en función del criterio de validez y las obligaciones generales.

De esta forma, en la medida en que se tiene clara la coexistencia de ambas funciones de los derechos humanos (materia y criterio de validez), sería posible señalar las formas conforme a las cuales debe actuar cada tipo de operador jurídico.

La capacidad de que el derecho como sistema *reconozca* las violaciones de derechos humanos, y a las personas afectadas por éstas, es decir, que actúe como *sujeto epistémico*, deriva entonces de esos dos niveles de relación con las personas. Al conocer, como *criterio de validez*, las posibilidades de reconocimiento se generalizan a cada ámbito en que exista un procedimiento en que se puedan conceptualizar las violaciones de derechos humanos; sin embargo, al establecerse como *materia* específica, simultáneamente se garantiza que exista una diferenciación entre las formas de conocer de dichas violaciones por las demás materias (civil, mercantil, penal, familiar, etc.) y las vías que son propiamente de derechos humanos que constitucionalmente actualmente son las comisiones de derechos humanos (puesto que son las únicas que tienen plenamente un procedimiento acorde a la materia), y, en alguna medida, las vías judiciales de protección de derechos humanos (específicamente amparo y acciones de inconstitucionalidad).

No obstante, la diferencia entre la generación de ambos tipos de conocimiento (el derivado de las autoridades conforme a sus obligaciones generales y el derivado de las autoridades de derechos humanos) da por resultado que exista simultáneamente un doble proceso de generación de información y conocimiento cuyos criterios no son asimilables. Así, es diferente la información sobre *reparación del daño* que pueden resultar de los casos que se constituyen a partir de las obligaciones generales (o *criterio de validez*) como aquellos en que una institución

puede reconocer directamente que violó derechos humanos (la Comisión Ejecutiva de Atención a Víctimas o las propias autoridades responsables, según se indicó), así como aquellos que derivan del control difuso de constitucionalidad y convencionalidad como resultado de algún tipo de resolución; respecto de la información que puede resultar sobre *reparación* de los casos que se constituyen a partir de la *materia específica* de los derechos humanos, es decir, aquellos derivados de investigaciones de los organismos de protección de derechos humanos (comisiones), o bien, de los órganos judiciales encargados del control de constitucionalidad directo.[9]

Esto es así porque las autoridades de derechos humanos, a partir de la información que pueden generar, tienen una mayor posibilidad de reconocimiento de las violaciones, de sus relaciones internas y del tipo de consecuencias que deben establecerse por ellas. Esto se traduce en estándares en materia de prueba (OACNUDH: 99 y 102.), en carga de prueba (Bovino, 2005: 69)[10] e incluso en el objeto de prueba,[11] así como en la necesidad de concebir la reparación del daño en términos de derechos humanos. De esta manera, la diferenciación entre ambos tipos de conocimiento (por criterio de validez o por materia) y sus resultados, se constituye en un problema de conocimiento jurídico, es decir, en materia de prueba y objetivo de la investigación.

De esta manera, la investigación de los casos puede permitir tener un conocimiento sobre las violaciones de derechos humanos en sus diferentes niveles, y vehiculiza la necesidad internacional observada por Luhmann (y que al parecer tiene relación con la constitución del enfoque propio de los derechos humanos) al valorar la situación de la *sanción* respecto de los derechos humanos en el ámbito internacional cuando señaló que se requería encontrar una consecuencia alterna a la sanción, dados los términos de su aceptación en la sociedad (internacional): “la sanción sigue siendo un problema. Es difícil aceptar ya que ciertos estados […] se conduzcan como jueces y como potencia sancionante, al mismo tiempo que rehúsan someterse a la *Interamerican Court of Human Rights*. Más bien debemos contar con una internacionalización de la atención que se presta a este problema y es posible también que con una mayor atención al respecto en el contexto de las ayudas política y del desarrollo.” (Luhmann, 2005: 658). Esta observación es sustantiva ya que no sólo permite comprender el derecho como sistema de expectativas sino vincular dichas expectativas a algo alterno a la sanción (expectativas reparadoras), y desplazar aún más la idea del derecho como sistema de normas coactivas (sancionatorias), siendo en esto al parecer el problema que más da forma en estos momentos a la

evolución de los derechos humanos.

Así, la *reparación del daño*, como complementaria a la *sanción*, y en algunos casos una alternativa, ha sido posible a partir de distinguir entre un *enfoque punitivo* y un *enfoque reparador*, siendo el enfoque punitivo el que usualmente se mantenía para que el derecho respondiera a los *hechos ilícitos* que requerían una investigación por parte del propio Estado. Esto es lo que constituye la esencia de abordar la evolución del derecho frente a los hechos ilícitos desde los derechos humanos. Se trata de que más allá de la afectación que realizó la persona que cometió el hecho ilícito ("el victimario"), se generan efectos con un enfoque reparador en torno a las consecuencias del hecho ilícito en diferentes niveles (de "la víctima") como son el individual, el colectivo y el general (o social), como lo ha advertido el Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (A/HRC/28/73).[12]

El conocimiento del derecho (su actuación como sujeto epistémico) a partir de un enfoque reparador y con base en la diferenciación entre criterio de validez y materia, parecen ser los elementos básicos que estructuran la evolución de los derechos humanos, y que implican un despliegue normativo e institucional que para entenderse debe analizarse a partir de los desarrollos correlativos entre el derecho internacional y el derecho nacional. Quizá sólo de esta forma se pueden encontrar las respuestas más apropiadas, ya que los esfuerzos de ambos lados aunque paralelos no tienen los mismos términos de desarrollo, pero están teniendo por resultado la evolución común del derecho a nivel global. Las respuestas de un lado pueden servir al otro en la medida en que se identifique que se trata de una evolución del sistema jurídico como tal; en donde, como puede observarse, la noción (posición o función) *víctima* es fundamental.

La noción - función víctima

Identificar el papel (o función) de la noción (o posición) *víctima* para el conjunto del derecho es el elemento esencial para situar los derechos humanos. Por ello, es necesario especificar en qué términos funciona el *relactón* (la *posición subjetiva*) "víctima" respecto del derecho entendiéndolo a éste como sistema (Luhmann) o como discurso (Foucault);[13] puesto que se considera que al partir de este entendimiento será posible conceptualizar la *especificidad* que aportan los derechos humanos al derecho y le permiten su evolución, en tanto la noción *víctima* (cuando se habla de violaciones de derechos humanos) es correlativa de la noción *persona*, y una

parte fundamental de la evolución del derecho es a partir de su negación (las violaciones) y las definiciones que a partir de ello se establecen (Luhmann, 2005).

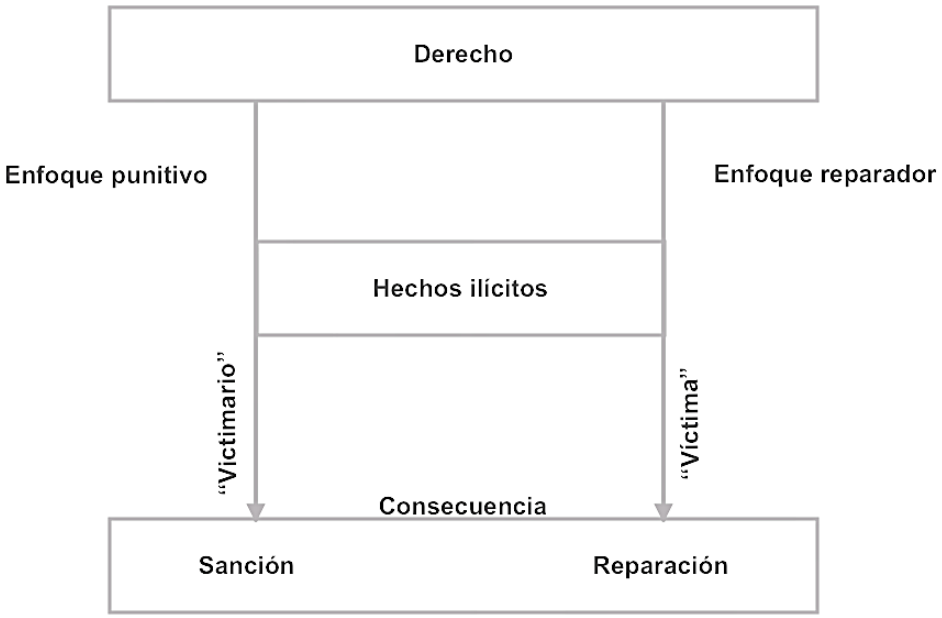
Los derechos humanos se articulan fundamentalmente en torno a la noción *persona* y su correlativa noción *víctima* de violaciones de derechos humanos, puesto que es a partir de estas nociones que se obtienen sus consecuencias institucionales y jurídicas. La noción víctima tuvo un origen fundamentalmente en relación a hechos considerados delictivos, sin embargo, a partir del desarrollo de los derechos humanos se ha considerado a un nuevo tipo de sujeto: la *víctima de violaciones de derechos humanos*. Esta noción, a nivel internacional en un principio ni siquiera se le refirió de esta forma, sino que se le indicó como *víctima del abuso de poder*.[14]

Sin embargo, lo relevante es que anteriormente frente a hechos considerados ilícitos el derecho reaccionaba enfocándose en la persona que cometió esos actos (esta reacción se realizaba fundamentalmente como una ofensa al propio orden jurídico, a la sociedad, al soberano o a la persona ofendida). Sin embargo, la entidad en torno a la cual giraba la actuación jurídico estatal se refirió específicamente a quien infringía la norma. A partir de ello, la lógica de la intervención estatal fue la determinación sobre la existencia o no del *hecho ilícito* y la determinación de *quién cometió* ese hecho ("el victimario"), fijando a partir de allí las consecuencias jurídicas.

Con el desarrollo de los derechos humanos esto cambió. Ante los hechos ilícitos ya no se trata sólo de quién fue la persona que cometió dichos hechos, sino de quién los sufrió. No se trata de una relación *punitiva* entre quien comete un hecho ilícito, por un lado, y, por otro, el Estado; sino que con el desarrollo de lo que hoy son los derechos humanos se trata del establecimiento de una relación *reparadora* entre el Estado y quien sufrió el hecho ilícito.

De esta forma se estableció un nuevo tipo de relación respecto de hechos ilícitos (reparador) que resulta complementario a la que previamente existía (punitivo), donde la característica fundamental es la entidad en la que se basa cada tipo (víctima o victimaria). A partir de allí ahora se establecen las consecuencias jurídicas por el hecho ilícito (reparación para la víctima y sanción para la victimaria), y se establecen autoridades específicas con criterios procedimentales particulares.

Esquema 1. El derecho frente a los hechos ilícitos



Fuente: elaboración propia

Este esquema básico implica la necesidad de revisar los términos en que se establecen las consecuencias de los hechos ilícitos, el diseño institucional y las normas que permiten este nuevo funcionamiento del derecho.

Así, por ejemplo, en México algunos efectos específicos de la noción *víctima de violaciones de derechos humanos* y sus dificultades de implementación sucedieron a partir de la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, con base en la cual se publicó la Ley General de Víctimas. En esta ley se incorporaron tanto a las víctimas de violaciones de derechos humanos como a las víctimas de delito sin una diferenciación apropiada entre unas y otras, lo cual ha tenido por efecto que incluso llegue a resultar inoperativa (Sánchez Ramírez, 2017). Así, mientras no se tenga una diferenciación apropiada de ambos tipos de víctimas, las instituciones que deben actuar con las personas que se encuentran en cada categoría, permanentemente tendrán problemas operativos en detrimento de las propias personas.

De igual forma no terminará de comprenderse que una autoridad considerada de derechos humanos, y establecida para reaccionar ante la violación de estos, si su normativa no está

orientada para establecer una adecuada *reparación del daño* no puede considerarse propiamente una autoridad de derechos humanos (como sucede actualmente con los jueces de amparo, atendiendo a lo indicado en la tesis de la Primera Sala de la SCJN citada); ni tampoco puede considerarse que una autoridad encargada de investigar las violaciones de derechos humanos (como sucede con las comisiones que renuncian de manera masiva a ejercer esta facultad al emitir *recomendaciones* de manera selectiva en detrimento de las víctimas) cumpla con su función en los derechos humanos, incluso si sus posicionamientos políticos son acordes con estos, pues operativamente se sacrifica a la función víctima.

En forma de conclusiones preliminares

El sistema jurídico, así, se enfrenta a una evolución estructural que impacta tanto a nivel nacional como internacional en la medida en que se incorpore al derecho, como tal, el *enfoque reparador* de manera complementaria o, en algunos casos, alternativa, al *enfoque punitivo* para responder a los hechos ilícitos. Esto se cumple incluso considerando que las obligaciones generales establecen la posibilidad de pensar la ilicitud no sólo en términos de las violaciones cometidas por algún agente sino de lo que aún no se encuentra *realizado* como parte de los derechos humanos (en función de la obligación de *cumplir*), lo cual contribuye, asimismo, a generar un efecto *utópico* propio de la dimensión en que funciona la noción de *justicia* como fórmula de contingencia que le permite al derecho revisarse constantemente.

De esta manera, el derecho como sistema social, a partir de sus acoplamientos estructurales con los demás sistemas sociales (como son la política o la economía), tiene la posibilidad de incidir a partir de los derechos humanos en la propia evolución de la sociedad en la medida que el enfoque reparador se establezca apropiadamente en todo el derecho.

En todo caso, sirve observar que el funcionamiento de los derechos humanos como *criterio de validez* les permite, al igual que su funcionamiento como fórmula de contingencia (justicia), *extenderse* en el cuerpo social, al tener de esta forma tanto un sentido operativo como utópico, respectivamente; y que, al tiempo, su funcionamiento como *materia* le permite *intensificarse* en la medida en que es efectivamente usado; por lo cual el problema fundamental a este momento es el de la intensificación de los derechos humanos. A partir de allí, puede referirse que los problemas fundamentales para su intensificación proviene de la operatividad de las

instituciones de derechos humanos, particularmente en las que realizan la *investigación* de violaciones (comisiones de derechos humanos) y en las instancias que tienen oportunidad de conocer de controversias en términos judiciales en materia de derechos humanos (principalmente jueces de amparo para control concentrado de constitucionalidad, y los demás juzgadores para control difuso), así como del funcionamiento de las instituciones que pueden permitir la operativización de la reparación del daño, como son las comisiones de atención a víctimas.

Finalmente, cabe señalar que, si se tratase de establecer un criterio normativo que sirva como base para estos objetivos, sería necesario remitirse a los estándares desarrollados por el Comité de Derechos Humanos en su Observación General 31, al interpretar el derecho a un recurso efectivo (artículo 2.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), en donde no sólo se hace alusión a las instancias judiciales (a diferencia de lo que sucede en el ámbito del sistema interamericano de derechos humanos con base en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos), sino que se refiere el derecho a que se investiguen las violaciones de derechos humanos y a obtener una reparación del daño. La relevancia de este estándar radica en que la investigación, la resolución jurisdiccional de controversias y la reparación del daño se ven como parte de un todo harmónico, de forma que el derecho a un recurso no se cumple si no existen estos elementos, instaurando así los derechos humanos como materia y simultáneamente como parte de una obligación general jurídica de los Estados.

Bibliografía

Abramovich, Víctor (2015). “Poderes jurídicos estatales en el pluralismo jurídico global”, Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos, Vol. 12, núm. 21.

Alston, Philip (2017). “Los derechos humanos bajo ataque”, Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos, Vol. 14, núm. 25: 267 – 273.

Anaya Muñoz, A. (2017). “Regímenes Internacionales de Derechos Humanos”, Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos, Vol. 14, núm. 25: 171 – 188.

Ansolabehere, Valdés, Vázquez (2015). Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición. México: FLACSO.

Bovino, Alberto (2005). “La actividad probatoria ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos, Número 3, Año 2: 60-83.

Constantino, A., Cantamutto, F. (2015). "Modos de desarrollo y realización de derechos en América Latina", págs. 181-213 en Ansolabehere, Valdés, Vázquez (eds.), Entre el pesimismo y la esperanza: Los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición. México: FLACSO.

Dezalay, Y., Garth, G. (2008). "Las paradojas de un imperialismo de la virtud cívica: de la internacionalización de los derechos humanos a la profesionalización del activismo jurídico", págs. 152-174, en Santamaría, Vecchioli (eds.), Derechos humanos en América Latina. Mundialización y circulación internacional del conocimiento experto jurídico. Colombia: Universidad del Rosario.

Douzinas, Costas (2008). El fin de los derechos humanos, Colombia: Universidad de Antioquia, Legis.

Efecto Útil (2017). Informe Previo Efecto Útil sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos. México: Centro de Monitoreo de Organismos Públicos de Derechos Humanos, Efecto Útil.

Ferrajoli, L. (2004). Derechos y garantías. La ley del más débil, España: Trotta.

Moreno-Brid, J., Ros Bosch, J. (2010). Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana. Una perspectiva histórica, México: FCE.

Foucault, M. (2010). La arqueología del saber, México: Siglo XXI.

Jaichand, V. (2014). "¿Qué le sigue al establecimiento de los estándares de derechos humanos?", Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos, Vol. 11, núm. 20, pp. 37 – 45.

Keck, Sikkink (2000). Activistas sin fronteras, México: Siglo XXI.

López Pacheco, Jairo Antonio; Hincapié Jiménez, Sandra (2015). "Campos de acción colectiva y las ONG de derechos humanos. Herramientas teóricas para su análisis" Sociológica, vol. 30, núm. 85: 9-37

López, Jairo Antonio (2017). "Movilización y acción colectiva por los derechos humanos en la paradoja de la Institucionalización", Estudios Políticos, núm. 51: 57-78

Luhmann, N. (1998). Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general. Barcelona, México, Colombia: Anthropos, Universidad Iberoamericana, Pontificia Universidad Javeriana.

Luhmann, N. (2005). El derecho de la sociedad, México: Herder, Universidad Iberoamericana.

Luhmann, N. (2010). Los derechos fundamentales como institución. Aportación a la sociología política, México: Universidad Iberoamericana.

Luhmann, N. (2014). La paradoja de los derechos humanos. Tres escritos sobre política, derecho y derechos humanos, Colombia: Universidad del Externado de Colombia.

Maza Calviño, E. C. (2009). Derechos humanos. México: retórica sin compromiso, México: FLACSO-México.

Nyamu-Musembi, C. (2007). "Hacia una perspectiva de los derechos humanos orientada hacia los actores", en Kabeer (ed.). Ciudadanía incluyente: significados y expresiones, México: PUEG-UNAM.

O'Donnell (2004). "Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política", Revista Española de Ciencia Política. Núm. 11: 11-31.

Ploton, Vincent (2017). "La aplicación de las Recomendaciones de los Órganos de Tratados de la ONU", Sur - Revista Internacional de Derechos Humanos, Vol. 14, núm. 25: 219 - 235.

Rodríguez et al. (2007). Responsabilidad y reparación. Un enfoque de derechos humanos, México: CDHDF, Fundar, UIA.

Sánchez Ramírez, M. C. (2017). Ley General de Víctimas. Justicia para las víctimas del delito o para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, México: Instituto Belisario Domínguez.

Stammers, N. (2009). Human Rights and Social Movements, UK: Pluto Press.

Teubner, G. (2002): "El derecho como sujeto epistémico: hacia una epistemología constructivista del derecho", en DOXA, No. 25: 533-571.

Uggla, (2004). "The Ombudsman in Latin America", en Journal of Latin American Studies, Vol. 36, No. 3: 423-450.

Velasco, J. L., (2010). "Derechos humanos y ciencia política", págs. 261-286, en Estévez. Vázquez (coords.) Los derechos humanos en las ciencias sociales. Una perspectiva multidisciplinaria, México: FLACSO-México, UNAM-CISAN.

Wallerstein, I. (2006). Análisis de sistemas-mundo. Una introducción. México: Siglo XXI.

Wallerstein, I. (2013). El capitalismo histórico. México: Siglo XXI.

Whitehead, L. (2008). "Regionalismo, derechos humanos y democratización en América: La importancia del contexto" en Araucaria, Vol. 10, Núm. 20: 104-136.

Resoluciones y documentos internacionales

Naciones Unidas, Comisión de Derecho Internacional, Fragmentación del derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del derecho internacional, 13 de abril de 2006, A/CN.4/L.682.

Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, Informe final del Comité Asesor del Consejo de Derechos Humanos sobre las consecuencias negativas de la corrupción en el disfrute de los derechos humanos, 5 de enero de 2015, A/HRC/28/73.

Naciones Unidas, Comité de Derechos Humanos, Observación general No. 31. Naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados Partes en el Pacto, 26 de mayo de 2004, CCPR/C/21/Rev.1/Add.13.

Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 4.

Corte IDH, Caso Godínez Cruz Vs. Honduras, Fondo, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C, No. 5.

Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder, U.N. Doc. A/RES/40/34 Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx

Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2010) Instituciones nacionales de derechos humanos Antecedentes, principios, funciones y responsabilidades, Naciones Unidas, Ginebra, U.N. Doc. HR/P/PT/4/Rev.1.

Notas

[1] Es necesario acotar el señalamiento de que para Luhmann el sistema social se refiere a la sociedad como un todo (la sociedad mundial) y los subsistemas (jurídico, económico, político) implican esta comprehensión (Luhmann, 1998).

[2] Teubner sostiene que es posible estudiar al derecho desde una perspectiva como la propuesta también a partir de Habermas, sin embargo, reitera que a su parecer es Luhmann quien da mayores elementos para ello (Teubner, 2002).

[3] Puede considerarse que los esfuerzos por resolver la paradoja sobre el fundamento de los derechos humanos (Luhmann, 2014) abrió inicialmente el camino a un sentido estructural de los mismos, pero al parecer ya no constituye hoy su problema esencial, ya que no parecer ser la definición sobre su

historicidad o su esencialidad lo que hoy define su evolución. En términos luhmaniannos se trataría más de ver cómo se ha reformulado la fórmula de la contingencia para pasar de a plantear los derechos humanos como *justicia*, así como la forma como es posible que funcionen como criterio de validez (*código*) o que se hayan establecido como materia (*programas condicionales*); esto es, cómo los derechos humanos se están volviendo uno de los nombres de la justicia, han condicionado a todo el orden jurídico y se están volviendo operativos como materia. Luhmann trata los derechos humanos desde una perspectiva sistémica tanto en su aspecto jurídico (2005) como en la sociología política (2010), sin embargo, el es necesario establecer el mayor esfuerzo en el sentido de establecer un esquema que permita observar jurídicamente (a partir de un esfuerzo más sociológico) los desarrollos sistémicos estructurantes.

[4] "7. […] Una de las características de la reciente vida internacional ha sido lo que los sociólogos han denominado 'diferenciación funcional', es decir la creciente especialización de partes de la sociedad y la consiguiente autonomización de esas partes. […]"
"8. La fragmentación del mundo social internacional ha alcanzado significado jurídico especialmente al ir acompañada de la aparición de normas o complejos de normas, instituciones jurídicas o esferas de práctica jurídica especializados y (relativamente) autónomos. Lo que antes aparecía regido por el 'derecho internacional general', se ha convertido en campo de operaciones para sistemas especialistas tales como el 'derecho mercantil', el 'derecho de los derechos humanos', el 'derecho ambiental' […] cada uno de los cuales posee sus propios principios e instituciones."

[5] Véase, por ejemplo, el *Informe Previo Efecto Útil sobre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos*, en que se indica cómo se ha generado una forma de operación en la institución conforma a la cual no se investigan la mayoría de los casos de violaciones graves de derechos humanos, y esta situación es favorecida tanto por instancias estatales como por sociales, de forma que se mantiene de manera generalizada una ausencia de investigaciones de violaciones de derechos humanos.

[6] Esta última dimensión no tiene equivalente en el derecho internacional, pues hasta ahora no se subordinan las demás normas a los derechos humanos. Así, la supraordinación de los derechos respecto de las normas deriva de la dinámica propia de la relación ente el derecho nacional y el derecho internacional, donde este último solicita la adecuación interna; e incluso la diferenciación funcional que se da al interior del Estado mexicano resulta en buena medida de la necesidad de satisfacer el requerimiento internacional de acoplamiento del derecho interno a los derechos humanos.

[7] Es necesario señalar que las obligaciones generales del estado entendidas como se desarrollaron en el ámbito de Naciones Unidas (particularmente por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales) no se tradujeron apropiadamente en las obligaciones generales de las autoridades establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que se pasó de las obligaciones de *respetar*, *proteger* y *cumplir* (que a su vez incluye las obligaciones de *promover*, *facilitar* y *garantizar*) a las obligaciones de *respetar*, *proteger*, *garantizar* y *promover*, sin dejar claro dónde debería integrarse la obligación de *facilitar* (aunque bajo un criterio semántico podría considerarse en *promover*).

[8] Estas obligaciones fueron establecidas a partir de las observaciones generales del Comité DESC, y pueden observarse particularmente en las relacionadas con el derecho a la salud o el derecho al agua.

[9] Esto, sin embargo, actualmente no es suficientemente preciso derivado de que el juicio de amparo no otorga facultades a los juzgadores para establecer adecuadamente una reparación del daño; lo cual no cuestiona el argumento de la ponencia sino que hace ver que el juicio de amparo no es plenamente un procedimiento de derechos humanos, puesto que no permite apropiadamente la *reparación del daño*. Véase Tesis 1a. LIII/2017 (10a.), MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. POR REGLA GENERAL NO ES POSIBLE DECRETAR EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO MEDIDAS NO PECUNIARIAS DE SATISFACCIÓN O GARANTÍAS

DE NO REPETICIÓN PARA REPARAR AQUÉLLAS, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, página 469, Registro IUS 2014342

[10] Corte IDH, *Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, Fondo*, Sentencia de 29 de julio de 1988. Serie C No. 5, párrs. 135-136; Corte IDH, *Caso Godínez Cruz Vs. Honduras, Fondo*, Sentencia de 20 de enero de 1989, Serie C, No. 5, párrs. 141-145. Asimismo, pueden observarse los artículos correspondientes de las leyes de las comisiones de derechos humanos.

[11] En materia de derechos humanos, tanto a nivel nacional como internacional, el tipo de reponsabilidad del Estado que se ha definido como propio es el de la responsabilidad objetiva: "La responsabilidad del Estado en esta materia consiste en que éste asuma las consecuencias que se deriven de la violación de los derechos humanos previstos nacional o internacionalmente. Se trata, pues, de una responsabilidad objetiva y directa, es decir, el elemento que genera la responsabilidad es el daño producido. Dependiendo del caso, el Estado tendrá que responder frente a los individuos, a la sociedad, a los órganos internacionales y nacionales de protección, e incluso frente a otros Estados." (Rodríguez, 2007: 72).

[12] La diferenciación entre el *enfoque reparador* y el *enfoque punitivo* como respuesta del *derecho* frente a *hechos ilícitos* no parece ser adecuadamente estudiado desde las diferentes aproximaciones teóricas a los derechos humanos. Lo cual, sin embargo, sí constituye parte de los resultados que se han ido definiendo desde Naciones Unidas y que, me parece, deberían incorporarse como una evolución respecto del derecho mismo.

[13] Para poder pensar la afectación que puede tener una posición respecto de una totalidad en particular, puede considerarse lo que nos refiere Foucault respecto de las posiciones subjetivas (Foucault, 2010: 72-74), cuando señala que éstas funcionan de acuerdo a épocas específicas y discursos específicos, por lo que es necesario establecer su especificidad. Así la noción de víctima no funciona de igual forma cuando se refiere a víctimas de delito que a víctimas de violaciones de derechos humanos, desde cada posición se tienen consecuencias diferentes que han evolucionado de forma independiente, según se referirá. La discusión luhmanniana sobre la diferencia entre *elemento* y *relactón* (Luhmann, 1998: 44-46), mostrando que este último adquiere una funcionalidad específica con relación al sistema que pertenece y que la idea de elemento esencializa posiciones da cuenta también de la necesidad de especificar el tipo de relación que constituye a las entidades que le integran.

[14] Véase *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder*, U.N. Doc. A/RES/40/34 Disponible en: http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/VictimsOfCrimeAndAbuseOfPower.aspx

Análisis de la corrupción de América Latina: Brasil y México

Analyze of the corruption of Latin America: Brazil and Mexico

Ana Paula Romualdo[1]

Resumen: Una vez que la corrupción es una anomalía social presente en toda América Latina, principalmente en Brasil y México, este articulo pretende puntuar y argumentar, objetivamente, las tres principales razones que contribuyen para una corrupción tan acentuada en esas naciones: la ineficacia de los ámbitos jurídico y ejecutivo en la aplicación de las normas, el problema de la corrupción como instrumento social educativo, y la carencia de participación pública y sus respectivas fragilidades. Consecuentemente, además de impactar drásticamente el ordenamiento social, la corrupción también produce un ciclo vicioso y es un problema cotidiano que precisa ser combatido.

Abstract: Since corruption is a social anomaly present in all Latin America, principally in Brazil and Mexico, this article intends to point and argue, objectively, the three main reasons that contribute for an extremely accentuated corruption in these nations: the inefficiency of the juridical and executive spheres in the application of the law, the problem of corruption as a social educative instrument, and the lack of public participation and its respective fragilities. Consequently, in addition to impacting the social order drastically, corruption also produces a vicious cycle, and it is a quotidian problem that needs to be combated.

Palabras clave: Corrupción; impunidad; participación púbica; reforma constitucional

1. Introducción

América Latina, contando desde su descubrimiento por los europeos, se convirtió en un sinónimo de lucha. Lucha esta, basada en personas benevolentes, corajosas, así como desafortunadas y victimadas, concibiendo su historia a través de mucha divergencia, esfuerzo, trabajo, contingencia y explotación, conquistando una tan soñada libertad a cambio de un alto precio para su pueblo. No obstante, América Latina también es sinónimo de una cultura impar, variando de acuerdo con las originalidades de sus respectivos poblados.

En la actualidad, entre los países latinoamericanos que más se destacan en el mundo, se

[1] Cursando licenciatura en Ciencias Políticas, Rowan University, NJ, USA. Correo: apromualdo59@gmail.com.

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

encuentran Brasil y México. Por un lado, en toda América Latina juntos, constituyen más de la mitad de este territorio geográfico, son los dos países más poblados y producen los mayores niveles de producto interno bruto (PIB). Por otro lado, son también una gran matriz de crimen, desigualdad económica y social, violencia, y corrupción. Por lo tanto, esta lucha que antes fue peleada por el pueblo latinoamericano contra la explotación europea, hoy aún sigue viva, siendo peleada paulatinamente por el pueblo en contra de un gobierno corrupto que no gobierna en defensa del interés nacional. Hay que puntuar, con todo, que la corrupción no es un fenómeno reciente en América Latina. Por el contrario, engañar, robar, abusar y sacar provecho fueron principios heredados desde el periodo de la colonización española y portuguesa. Esa práctica, sin embrago, se ha tornado profundamente enraizada en la cultura latinoamericana.

De acuerdo con el Instituto para Economía y Paz (*The Institute for Economics and Peace*), en un estudio publicado en 2017 sobre los niveles de dominio y seguridad nacional de las naciones, México fue clasificado como la 17 ª nación con menor nivel de paz del mundo, juntamente con Brasil, que fue clasificado en la 21 ª posición. Precisamente, esta contradicción presente en Brasil y México, de potencias emergentes con elevadísimos niveles de inseguridad pública, es fácilmente caracterizada por una gigantesca inestabilidad política y pésimo estándar de calidad de vida de sus habitantes. Con índices de pobreza alarmantes en Brasil, de acuerdo con el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) en el último censo demográfico de 2010, cerca de 75% de la población económicamente activa recibió igual o inferior a dos salarios mínimos. En México, de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2017, aproximadamente 40% de la población recibió igual o inferior a dos salarios mínimos. Obviamente, dos salarios mínimos o menos no corresponden, en ningún de los dos países, valores suficientes para cubrir las necesidades básicas de una familia.

El Gobierno a su vez, a pesar de su función representativa con el deber de proteger el interés nacional, se encuentra emergido en una proporción colosal de corrupción que contribuye efectivamente para la pobreza nacional y al colapso del estado de derecho. El cuadro es extenso y dramático: en Brasil, una repercusión de escándalos políticos seguidos por mucho alboroto, que se intensifico en la última década, culmino en el eventual *impeachment* presidencial en 2016 e inmenso desorden público; En México, licitaciones polémicas, prácticas de clientelismo y gobernadores indecorosos, corrompen el organismo público y alteran el ánimo popular. Como

resultado de la impunidad que sucede, la corrupción se convierte en una anomalía social que produce un ciclo vicioso, y sus daños se extienden a todos los ámbitos de la sociedad, tornándose un problema cotidiano a ser enfrentado, sobre todo en América Latina. Luego, es de fundamental importancia identificar las razones por las cuales este problema todavía persiste en nuestras sociedades.

2. Reforma Constitucional y la ineficacia de los ámbitos jurídico y ejecutivo

La función primordial del ámbito ejecutivo, además de representar el interés de sus nacionales, es administrar el estado en conformidad con sus respectivas leyes, promoviéndolas y fortaleciéndolas. El ámbito jurídico, a su vez, tiene la función de interpretar esas leyes y fiscalizar su cumplimiento, garantizando la legalidad en la nación. Por consiguiente, una de las mayores razones por las cuales Brasil y México actualmente comparten tamaña corrupción, se debe a ineficacia de sus correspondientes ámbitos jurídico y ejecutivo. Consecuentemente, ambas naciones poco necesitan preocuparse en reformar y alterar sus actuales constituciones; sin embargo, mucho necesitan preocuparse de que forma la actual legislación será ejecutada de manera eficiente, evitando su degradación y corrompimiento por el actual sistema. No obstante, muchos especialistas argumentan a favor de una reforma constitucional en ambas naciones, indicando sus pertenecientes constituciones como obsoletas, ambiguas y con lagunas. Por ese motivo, es de extrema importancia que se cuestione: ¿Son esas leyes obsoletas porque ya no cumplen con una demanda social moderna, o son obsoletas porque todos los medios legales para su debida aplicación ya fueron agotados y no obtuvieron éxito?

Al principio, un texto constitucional perfecto será también un texto constitucional utopista. Y si así fuera perfecto, otras naciones que verdaderamente poseen un estado de derecho no tendrían necesidad de elaborar formas y medidas de alterar sus constituciones. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, no necesitarían de regulares *Judicial Reviews.* No obstante, en el caso de los Estados Unidos, un país con una única constitución en toda su historia, guarnecida de una intrínseca complexidad para ser alterada, y, por lo tanto, solamente 27 enmiendas desde su creación, se percibe que el mayor esfuerzo de esa nación es entonces hacer que sus ámbitos jurídico y ejecutivo funcionen correctamente de acuerdo con los principios de justicia establecidos por sus leyes. Con este precepto, el mayor desafío político de Brasil y México es,

por consiguiente, antes de buscar una solución para la corrupción en una ley milagrosa, será preciso preguntarse si el actual sistema judicial sería capaz de comportarse, obedecer y adecuarse con este nuevo conjunto de leyes. En otras palabras, ¿No iría este nuevo documento constitucional sucumbir ante la corrupción?

Brasil, por ejemplo, consiste en una vivaz evidencia de una corrupción heredada que transciende entre generaciones, poseyendo un histórico número de documentos constitucionales, 7 en total, siendo el más reciente de 1988 y ya cuenta con 99 enmiendas constitucionales. Evidentemente, en ninguna de estas reformas la población en realidad se deparo con mudanzas severas en beneficio de los mismos, sino que muchas de ellas parecieron influenciar apenas una ínfima minoría y sus propias posibilidades de adquirir más poder y extender aún más el alcance de sus inmoralidades. Enmiendas constitucionales en Brasil, una vez representan daños a la sociedad, a través de derecho adquirido y revocado; otra vez representan perturbación por aspecto rebuscado y sospechoso; o proporcionan "privilegio aparente", una vez que resultan ser "reparaciones" de anteriores leyes, actos, o constituciones ilegales y arbitrarias. Por lo tanto, siempre que es anunciada una nueva reforma o enmienda, se cría una expectativa de progreso social. Sin embargo, las expectativas, juntamente con el progreso social, siempre terminan presos y atrapados en las redes burocráticas y corruptas del jurídico y ejecutivo brasileño.

La ineficacia de estos ámbitos también permanece bastante evidenciada en la realidad mexicana. Su respectiva constitución, expresamente otorga en el artículo cuarto que. "… toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará… Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios…" (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917). En realidad, como observado por Alberto Székely, el pueblo mexicano tiene "una constitución que parece más una lista de intenciones que un régimen que gobierne a la sociedad o al Estado." (Székely, 2002, p. 217). Consecuentemente, en apenas un breve recorrido en la nación mexicana, se verifica una intrínseca falla en la ejecución de los derechos más fundamentales mexicanos, donde una grande parte de la población no cuenta con esas garantías mínimas. No obstante, una reforma constitucional en esta instancia podría significar una circunstancia de pérdida o retroceso de un derecho ya adquirido. Por otro lado, una lucha más sensata seria garantizar que estos derechos establecidos puedan ser gozados por todas las

personas, así como expresa la Constitución. En otras palabras, en vez de empeñarse para redactar esos derechos de manera más alcanzable, la salida seria exigir la acción del ejecutivo.

Por lo tanto, la deficiencia orgánica de esos ámbitos pone en riesgo la legitimidad de todo un sistema político y tiene conexión directa con la corrupción. Primeramente, los latinoamericanos conocen vagamente de su Constitución, y por esa razón poco conocen de sus derechos. Por otro lado, la porción de la población que tiene conocimiento y acceso a sus propios derechos y referentes instrumentos legales es una minoría. En segundo lugar, que la población conozca de sus derechos no es suficiente, una vez que estos en la práctica mucho se difieren de la teoría. Luego, una vez que la población se siente descontenta, pero no tiene acceso a los debidos recursos legales para reivindicar y sufre de desatención publica, la democracia se torna inaccesible e inalcanzable, y es, por consiguiente, rápidamente suplantada por impunidad y abuso de poder.

3. La corrupción como instrumento social educativo y el incentivo para infringir la ley

En el momento actual, como resultado de la impunidad, del abuso de poder y especialmente de una aversión popular en relación al estado, que es aquel que intrínsecamente debería combatir e impedir la impunidad, el pueblo adhirió la creencia de que el sistema de justicia no funciona y siendo así, si cometieren delitos también serán beneficiados de esta misma impunidad. En otras palabras, un sistema de justicia ineficiente y un cuerpo ejecutivo corrupto actúan como instrumento social educativo, que incentiva al individuo a infringir la ley. De este modo, la alta incidencia delictiva en Brasil y México, podría ser analizada como un resultado de una corrupción e impunidad de los mismos.

Esto se torna, por ejemplo, muy claro en Brasil, donde hay un gran contraste entre el incremento de políticas públicas en la prevención del crimen, como las Unidades de Policía Pacificadoras (UPPs) en Rio de Janeiro, y desproporcional expansión de actividad criminosa sobre todo en las regiones del norte y noreste. Otro ejemplo también interesante, de cómo la corrupción se materializa en cultura, está en un reciente acto del Supremo Tribunal Federal (STF) que suspendió en diciembre del 2017 un indulto de navidad a presos condenados por corrupción y lavado de dinero. Sucede que Brasil, recientemente vivencia una eventual euforia de cazar y condenar funcionarios corruptos. No obstante, los niveles de corrupción son tan asombrosos y

arraigados que ni un aprisionamiento masivo si aproxima a resolver el problema y restaurar la orden pública. Por otro lado, en la trayectoria del intento de "limpiar" el país, se descubre que todos salen perjudicados con la legalidad, inclusive el propio presidente, que se vio compelido a sobreponer se al sistema de justicia, a través de tal indulto, en la tentativa de librar y abrigar a sus partidarios. La lección que el pueblo brasileño aprende a vista de eso es que en Brasil la delincuencia es recompensada.

Aun en Brasil, la insatisfacción publica con la corrupción pude ser percibida en la creatividad e ironía con que se bautiza a los casos de corrupción. Desde *Máfia dos Sanguessugas* (2006) (Mafia de las Sanguijuelas), *Dossiê dos Aloprados* (2006) (Dosier de los Chiflados), *Castelo de Areia* (2009) (Castillo de Arena), *Atos Secretos do Senado* (2009) (Actos Secretos del Senado) hasta el *Panettonegate* (2009). En este último escándalo, después de una filtración de videos mostrando a cierto gobernador recibiendo un saco con dinero ilícito, este se defendió de las acusaciones afirmando que el dinero sería destinado a la compra de *panettones* y juguetes para la navidad de niños carentes. Los gobernantes brasileños y sus afines, consiguieron desviar, solo en 2006, un valor conocido de, a lo minino, 120 millones de reales (aproximadamente 54 millones de dólares en esa época). ¡Son desvíos millonarios, para sobretodo el beneficio de familiares, que se dieron por los medios más singulares y excéntricos llegando a un extremo de almacenar enormes cantidades de dinero en ropas intimas!

México se destaca, principalmente, por el desvío de millones de pesos no declarados de los tesoros públicos que frecuentemente desaparecen, además de una gigantesca lista con gobernadores forajidos, que utilizaron dinero público en beneficio propio. Un ejemplo reciente sería el caso "Padrés", donde el exgobernador del estado de Sonora fue detenido después de desviar fondos públicos, que pudieron haber llegado hasta 30,000 millones de pesos, a empresas vinculadas a sus amigos y familiares. Por lo tanto, con un dinero que podría ser usado en la mejora de carreteras, salud o educación, pudiendo ser suficiente para construir hasta 20,000 escuelas, una vez más, centenas de niños mexicanos dejaron de ser educados, en pro del enriquecimiento ilícito de cinco o diez personas. Esencialmente, "no existen en México las condiciones objetivas que hagan más fácil y conveniente ser honesto que ser deshonesto." (Benitez, 2002, p. 41). De este modo, si el gobierno pretende lucrar con el sistema de salud, administrando medicamentos falsos, civiles por otro lado también pretenderán lucrar con

piratería; o si el gobierno pretende lucrar, aceptando sobornos en cambio de favores, civiles también intentaran zafarse de una violación vial, sobornando policías de tránsito; y finalmente, si el gobierno por un lado pretende lucrar reteniendo y desviando fondos públicos, por otro lado, civiles perjudicados, pueden evadir sus impuestos.

Con este mal funcionamiento, sobretodo del ámbito jurídico, la sociedad se ve drásticamente afectada e incentivada a perpetrar crímenes frente a la amenaza de impunidad. La honestidad, una vez que deja de ser ventajosa, hace que los individuos que en otro contexto serian compelidos en acuerdo a los preceptos establecidos por la ley, sean atraídos a la ilegalidad y como resultado, sean respaldados por un sistema de justicia fallido incapaz de castigar. Todos los días hay corrupción, tanto cuando un cajero no devuelve el cambio al cliente, como un conductor que estaciona su carro en espacio destinado a personas discapacitadas, así como "abarroteros que dan kilos de 900 gramos o gasolineros que dan litros de 900 mililitros." (Benitez, 2002, p. 41). De esta forma, la impunidad y la corrupción tienen el poder de moldear a una sociedad entera.

4. Participación pública y apatía política

El antídoto más adecuado en contra de la corrupción es una participación pública activa y elocuente. Sin embargo, tanto la ausencia de esa participación, como la existencia de problemas en su estructuración se convierten en factores decisivos en la manutención de la misma. Primeramente, la ausencia de participación, cuando es causada por una carencia generalizada de interés popular de participar en la vida pública, como por ejemplo en los momentos donde son necesarios reivindicar o protestar, es una evidencia de apatía política. Luego, es importante resaltar que el más básico principio que conduce al individuo a participar activamente en la vida pública, es su respectivo grado de confianza en los sistemas gubernamentales. En otras palabras, el individuo que no posee confianza en el sistema público y que, por otro lado, posee una incerteza de impunidad o certeza de represalia, se abstendrá en participar, no hará una denuncia, y todo el ordenamiento social será deteriorado. En este sentido, la impunidad se torna tan peligrosa como el juzgamiento arbitrario, una vez que, en la existencia de uno u otro, el estado pierde su principal función frente a la sociedad: la de regular el orden, de castigar al criminal y recompensar a la víctima, y acaba conquistando, por esa razón, la aversión social. Por consiguiente, esa aversión mantenida por la sociedad, evita que la misma cuente con la voluntad

política suficiente para actuar y buscar por mejorías a través de una acción colectiva. Si observada, por ejemplo, la percepción de los mexicanos acerca del desempeño de sus autoridades, rápidamente se identifica una de las razones de una baja incidencia de participación pública: de acuerdo con el INEGI, 78%, 68% y 66% de la población identifico, respectivamente, la policía de tránsito, la policía preventiva municipal y jueces, y a el ministerio público como corruptos.

No obstante, si la población participa en la vida pública, un factor crucial para comprender la vivacidad de una corrupción en este contexto, seria analizar de qué forma esa participación se organiza. En este sentido, uno de los grandes problemas en las protestas y reivindicaciones en curso en Brasil y México es que la mayoría de esos movimientos no disponen de los requisitos mínimos para alcanzar suficiente relevancia en la actualidad. Entre esos requisitos mínimos, se encuentran principalmente el tamaño y recursos que el movimiento dispone, el tipo de liderazgo, su motivación y capacidad de cohesión. Esta no es, por ende, una discusión acerca de si un determinado grupo activista deba o no alcanzar esa totalidad de sus reivindicaciones, pero si el porqué de, eventualmente, no la alcancen.

Tiendo en vista esos parámetros, se puede analizar la presente onda de protestas que tomo cuenta de Brasil a partir de 2013. Esas protestas, al principio, eran una reacción en contra del aumento de las tarifas del transporte público. Sin embargo, en el advenimiento de la Copa del Mundo FIFA 2014 con sede en Brasil, esas protestas consistían sobre todo en una profunda reacción anticorrupción. Por un lado, el gobierno pretendía gastar billones en la construcción de nuevos estadios e infraestructura para llevar a cabo la copa, por otro la juventud tomaba aquello como injuria, una vez que grande parte de ese dinero probablemente sería desviado. Inicialmente, las manifestaciones eran esparcidas y no poseían un gigantesco número de adherentes. Aquellos que participaron en las protestas creían que el país no necesitaba ser sede de una copa, pero si utilizar tales billones en la mejora de la calidad de vida del pueblo brasileño. No obstante, también había aquellos que vestían máscaras, asaltaban y destruían pequeños establecimientos comerciales, así como otros que llevaban bebidas alcohólicas y se aprovechaban de las circunstancias para interactuar socialmente. Por ende, el mayor defecto estructural de esas protestas fue no contar con liderazgo y reivindicaciones claras, habiendo, por consiguiente, un gran número de manifestantes autónomos que traían con ellos requerimientos divergentes. Como

resultado, por la ausencia de un líder especifico y cierto grado de desorden, los movimientos a pesar de haber atraído bastante la atención, fallaron en alcanzar la cohesión necesaria a fin de conquistar una mudanza efectiva. Como prueba, esas tarifas de transporte público hoy son el doble, y el movimiento, "¡No habrá copa!" no impidió que la copa se llevara a cabo.

De la misma manera fueron, y son, las protestas que siguieron, como por ejemplo las protestas de 2015 contra el gobierno de la ex-presidente Dilma Rousseff que, por más que alcanzaron un nivel histórico de participación, aproximadamente 3 millones de personas en las principales ciudades brasileñas, y culminaron en el eventual *impeachment* de Dilma en el año siguiente, por las mismas razones estructurales anteriores, no fueron capaces de alcanzar su totalidad. Además del hecho de que una grande mayoría de los participantes desconocía cuales eran en realidad los crímenes cometidos por la presidente, y con excepción de aquellos que pedían por un golpe militar, los protestos fueron categóricamente una marcha de solidaridad al estado de decadencia general en el que se encontraba el país, sin contar con una lista de requerimientos concisos y objetivos.

Como ejemplo de participación pública en México, se encuentra el polémico movimiento zapatista de Chiapas y a través de su análisis, con base en esos parámetros, también es posible identificar las razones por las cuales ese grupo no consigue alcanzar la totalidad de su reivindicación. La ideología del grupo, se encuentra en la revuelta en contra del gobierno mexicano, que no consigue cumplir con los acuerdos mutuos establecidos, y es realzada por un sentimiento de que el mismo no respeta la cultura y autonomía del pueblo indígena. Pero es también una revuelta en contra de las ONGs Internacionales que, a través de la imposición de proyectos intentaban decidir como el conflicto sería resuelto, de acuerdo con sus propios arbitrarios entendimientos. Como observado por el Subcomandante Marcos (2003), "imaginen la desesperación de una comunidad que necesita agua potable y a la que le endilgan una biblioteca, la que requiere una escuela para los niños y le dan un curso de herbolaria." (citado en Gonzáles, 2013, p. 123). Frente a eso, decidieron cesar las negociaciones con el gobierno mexicano, levantaron sus armas en contra del mismo, y declararon su autonomía política. No se puede decir, por tanto, que los zapatistas fallaron, apuesto que gozan de cierta autonomía, moderadamente reconocida por el estado en función de la Constitución mexicana que les garantiza el derecho de oponerse al gobierno. Sin embargo, Chiapas aun es una región que sigue revestida por muchos

conflictos en función de la cualidad de meta a la que los zapatistas pretenden, una autonomía absoluta que, por residir expresamente en territorios mexicanos, se torna inviable. La primera razón de no haber alcanzado el éxito integral es, por tanto, en relación a su motivación y capacidad de cohesión. En un segundo plano, a pesar de contar con fuerte liderazgo, este movimiento no cuenta con suficientes recursos y adherentes a la causa, una vez que la mayoría de los conflictos, son con los propios habitantes de esos territorios que desacuerdan drásticamente con la ideología zapatista.

En conclusión, igualmente importante que la ocurrencia de la participación pública, es también importante que esta deba ser correctamente estructurada para tornarse efectiva. Por lo tanto, la ausencia de participación pública puede ser comprendida como un efecto de la apatía política. Un gobierno que es incapaz de ejercer su legitimidad, por medio de un buen funcionamiento de sus respectivos ámbitos, cría una sociedad desamparada que se torna indiferente y apática. Con la confianza pública desmazalada, la única certeza popular es de la existencia de la impunidad y de la ausencia del estado de derecho. Todavía, si hay una porción de la sociedad dispuesta a participar y reivindicar sus derechos, o indignada lo bastante a punto de rebelarse, por no contar con el suficiente tamaño, recursos, liderazgo, motivación y cohesión, esa participación o movimiento corre el riesgo de no obtener considerable voz y destaque, como es la presente situación brasileña y mexicana.

5. Conclusión

El inicio de este articulo sugiere que la misma lucha peleada por el pueblo latino americano en contra de la explotación europea aún sigue viva para este pueblo, que ahora sufre en virtud de otro mal: la corrupción. Indignante es, recorrer los distintos poblados de Brasil y México, sobre todo aquellos que no son exhibidos en las tarjetas postales, y ver todo aquello que un gobierno se esfuerza para esconder, toda una población viviendo sobre pésimas condiciones de vida. Son lugares donde las personas no tienen lo que comer, no cuentan con educación, salud, seguridad, saneamiento y recreación. Esas personas, por lo tanto, no cuentan con ciudadanía, cuentan con solamente un grande y vacío nada. No obstante, eses mismos lugares también abrigan una clase opuesta que radicalmente se contrasta en medio a ese contexto de pobreza por su excesiva cantidad de riquezas. Sin embargo, una reflexión que, para muchos podría ser el inicio de un

apelo marxista ideológico, es en realidad una renuencia en tolerar y sujetarse a esa corrupción. Por lo tanto, lo que deja esa población esencialmente sofocada, diferentemente de un progreso o mejoría ajena merecida y conquistada a través de trabajo arduo, es un repudio al enriquecimiento ilícito que provoca serios daños y consecuencias para los mismos. Finalmente, el mayor lamento de ese pueblo es acreditar en una inmensidad de promesas electorales de mejoría de vida y, como símbolo de esta confianza, depositar su voto en el candidato "menos peor" disponible y día a día descubrir que su voto fue inútil, una vez que el nuevo electo que tanto le prometió hoy se ha tornado en solamente uno más que le roba.

En este sentido, en virtud de ese defecto social y sus respectivos resultados, después de comprender los diferentes aspectos discutidos en este texto y como esos contribuyen a la existencia y sustento de la corrupción en Brasil y México en su verdadera esencia, el mayor desafío se convierte, por lo tanto, en cómo combatir este problema. Es necesario comprender que antes de una reforma constitucional es preciso una reforma judicial, y que los ámbitos ejecutivo y jurídico sean crucialmente capases de trabajar únicamente en pro del interés nacional; es necesario observar que parte de la ola de crímenes que afecta esas sociedades es también parte de un ciclo vicioso establecido por una corrupción impune que compele a toda una sociedad a actuar contrariamente a la legalidad; y que la participación pública es fundamental, pero debe ser correctamente estructurada y organizada a fin de alcanzar transformaciones lo suficientemente relevantes en el actual contexto. Al acrecentar, por lo tanto, una perspectiva más a esa incesante discusión, este texto pretende hacer al lector cuestionarse, formular y reflexionar acerca de qué forma podríamos talvez un día, fomentar algo que ponga fin a ese panorama de decadencia política que la corrupción llevo a nuestro ordenamiento social.

6. Bibliografía

Benitez, A. (2002). La cultura de la Corrupción en México. Revista de la Facultad de Derecho de México, [online] 237(1), p. 41-43. Disponible en:https://revistascolaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/view/28583/25849 (Visitado 12 septiembre 2017).

Bardes, B., Shelley, M. and Schimidt, S. (2016). American Government and Politics Today. Boston: Cengage Learning.

CNN Expansión, (2016). Caso Padrés: Expediente abierto sobre Corrupción en Sonora. [online] Disponible en: http://expansion.mx/economia/2016/02/08/caso-padres-expediente-abierto-sobre-corrupcion-en-sonora (visitado 6 diciembre 2017).

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (1917). Disponible en: https://www.juridicas.unam.mx/legislacion/ordenamiento/constitucion-politica-de-los-estados-unidos-mexicanos (Visitado 3 octubre 2017).

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica (2010). Censo Demografico. [online] IBGE. Disponible en: https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/sociais/trabalho/9662-censo-demografico-2010.html?&t=downloads (Visitado 13 noviembre 2017).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Anuario estadístico y geográfico de los Estados Unidos Mexicanos. [online] México: INEGI, p. 308. Disponible en: http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/Productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/AEGEUM_2017/702825097912.pdf (Visitado 13 noviembre 2017).

Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). Encuesta nacional de victimización y percepción sobre seguridad pública (ENVIPE). [online] INEGI, p. 16. Disponible en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2017/envipe/envipe2017_09.pdf (Visitado 13 noviembre 2017).

Malkin, E. (2017). En México se acumulan los gobernadores corruptos, e impunes. [online] NY Times. Disponible en: https://www.nytimes.com/es/2017/04/19/mexico-gobernadores-corrupcion-impunidad-duarte/ (Visitado 6 diciembre 2017).

Quero, C. (2013). Organização de protestos pode indicar 'novidade' política no Brasil. [online] BBC Brasil. Disponible en: http://www.bbc.com/portuguese/noticias/2013/06/130618_brasil_protestos_analise_pai_cq (Visitado 4 diciembre 2017).

Gonzáles, M. (2013). Organización y filosofía política de la revolución zapatista de Chiapas. Universitas: Revista de Filosofía, Derecho y Política, 18, p. 119-148.

Székely, A. (2002). Democracia, Reforma Judicial, Estado de Derecho en México. Revista de la Facultad de Derecho de México, [online] 237(1), p. 209-218. Disponible en: https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/

article/view/28594/25859 (Visitado 12 septiembre 2017).

The Institute for Economics and Peace, (2017). Global Peace Index 2017. [online] Vision of Humanity.Disponible en: http://visionofhumanity.org/app/uploads/2017/06/GPI17-Report.pdf (Visitado 21 septiembre).

Política anticorrupción: hacia el modelo multi-agencias en México

Anti-corruption policy: towards the multi-agencies model in Mexico

Enrique Martínez Gaitán[1]

Resumen: Las agencias anticorrupción son entes creados con el objetivo de atender el fenómeno de la corrupción, estas instituciones están dotadas de poderes ya sea de represión y/o prevención de la corrupción, en este orden el Sistema Nacional Anticorrupción SNA, es un cuerpo de instituciones en cuya estructura surge un cuerpo de rectoría y coordinación el cual cuenta con las características y funciones ejecutivas de un modelo de agencia anticorrupción.

Abstract: Anti-corruption agencies are entities created with the objective of addressing the phenomenon of corruption, these institutions are endowed with powers of either repression and / or prevention of corruption. In this order, the "Sistema Nacional Anticorrupción" (SNA) is a body of institutions in whose structure a governing and coordination body emerges, which has the characteristics and executive functions of an anti-corruption agency model.

Palabras clave: Políticas; Corrupción; Anti-corrupción; SNA; ACAs

Introducción

A finales de los años 90's el Estado mexicano sufre una serie de transformaciones en materia de combate a la corrupción derivada de la política internacional, misma que coadyuvo con la política doméstica, transformando paulatinamente la estructura organizacional y política del Estado mexicano. Pero es en el año 2012 cuando inicia una política frontal contra la corrupción, desarrollándose así un entramado jurídico-institucional que conformó un ente complejo, llamado el Sistema Nacional Anticorrupción, mismo que hoy implica una serie de retos en el desarrollo de la política, organización y estructuras del combate a la corrupción en México.

[1]Licenciado en Derecho. Maestrante en el Posgrado de Asuntos Políticos y Políticas Públicas del Colegio de San Luis A.C. Programa de Estudios Políticos e Internacionales, Línea de investigación Procesos, actores e instituciones políticas, correo:henrrymtz15@gmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

1.- Que es corrupción y anticorrupción

1.1.- Corrupción

Etimológicamente corrupción es una palabra que proviene del latín “Corruptio”, la cual se compone por un prefijo, un verbo y un sufijo. El prefijo “con” se traduce como unión o colaboración, el verbo “rumpere” significa partir, romper, hacer pedazos, destrozar estallar y el sufijo “tio” que indica una acción u efecto.

Por lo cual de inicio la palabra señala la acción u el efecto de romper o hacer pedazos una unión o colaboración, lo cual se liga a la existencia de un acuerdo o un marco de creencia que norma las actuaciones de las personas que conforman la unión o colaboración, por ende, la palabra señala un acto desleal o traición hacia un marco de normatividad que guía la interacción social.

Sin embargo, se trata de un concepto muy amplio y el hecho de dotarlo de tipos y características lo hace más denso para viajar o describir, puesto que los conceptos que relacionan a la corrupción con las palabras, poder, dinero, ingreso, conductas, funciones, maximizar, funcionario, etc., son conceptos con un bajo nivel de abstracción, como señala Sartori “las […] conceptualizaciones específicas, de hecho, configurativas: aquí la denotación se sacrifica a la precisión de la connotación” (Sartori, 1970: 1041).

Por ende, un concepto más útil o móvil es aquel cuyo grado de connotación y denotación se ubica en una escala media de abstracción, sin embargo, el elemento público agrega un elemento de complejidad y coherencia puesto que se habla de faltas y daños en detrimento de los intereses públicos y no privados.

El siguiente es un concepto con escala media de abstracción.

> La corrupción consiste en la violación limitada de una obligación por parte de uno o más decisores con el objeto de obtener un beneficio personal extra posicional del agente que lo(s) soborna o a quien extorsiona(n) a cambio del otorgamiento de beneficios para el sobornante o el extorsionado que superan los costos del soborno o del pago o servicio extorsionado. (Garzón, 2003: 30)

Aquí el concepto implica tres actos indispensables para hablar de que lo que sí es y de lo que no es corrupción: el primero es un cuerpo normativo ya sea social, moral o jurídico, puesto que "no es posible hablar de corrupción sin hacer referencia simultánea al marco normativo dentro del cual se produce el acto o la actividad calificada de corrupta" (Garzón 1997: 42); el segundo elemento es el decisor, es decir la persona que realiza un papel relevante para el sistema social, y el tercer elemento es, la o las personas que tratan de obtener un beneficio o ganancia, con la comisión del acto corrupto.

Del último elemento se podría señalarse que existe una posición desde el enfoque racional puesto que si se habla de un beneficio entonces se estaría hablando de un acto de cálculo, sin embargo, Garzón es consciente de este hecho y señala a un sujeto activo el cual soborna o extorsiona de allí la escisión entre racionalidad y necesidad de realizar el acto, o en otras palabras la realización de una actuación corrupta no obedece siempre al intercambio consensuado, sino que en determinadas circunstancias la actuación corrupta surge por la amenaza clientelar o por la amenaza del uso de la fuerza.

El hecho de que el combate a la corrupción requiera de un concepto lato sensu, estriba en la necesidad de que un concepto muy específico no permite hablar de corrupción en la administración pública de forma idónea, puesto que las actividades de esta última son diversas y usualmente los conceptos ordinarios sobre corrupción no van más allá del señalamiento de la utilización de la función pública para beneficio económico personal.

1.2.- Anticorrupción

No existe una definición consensuada sobre lo que sería anti corrupción, sin embargo, podemos señalar claramente que se trata de un prefijo y una palabra, el prefijo "anti" indica lo opuesto o que lucha contra algo, y por corrupción pues encontramos que se trata de la transgresión de un marco normativo por parte de uno o varios decisores con el objeto de generar una ventaja o ganancia para él o para otro a cambio de una contra prestación, en detrimento del bien o servicio público.

Por lo cual podemos señalar que anti-corrupción se trata de acto(s) público(s), que tienen por objeto la creación de políticas, normas o programas cuyo objeto busca: prevención, reducción, investigación, restricción, persecución, cumplimiento, enjuiciamiento, reparación o

sanción de acto(s) u hecho(s) que transgredan un marco normativo, mediante el cual se conduce las actividades, entes, recursos u objetivos públicos del Estado.

El termino actividades anticorrupción permite englobar diversos actos de combate frontal a la corrupción que desarrollan los países. "Actividades se dividen en tres amplias categorías: programas integrados de lucha contra la corrupción, nueva legislación dirigida a reducir los incentivos para la corrupción y adopción de convenios internacionales y afiliación en coaliciones internacionales contra la corrupción" (Rousso, 2006: 253).

Siguiendo esta categorización, se comprende que las acciones anticorrupción, se puede clasificar de forma general en las denominadas actividades anti-corrupción como un género dentro del cual se pueden ubicar especies de actividades anticorrupción tales como: reformas, políticas públicas, planes o programas, que los Estados han realizado o están realizando para combatir el fenómeno.

De las categorías generales se desprende características específicas, mismas que son clasificadas como funciones elementales de combate a la corrupción.

Las características anticorrupción se clasifican en funciones y tareas:

> Funciones principales contra la corrupción: investigación y enjuiciamiento; prevención; educación y concientización; coordinación; y monitoreo e investigación. Estas funciones se reflejan en las siguientes tareas anticorrupción: recibir y responder a las quejas; reunir inteligencia, realizar monitoreo y realizar investigaciones; llevar a cabo procesamientos; emitir órdenes administrativas; implementar investigación preventiva, análisis y asistencia técnica; proporcionar orientación sobre políticas éticas […]. (OECD, 2008: 22).

De manera amplia la lucha contra la corrupción se desarrolla a través de actividades anticorrupción, las cuales tienen objetivos o funciones específicas en la materia, mismos que a su vez implican una serie de tareas o labores.

2.- Políticas y entes anticorrupción

2.1.- Política anticorrupción

"Durante la última década, la mayoría de los donantes bilaterales y multilaterales, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y expertos académicos en corrupción han abogado por un enfoque multisectorial e integral para luchar contra la corrupción en todo el mundo" (Rousso, 2006: 247).

De este modo las actividades anticorrupción pueden ubicarse en dos enfoques generales, el internacional y el nacional, dentro de los cuales surge un enfoque medio que la literatura denomina enfoque multisectorial de lucha contra la corrupción. Como ya fue señalado, al interior de esta clasificación de actividades podemos ubicar tres aspectos generales de participación multisectorial de combate a la corrupción:

1.- Crear nueva legislación o reformar la existente;

2.- Construir alianzas con otros países y organizaciones por medio de la firma de convenios contra la corrupción.

3.- La implementación de un programa integral contra la corrupción.

De esta forma la política internacional delineó la estrategia de combate a la corrupción de los países, además de ello en muchos casos la política anticorrupción domestica surgió a la par de la internacional, mediante una tarea multisectorial. "Hasta antes de 1996, la corrupción en los países era considerado asunto de política interna, donde las directivas y recomendaciones internacionales sobre desarrollo no tenían cabida" (Kaufmann, 2006: 13).

En la década de los 90s sobresale los grandes cambios institucionales y normativos que robustecieron la lucha contra la corrupción, algunos de esos cambios fueron el mejoramiento de las estructuras clásicas de prevención y control del poder, pero sobre todo la creación de órganos especializados en la lucha contra la corrupción o ACAs (Anti-Corruption Agencies) AAC (Agencias Anti-Corrupción), que son conceptualizadas como aquellos entes públicos autónomos de naturaleza permanente, cuyos fin esencial es el combate a la corrupción.

De Sousa indica "las agencias anticorrupción (ACAs) son cuerpos públicos (financiados) de naturaleza segura, con una misión específica para luchar contra la corrupción y reducir la oportunidad estructuras propicias para su ocurrencia en la sociedad a través de medidas

preventivas y/o represivas" (2009: 1).

En relación a lo anterior, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo OCDE, ha señalado:

> La última década fue testigo de una creciente constelación de instrumentos internacionales de "hardlaw" (tratados y convenciones) y "softlaw" (recomendaciones, resoluciones, directrices y declaraciones) elaborados y adoptados en el marco de organizaciones como las Naciones Unidas, el Consejo de Europa, la OCDE […]. (2008:17)

Como resultado de estas convenciones y directrices surge el inicio de una política multisectorial en combate a la corrupción en la gran mayoría de los países miembros de la OCDE, Unión Europea entre otros, además en muchas ocasiones estas políticas incentivaban la creación de agencias anticorrupción.

"Tras el fracaso percibido de los cuerpos convencionales del orden público (policía, tribunales, etc.), los gobiernos, los donantes y las organizaciones gubernamentales internacionales (OGI) a menudo consideran que las ACAs (Anti-Corruption Agencies) son la respuesta institucional definitiva a la corrupción" (De Sousa, 2009: 1).

La recomendación de agencias anticorrupción como política integral, obedecía en gran medida a la preocupación sobre la corrupción sistémica de los Estados, la cual sobrepasa mecanismos ordinarios de control y sanción o como señala Arellano et al., "Cuando esta desviación es una práctica generalizada y diferentes sectores de la sociedad y del Gobierno han construido redes de corrupción organizadas (informal e incluso formalmente), capaces de evitar su detección y evadir los castigos" (2015: 77).

Sin embargo, la creación de una política integral anticorrupción y generalmente una agencia anticorrupción plantea enormes retos a las instituciones vigentes del Estado, por ende, es necesario que quien diseña y ejecuta las reformas este en la disposición política de atacar el fenómeno, y además es necesario que en la administración pública no existan grandes factores de discrecionalidad que impidan la correcta implementación de las estrategias y actividades anticorrupción. En este orden Arellano et al., expresan:

> Para tratar de conciliar una AAC y un contexto democrático, la creación de esta entidad obliga a definir una estrategia de reforma para la coordinación entre actores organizacionales, que posibilite reconstituir el pacto de respeto a contratos y reglas colectivas y legalmente establecidas (pacto de integridad). Por lo tanto, un acuerdo entre actores políticos-administrativos-civiles y el establecimiento de una AAC son dos acciones indispensables para comenzar una lucha frontal contra la corrupción. (2015: 86)

Quizás por ello Klitgaard liga inicialmente el combate a la corrupción con el entorno administrativo y se centra en el aspecto racional, es decir para él, los espacios en el sistema producen confort, para que un decisor realice o no un acto de corrupción, es decir que diversos entornos en la administración generan incentivos, por ello señala lo siguiente:

> El secreto de una reforma exitosa es cambiar las políticas y los sistemas, en lugar de buscar a culpables aislados, agregar nuevas leyes y reglamentos, o pedir una renovación moral. Donde hay la combinación de monopolio más la discreción oficial menos la rendición de cuentas, tenderemos a encontrar la corrupción. (2000: 24).

Estas reformas y programas, en inicio deben atender las necesidades más cercanas, es decir combatir la corrupción mediante estrategias que permitan el desarrollo e implementación de las nuevas instituciones anticorrupción.

> Tener una estrategia también significa que, por lo general, no debamos atacar todas las formas de corrupción a la vez, debemos distinguir varios tipos de corrupción y reconocer que no todas son igual de dañinas […] la corrupción sistémica en la policía suele ser más perniciosa que la corrupción en departamento de licencias de conducir. (Klitgaard, 2000: 27).

En relación con esto señala Arellano que, para conducirnos es necesario pensar en una lógica organizacional de combate a la corrupción desarrollada mediante una estrategia, y por ello debemos explicitar que se comprende por estrategia: “la definición de “estrategia” sugerida por

Mintzberg como “posición”, es decir, como “el medio de localizar a una organización en un ambiente, una fuerza mediadora -o aparejamiento- entre la organización y su contexto interno y externo”” (2015: 86).

Bajo esta idea las actividades anticorrupción deben guiarse por una estrategia, que proporcione una ubicación organizacional de los mecanismos e instituciones anticorrupción en el ambiente de la organización pública. Y además debe perseguir la lógica institucional del país y contar la cooperación y coordinación de actores institucionales y políticos que permitan el establecimiento de acciones o entes de combate frontal a la corrupción.

2.2.- Clasificación de los entes anticorrupción

En atención a los modelos clásicos y de éxito de agencias anticorrupción (AAC/ACAs), surgieron diversas políticas con ambiciones de configurar agencias u entes de combate a la corrupción. Derivado de los casos históricos, los académicos establecen qué enfoques de política, programas o reformas, configuran realmente una AAC, de acuerdo a sus instituciones, mecanismos, estrategias y facultades.

La clasificación general se divide en dos grandes enfoques:

> Agencia única la cual establece una cantidad de capacidades, responsabilidades y recursos […] creando así una poderosa agencia centralizada capaz de encabezar un esfuerzo radical contra la corrupción. […] el enfoque de múltiples agencias es menos ambicioso, creando una o más unidades adicionales o agencias con responsabilidades específicas contra la corrupción que no existían previamente o estaban dispersas entre los departamentos. (Meagher, 2004: 17)

Otro modelo que es denominado como inicial u original, es el de la OCDE, el cual clasifica las estrategias anticorrupción en tres tipos de agencias derivado de las funciones y atribuciones institucionales, dicho modelo fue creado a partir de la evidencia empírica de Asia y Europa del este. (2008: 31-38)

Derivado de lo propuesto por la OCDE, podemos señalar los siguientes modelos:

1.-Agencias multipropósito con poderes de aplicación de la ley: Este modelo es un

enfoque de agencia única basado en los pilares clave de la represión y la prevención de la corrupción: políticas, análisis y asistencia técnica en prevención, difusión pública e información, monitoreo e investigación. (ej. Hong Kong, Singapur)

2.- Instituciones de aplicación de la ley o policial: El modelo de aplicación de la ley adopta diferentes formas de especialización y puede implementarse en los órganos de detección e investigación en los órganos de enjuiciamiento. […] En ocasiones, el modelo de aplicación de la ley también incluye elementos de prevención, coordinación e investigación. (ej. Bélgica, España)

3.- Instituciones de prevención y coordinación de políticas: Este modelo incluye instituciones que tienen una o más funciones de prevención de corrupción. Pueden ser responsables de la investigación en los fenómenos de corrupción; evaluar el riesgo de corrupción; monitoreo y coordinación de la implementación de las estrategias y planes de acción nacionales y locales contra la corrupción; revisar y preparar legislación relevante; monitorear las reglas de conflicto de intereses y el requisito de declaración de activos para los funcionarios públicos; elaboración e implementación de códigos de ética; ayudar en la capacitación anticorrupción para funcionarios; […]. (ej. Francia, Eslovenia, Estados Unidos)

Sin embargo, no cualquier ente y política de combate a la corrupción puede generar o crear una agencia anticorrupción ACA (Anti-Corruption Agencie), por ello se han establecido requisitos mínimos para señalar cuando un enfoque anticorrupción consolida una agencia.

De Sousa, señala diferentes realidades institucionales de la política y actividades de una agencia anticorrupción:

> La literatura identifica una serie de requisitos que deben estar vigentes para que una agencia en particular sea clasificada como ACA (Anti-Corruption Agencie): 1.- distinción, 2.- desarrollo de dimensiones de control preventivas y / o represivas, 3.- durabilidad, 4.- poderes para centralizar la información, 5.- articulación, 6.- producción y transferencia de conocimiento, 7.- Imperio de la ley, 8.- existencia conocida y accesible para el público en general. (De Sousa, 2009: 6)

Estos modelos y requisitos representan la forma en la cual se conduce las políticas y estrategias anticorrupción, no solo bajo una lógica administrativa-organizacional, sino la forma

en que se conjuntan o engloban las tareas esenciales de combate a la corrupción bajo una conducción directa. Esta labor frontal o directa se desarrolla mediante la creación exclusiva de facultades y atribuciones en la materia o en su defecto coordinando los entes que de forma indirecta funcionan como entes de combate a la corrupción.

3.- El SNA y la política anticorrupción con enfoque multi-agencias

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en México, es una entidad emanada de cambios y reformas en combate a la corrupción, que se está desarrollando a través de diversos enfoques de política, esté ente surgió principalmente a raíz de cambios y reformas provenientes de dos contextos, el primero fue el internacional y el segundo fue el nacional.

3.1.- Contexto internacional

Respecto a los cambios generados en el contexto internacional, estos surgieron primordialmente a través de la integración a diversos entes internacionales y mediante la suscripción de instrumentos jurídicos internacionales (tratados y convenciones).

"El creciente interés de la comunidad internacional por limitar la corrupción es parte de un replanteamiento general de la función de los organismos internacionales de ayuda y de crédito en la era de la posguerra" (Rose-Ackerman et al. 2011: 224).

Uno de estos cambios internacionales obedeció a las crisis económicas y las afiliaciones a organismos supranacionales financieros, los cuales llevaron a la necesidad e inclusive obligación de modificar las instituciones internas de los países, producto de los tratados y convenciones suscritas.

Uno de esos cambios se dirigió a la administración como escribe Aguilar:

> Las recientes reformas de la administración pública o a las nuevas orientaciones de la disciplina administrativa nos hace descubrir que sus alcances actuales enfoques teoremas tecnologías, diseños, normas y procedimientos comparten el propósito de dejar atrás de una buena vez las funestas situaciones de desorden financiero y provisión ineficaz de bienes y servicios de las décadas pasadas, que erosionaron la confianza de los ciudadanos en sus gobiernos […]. (2006: 1)

El otro cambio internacional, sigue de forma directa el combate a la corrupción, derivado de una preocupación internacional que inicio a través de la creación de marcos jurídicos internacionales de combate frontal a la corrupción, tales como la Convención Interamericana Contra la Corrupción, que fue adopta por la OEA (1996), la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción, o la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en las transacciones comerciales Internacionales (1999).

Bajo esta idea el primer instrumento que coadyuvo en la formación de la lucha contra la corrupción en el continente americano fue la Convención Interamericana contra la Corrupción, adoptada en 1996, a través de esta convención se fija en las naciones parte entre ellas México un marco mínimo general para el combate de la corrupción, en adición al implementado internamente. Esta convención postula por la implementación y fomento de prácticas que permitan la detección, sanción, combate, sistemas de contratación, declaración, recaudación y órganos de control.

De aquí que la política anticorrupción doméstica esta nutrida por estos marcos internacionales, ya que, mediante su adopción o suscripción, se crean obligaciones para la realización de diversas medidas para el desarrollo del combate a la corrupción, algunos instrumentos con más tareas que otros, como observa López:

> En el caso de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) se contempla la posibilidad de que los países designen una autoridad central para «formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación» entre países. La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC) va más allá. Contempla que haya un órgano o varios que sean los responsables del diseño, coordinación, aplicación y supervisión de las políticas contra la corrupción. (2003: 126)

De igual forma la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, expresa lo siguiente respecto a un órgano anticorrupción:

Artículo 6. Órgano u órganos de prevención de la corrupción:

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda,

encargados de prevenir la corrupción […] (UNCAC 2004)

3.2.- Contexto nacional y desarrollo de la política anticorrupción

El caso del Sistema Nacional Anticorrupción y la política anticorrupción en México obedece a un desarrollo institucional que proviene desde los años 70s, tal como señala Morris:

> Fox no fue el primer presidente mexicano en buscar reformas anticorrupción, […] Luis Echeverría y José López Portillo, implementaron reformas que fortalecieron los mecanismos de control presupuestario […] De la Madrid instituyo más controles sobre el presupuesto y la transparencia, sistemas de declaración de bienes. (2009: 83)

Sin embargo, el combate frontal empieza a surgir en los años 90s, ya que en el año 1994 se crea la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM), cuyas atribuciones eran la administración de bienes de la federación, desarrollo integral de las dependencias, y el manejo de los controladores internos de las dependencias.

La lógica anticorrupción continuó con más fuerza en los siguientes sexenios, siendo el de Fox uno de los más sólidos en cuanto a la construcción o implementación de organismos, reformas y programas anticorrupción, no solo provenientes desde su despacho, sino que es posible hablar de una lógica alternativa a la del ejecutivo. Esta nueva alternativa se desarrolla a través del protagonismo del Congreso de la Unión y de los órganos autónomos. Sin embargo, el activismo de Fox fue notable tal como expresa Morris:

"Al asumir el cargo, Fox estableció rápidamente una comisión intersecretarial para luchar contra la corrupción: la CITCC (Comisión Intersecretarial para la Transparencia y el Combate a la Corrupción)" (2010: 152).

Su compromiso anticorrupción se manifestó de forma institucional en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, mismo que contenía como principio rector el combate a la corrupción, hecho que enfatizaba el compromiso político del nuevo presidente. Además de ello en el año 2001 desaparece a la Secretaria de la Contraloría y Desarrollo administrativo, y se crea la Secretaria de la Función Pública, a la que se le añaden funciones como, la dirección de sistema profesional de carrera, la interpretación y alcance de sus normas (solo en caso de duda), los

lineamientos en materia de administración de personal y las políticas de gobierno electrónico.

El siguiente sexenio la lucha contra la corrupción fue más escaza como señalan diversos actores:

> Anticorrupción bajo Calderón no gozo del perfil o prioridad durante los primeros años de Calderón (2006-2007) como lo hizo bajo el presidente Fox. […] el gobierno estuvo involucrado en una serie de reformas clave algunas iniciadas bajo Fox y discutida previamente. […] Claramente la principal prioridad de Calderón durante ese tiempo era el tráfico de drogas o el crimen organizado. (Morris, 2009:120)

Sin embargo, el desarrollo e implementación las reformas y adecuaciones en el contexto político nacional no fueron suficientes para combatir la corrupción, ya que no se trataron de reformas integrales, y por tanto no englobaban diversos actores e instituciones clave y sus esfuerzos no estaban dirigidos a una política frontal del fenómeno.

Estos hechos atentaron de cierta forma con las medidas de combate del fenómeno, ya que:

> Para prevenir e impedir la corrupción se requiere de la excelencia conjunta de muchas entidades gubernamentales […] la experiencia nos demuestra que hay una otra necesidad en las campañas contra la corrupción: la necesidad de contar con un punto focal. Alguien, o algún cuerpo oficial, tiene que estar a cargo de la campaña contra la corrupción -debe tener la autoridad política, estar bajo el ojo público y poseer prestigio personal. (Klitgaard- MacLean, 2001: 92)

En el año 2012, el pre-candidato a la presidencia Enrique Peña Nieto, prometió crear un órgano anticorrupción, la bancada del Partido Revolucionario Institucional PRI, envió la iniciativa al Senado para crear una Comisión Nacional Anticorrupción antes de que tomara posesión como presidente Enrique Peña Nieto.

Desde este momento se inició un proceso institucional político a través del cual se trazó la creación del órgano anticorrupción que hoy en día es el Sistema Nacional Anticorrupción (en adelante SNA).

En inicio la propuesta del PRI y del presidente de crear una Comisión Anticorrupción fue llevada al Senado, en donde se aprobó y se envió a la Cámara de Diputados, es aquí en donde surgen las voces en contra de este nuevo ente, derivado de ser una propuesta del ejecutivo, hecho que presumía su posible parcialidad. Tal como se presume a continuación:

> Comisión Anticorrupción: una respuesta insuficiente. La propuesta aprobada por el Senado de la República recibió fuertes críticas de académicos y especialistas de la sociedad civil. La idea de una Comisión Anticorrupción- como único órgano responsable del control de la corrupción- no abordaba el problema en su conjunto. (TM, 2017)

Derivado de ello surgieron diversas propuestas e iniciativas de la sociedad civil, pero sobre todo de los partidos políticos, quienes expresaron los ideales que debería contener un ente anticorrupción, desde su autonomía hasta la rectoría de la política pública y la inclusión de miembros de la sociedad civil. Las nuevas propuestas crearon un entramado jurídico-institucional llamado Sistema Nacional Anticorrupción SNA.

El siguiente paso para la creación del Sistema Nacional Anticorrupción SNA, fue la aprobación de las reformas constitucionales y otras disposiciones legales, a esto se le llamo La Reforma Anticorrupción. El siguiente paso continua a partir del 27 de mayo del 2015 como se explica en las siguientes líneas:

> Tras la aprobación en el Senado y en más de 16 Congresos locales, la Reforma Constitucional que crea el Sistema Nacional Anticorrupción fue promulgada […] y se mandató la creación de dos nuevas leyes: Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción y la Ley General de Responsabilidades Administrativas. (TM, 2017)

Después de esta retroalimentación entre la sociedad civil organizada y los partidos políticos, se amplió las discusiones sobre las leyes secundarias, denominadas pilares del SNA. El 18 de julio de 2016 se promulgan las leyes secundarias del SNA y la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, dando así inicio a la configuración de una entidad de coordinación de órganos anticorrupción en México.

4.- La política anticorrupción multi-agencias

Derivado de la Reforma Anticorrupción, se construye una serie de políticas anticorrupción, la primera es una política pública constituyente, la cual se desarrolló mediante el proceso político-legislativo por medio del cual se reforma el texto constitucional mexicano para adaptar la norma a la nueva política anticorrupción y además se reordenan diversos organismos la Administración Pública Federal.

La primera política anticorrupción es constituyente, ya que siguiendo a Aguilar:

> Las políticas constituyentes tienen que ver con modificaciones del régimen político y/o administrativo, pues amplían o disminuyen la jurisdicción gubernamental, alteran en mayor o menor grado el ejercicio de los derechos de los ciudadanos, restringen o aumentan las opciones de acción privada o pública. (1992: 34)

Posterior a estas políticas constituyentes, el caso mexicano sigue un enfoque de política que algunos académicos denominan enfoques alternativos de agencia centralizada de combate a la corrupción, las razones de ello son diversas, siendo las más cercanas, la imposibilidad de un conceso político y de conservación del statu quo, también el impedimento internacional de centralización, la protección de los derechos humanos, la existencia de entes administrativos-jurídicos de accountability dispersos y los valores democráticos.

La necesidad de un enfoque alternativo en México se puede justificar a continuación:

> Las AAC (Singapur, Hong Kong e Indonesia), […] tienen la capacidad de desechar obstáculos y bretes legales (derechos humanos, principios pro homine y libertades) que traten de obstaculizar los juicios por prácticas de corrupción. Este tipo de condiciones son difíciles de conciliar con sistemas de Gobierno democráticos; pero también son difíciles de reproducir en una sociedad con una corrupción tan amplia que las redes y su influencia (lobbying) tiene efectos decisorios importantes. (Arellano et al., 2015: 85)

Por lo tanto, un enfoque alternativo (Meagher, 2004: 36) o política con enfoque agencia multi-agencias, es una respuesta para apuntalar las instituciones con las que cuenta el Estado para

combatir la corrupción directa e indirectamente, este enfoque no solo permite conservar el equilibrio entre los poderes, sino que además permite lograr una integración y cooperación más expedita y apegada a los derechos humanos y los valores democráticos.

Proveniente de la Reforma Anticorrupción y de la estructura definida en la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, el SNA emana de una política constituyente para posteriormente desarrollar una política multisectorial en materia anticorrupción.

Es una política constituyente, porque crea una entidad de coordinación frontal a la corrupción y multisectorial por que las leyes secundarias reestructuran y coordina a los órganos de rendición de cuentas que poseían funciones secundarias de combate a la corrupción.

En consecuencia, se ha creado una entidad anticorrupción que tienen una lógica organizacional de coordinación, sin embargo, para ello es necesario un ente rector o coordinador (agencia o institución anticorrupción), en este sentido bajo la literatura en la materia se debe considerar al Consejo Coordinador como el ente rector.

Se señala que el SNA es un ente hibrido de combate a la corrupción, sin embargo este señalamiento es abordado desde una clasificación minimalista de entes anticorrupción, en virtud de ello, se creé que una agencia anticorrupción es un ente que centraliza todas las tareas de combate a la corrupción, siendo esto imposible organizacional y técnicamente hablando, de hecho los modelos clásicos de agencia única anticorrupción como es el caso de la agencia anticorrupción de Singapur, son entes que aun cuando poseen poderes preventivos y represivos, necesitan de la coordinación con entes de transparencia, rendición de cuentas y órganos de justicia.

Al respecto Meagher expone una útil precisión:

> Vale la pena aclarar la distinción entre enfoques de agencia […] La estrategia de agencia única no traslada todas las funciones anticorrupción a una sola oficina; esto sería imposible en cualquier acuerdo constitucional que pretenda ser democrático. […] establece una cantidad de capacidades, responsabilidades y recursos clave […] esto aún requiere la interacción de la ACA con otras entidades que tienen jurisdicción en este campo, especialmente los tribunales y, en la mayoría de los casos, los fiscales, así como los ministerios competentes en las áreas que puedan verse afectadas por la corrupción, por

ej. ingresos y obras públicas. (2004: 17)

De allí que llamar al SNA una instancia o acuerdo de coordinación no abona nada a su desarrollo organizacional y comprensión, en primer lugar, toda política de combate frontal o integral de la corrupción tiene que abordar la coordinación de los entes existentes, sin importar si configura un ente anticorrupción o no. En esta tesitura se puede decir que, aunque el SNA no entra en la primera categoría de agencia anticorrupción: poderes preventivos y represivos, sin embargo, si encuadra en la categoría de agencia/institución de competencia preventiva.

En ese orden las competencias de una agencia con poderes y facultades preventivas son las siguientes:

> Instituciones con competencias exclusivamente preventivas: […] Pueden realizar investigaciones científicas sobre corrupción, desarrollar y asesorar sobre políticas de control de corrupción para los órganos de toma de decisiones, monitorear y recomendar enmiendas a las reglamentaciones en sectores de alto riesgo en el ámbito público y privado […] monitorear las reglas sobre conflictos de interés y declaraciones de activos, […] facilitar la cooperación internacional en este campo y actuar como intermediarios entre la sociedad civil y los organismos estatales con competencias en el área. Ejemplos: el Servicio Central de Prevención de la Corrupción (SCPC) de Francia. (De Sousa, 2009: 6)

Derivado de esta macro clasificación de políticas y entidades es posible señalar que el SNA, si encuadra en una de las clasificaciones lato sensu, permitiéndonos analizar el segundo punto de una Agencia Anticorrupción, es decir las funciones ejecutivas, en este sentido la cabeza del SNA se conforma al menos de jure por un órgano colegiado, el cual es su cuerpo de coordinación, tal como lo señala su Ley General:

Artículo 7. El Sistema Nacional se integra por:

I. Los integrantes del Comité Coordinador;

II. El Comité de Participación Ciudadana;

III. El Comité Rector del Sistema Nacional de Fiscalización, y

IV. Los Sistemas Locales, quienes concurrirán a través de sus representantes. (LGSNA 2018)

Artículo 8. El Comité Coordinador es la instancia responsable de establecer mecanismos de coordinación entre los integrantes del Sistema Nacional y tendrá bajo su encargo el diseño, promoción y evaluación de políticas públicas de combate a la corrupción. (LGSNA 2018)

Así, el Consejo Coordinador es el ente o cuerpo público que reúne a los titulares de los órganos coordinados en materia de combate a la corrupción, con el objeto de desarrollar la dirección y políticas del conglomerado de instituciones de justicia, transparencia y rendición de cuentas en el país. Por ello la política nacional anticorrupción en México se dirige hacia un modelo de múltiples agencias, que se conducirán de jure bajo la dirección de un ente rector.

Pero, además, de la clasificación general, el consejo coordinador cumple con las categorías de Charron (2008: 6) para diferenciar un ente de rendición de cuentas de uno de combate a la corrupción "agencia anticorrupción".

Bajo estas categorías el Consejo Coordinador, cumple en primer lugar con ser un órgano distinto a cualquiera en la administración pública, en lo tocante al control y la prevención de la corrupción; segundo es un consejo cuya duración es permanente; tercero los fondos que emplea son públicos; cuarto los titulares de las entidades del consejo coordinador son sujetos de Ley General de Responsabilidades Administrativas; quinto el consejo posee la funciones de prevención; sexto tiene la función de centralizar información sobre la corrupción doméstica y séptimo es un ente conocido y diversa información sobre el consejo y sus integrantes es accesible a la ciudadanía.

Además de ello, es posible justificar las anteriores ideas ya que no existe un modelo único, sino que existen trajes a la medida como se explica a continuación:

> En la práctica, sin embargo, muy pocos ACA han cumplido estos requisitos. No hay un modelo estandarizado de cómo debería ser un ACA. Pocos han sido creados desde cero con un acto legal especial. Muchos se forman desde oficinas del ombudsman, unidades especiales en las fuerzas policiales o las fiscalías. […] Aunque los intentos de clasificar las variedades institucionales de ACA según sus competencias formales pueden ser útiles, en la práctica, es difícil diferenciar entre estos tipos. (De Sousa, 2009: 6)

Aunque el SNA es prematuro, su lógica organizacional de jure, permite señalar que la política anticorrupción se desarrolla a través de una estrategia en la cual un órgano tendrá el liderazgo de prevención en el combate a la corrupción y por ende la dirección los organismos cuyas tareas son compatibles con la lucha contra la corrupción.

Conclusión

Resultado de la literatura y antecedentes del caso, la política anticorrupción en México ha iniciado desde una política internacional que desarrollo parcialmente la política doméstica. En un primer momento, estas políticas incentivaron una política multisectorial en el ámbito internacional que engloba al Estado Mexicano, los organismos internacionales y las organizaciones internacionales no gubernamentales.

En el segundo momento se desarrolla una política constitutiva, en la cual el marco constitucional se reformo para adecuarse a la nueva política anticorrupción. Este momento trasciende ya la política no emana únicamente del ejecutivo, sino que además se incluyen los otros dos poderes y la sociedad civil organizada.

El tercer momento es el desarrollo actual de la política pública multisectorial, la cual inicio con la política regulatoria mediante la cual se desarrolló las leyes secundarias del SNA, mismas que ahora han producido una lógica multisectorial entorno a la política anticorrupción.

Finalmente, esta política multisectorial, se desarrolla bajo un liderazgo y coordinación de los integrantes del SNA, produciéndose así un enfoque en el cual múltiples agencias coadyuvan en la política anticorrupción en atención a sus propias y exclusivas facultades y atribuciones. Esto no solo provoca la necesidad de reafirmar la rectoría de un ente o agencia de coordinación y dirección, sino que además complica el panorama organizacional en el cual se debe desarrollar las nuevas estructuras y estrategias de prevención de la corrupción en México, por otro lado, surge el problema del liderazgo y coordinación de la represión de la corrupción.

Bibliografía

Aguilar Villanueva, Luis F. 2006. Gobernanza y gestión pública. México: Fondo de Cultura Económica.

Aguilar Villanueva, Luis F. 1992. La hechura de las políticas. México: Miguel Ángel Porrúa.

Arellano Gault, David; Hernández Galicia, Jesús Fidel & Lepore, Walter. 2015. Corrupción sistémica: límites y desafíos de las agencias anticorrupción. "El caso de la Oficina Anticorrupción de Argentina". Revista del CLAD Reforma y Democracia, núm. 61, febrero-mayo, págs. 75-106.

Charron, Nicholas. 2008. "Mapping and measuring the impact of anti-corruption agencies: a new dataset for 18 countries". The New Public Management and the Quality of Government Conference Goteborg, Sweden.

De Sousa, Luis. 2009. "Anti-corruption agencies: between empowerment and irrelevance". EUI working papers RSCAS: 08.

Garzón Valdés, Ernesto. 1997. "Acerca del Concepto de Corrupción", en F. J, Laporta, & S, Álvarez, editores, La corrupción política. Madrid: Alianza Editorial.

Garzón Valdés Ernesto. 2011. "Acerca del Concepto de Corrupción" págs. 19-45, en M. Carbonell & R. Vásquez, Coordinadores, Poder, derecho y corrupción. México: Editorial Siglo XXI.

Kaufmann, Daniel &Dininio, Phyllis. 2006. "Corruption: A Key Challenge for Development" págs 13-24, en Rick Stapenhurst, Niall Johnston & Riccardo Pelizzo, Editores, The Role of Parliament in Curbing Corruption. Washington: The World Bank. The International Bank for Reconstruction and Development.

Klitgaard, Robert, Maclean-Abaroa, Ronald & Parris, H. Lindsey. 2000.Corrupt Cities: A practical guide to cure and prevention. Washington: ICS Press. World Bank.

Klitgaard, Robert, MacLean-Abaroa, Ronald & Parris, H. Lindsey. 2001. Corrupción en las ciudades: Una guía práctica para la cura y la prevención. Bolivia: Aguilar.

López, Jaime. 2003. Normas y políticas internacionales contra la corrupción. El Salvador: Probidad.

Meagher, Patrick. 2004. "Anti-Corruption Agencies: a review of experience". Center for Institutional Reform and the informal Sector at the University of Maryland: 04/02.

Morris, Stephen D. 2009. Political Corruption in México. U.K: Rienner.

Morris, Stephen D. 2010. Corruption & Politics in Latin America: National and regional dynamics. U.K: Rienner.

OCDE. 2008. Specialised Anti-Corruption Institutions: Review of models Anti-Corruption

Network for Eastern Europe and Central Asia. OECD Publishing.

Rose–Ackerman, Susan & Søraide, Tina. 2011. International Handbook on the Economics of Corruption, Volume Two. UK: Edward Elgar Publishing.

Rousso, Alan &Steves, Franklin. 2006. "The effectiveness of anti-corruption programs: preliminary evidence from the post-communist transition countries" 247-278, en Susan Rose-Ackerman, Editor, International handbook on the economics of corruption.

Sartori, Giovanni. 1970. "Concept Misformation in Comparative Politics", The American Political Science Review, Vol. 64 (4): 1033-1053.

UNCAC. The United Nations Convention against Corruption, United Nations Office on Drugs and Crime, Vienna: United Nations.

Referencias

Governance Assessments Programme, GAP. UNDP. http://gaportal.org/resources/detail/national-integrity-systems-nis, fecha de consulta: diciembre de 2017.

Ley del Sistema Nacional Anticorrupción, LGSNA. http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA.pdf, fecha de consulta: febrero de 2018.

Transparencia Mexicana, TM. Breve Historia del Sistema Nacional Anticorrupción. https://www.tm.org.mx/reformasna/, fecha de consulta: noviembre de 2017.

Análisis de la semántica de la Corrupción en México a partir del concepto de Script Cultural de la Teoría de Sistemas

Analysis of the semantics of Corruption in Mexico based on the concept of Cultural Script of Systems Theory

Rodrigo Aguilar Contreras[1]

Resumen: La corrupción en México es un tema de interés general, tanto en las ciencias sociales, como en la sociedad civil, la opinión pública y la política. Esta problemática es particularmente compleja dada la multiplicidad de actores y contextos sociales que involucra. El presente trabajo se enfoca en la dimensión semántica de la corrupción, es decir, observamos la corrupción desde el punto de vista de la comunicación. Con ello no negamos la amplitud del problema, sino que buscamos contribuir a su estudio.

Abstract: Corruption in Mexico is a subject of general interest, both in the social sciences, as well as in civil society, public opinion and politics. This problem is particularly complex due to the multiplicity of actors and social contexts that it involves. The present work focuses on the semantic dimension of corruption, that is, observes corruption from the point of view of communication. With this we do not deny the extent of the problem, but we seek to contribute to its study.

Palabras clave: Teoría de sistemas; Script cultural; semántica; corrupción; sistemas sociales.

Introducción

El presente ensayo surge en el marco de uno de los temas más discutidos por algunas ONGS, opinión pública, ciudadanía e instituciones de gobierno. En los últimos años, la corrupción ocupa un lugar preponderante en los espacios ya mencionados, es por excelencia, uno de los temas que genera más polémica en la sociedad, gracias a ello, podríamos señalar que la corrupción, es en general, un problema que involucra diversos espacios de la sociedad, y en el caso de México, es un tema de suma relevancia.[1]

Coincidente con las perspectivas de algunos organismos internacionales, la corrupción no

[1] Licenciado en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México. Líneas de investigación: Seguridad Pública y Teoría de Sistemas. Contacto: vaderpia@hotmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

es un hecho que atañe a determinados territorios, o a cierto número de personas, sino que es un problema que tiene eco a escala internacional, de allí que estos organismos han puesto la mira en ello, tipificando y clasificando en índices de medición que país es más corrupto según la percepción de sus ciudadanos.

Desde otro ángulo, la opinión pública mexicana encuentra en la corrupción un tema de difusión cotidiana, para la opinión pública, la corrupción se ha vuelto el talón de Aquiles institucional de allí que esta se asocie directamente con los agentes gubernamentales y el uso discrecional de los recursos públicos por parte de estos. En este sentido, el Estado no es ajeno a esta difusión de informaciones y críticas cotidianas; desde los mecanismos institucionales se echan a andar reformas, leyes generales y se ponen en marcha posibles respuestas formales que 'coadyuvan' a 'solucionar' el problema de la corrupción.

Por otro lado, los ciudadanos y las personas que interactúan fuera de los espacios antes mencionados viven la corrupción y la reproducen en sus propios espacios de interacción y a partir de sus dinámicas de vida. Si bien la ciudadanía puede distinguir y asociar la corrupción a un problema que atañe la mayoría de las veces al 'gobierno' y a los servidores públicos. Es claro que el ciudadano convive y reproduce la corrupción de una manera cuasi natural, y por contradictorio que parezca, la coloca como un hecho que está fuera de sí mismo.

En otro espacio de interacción encontramos a algunos empresarios, los cuales, ocultos bajo su condición de ciudadanos regularmente se sitúan fuera del blanco de la opinión pública y de la crítica generalizada de la ciudadanía no empresarial, pero que, sin embargo, son parte sustancial y activa del tema de la corrupción, misma que está presente en diversos temas de interés nacional y forma parte como un engrane más del tema de la seguridad pública.

Hasta aquí, hemos puesto en escena algunos factores y a algunos actores involucrados en el tema de la corrupción, un tema que atraviesa interacciones, organizaciones ciudadanas y del Estado, informaciones, programas de gobierno y sistemas funcionales. Precisamente, desde estos conceptos es que se va a tratar el tema de la corrupción. La intención fundamental de este trabajo es analizar desde Teoría General de los Sistemas Sociales de Niklas Luhmann a la corrupción como un *Script*[2] cultural que está presente como estructura en los diferentes sistemas sociales.

Para ello, abordaremos sociológicamente algunas categorías conceptuales que nos permitirán construir un marco teórico basado en la Teoría General de los Sistemas Sociales,

explicaremos conceptos como: la distinción *sistema/entorno, medio/forma, código, Script cultural, médium poder*, entre otros.

Posteriormente, realizaremos una breve revisión de la semántica de la corrupción, y, específicamente, observaremos cómo ésta semántica ha sido definida e identificada desde parte del análisis mexicano como un factor característico del Estado mexicano.[3] En este punto, es importante aclarar que podemos caracterizar y observar a la corrupción desde tres unidades de análisis: la primera, correspondiente al sistema de las *interacciones*, la segunda, la correspondiente al sistema de las *organizaciones* (instituciones públicas y privadas), y la tercera, la perteneciente a los sistemas funcionales.

Por último, analizaremos y problematizaremos el Script cultural de la corrupción, observando *cómo* este se ha logrado estabilizar al interior de los sistemas sociales como una forma contingente y confiable que permite enlazar una multiplicidad de comunicaciones, estas comunicaciones, a su vez, tematizadas al interior del código de los sistemas funcionales. En otros casos tematizadas en función a los subsistemas de valores, las cuales tienden a ser aceptadas desde los diversos sistemas e incluso tematizadas como un Script en el sistema del derecho y el sistema de la política a través de recomendaciones de organismos internacionales y encuestas de percepción, es decir, un script que orienta la aceptación de comunicaciones, y que es a su vez, un Script cultural confiable y efectivo para consecución de ciertos fines.

Además, contaremos con referentes *empíricos* de primer orden, a todo esto, le denominaremos la *memoria de la sociedad,* por esta razón, recurrimos a la sociedad con el objetivo de conocer el cómo esta se autodescribe en un tema como la corrupción.

Consideraciones teóricas

1. Script Cultural

La Teoría General de los Sistemas Sociales desarrolla y describe a la sociedad desde la misma sociedad, es decir a partir de la comunicación, en el caso de los sistemas funcionales; comunicaciones especificas que realizan una función en la sociedad a partir de la diferencia sistema/ entorno. Como se señaló en la introducción el Script Cultural es una estructura que atraviesa en tanto comunicación a los diversos sistemas sociales que hacen uso de dicha

estructura. Por ello, es necesario entender el cómo a partir de estabilizaciones de sentido posibilitadas por la estructura binaria del código, es posible generar memoria y con ello *esquematismos o scripts culturales.*

Una de las condicionantes por las cuales puede ser sostenido la diferenciación funcional de los sistemas, tiene que ver con la *autopoiesis* de los mismos, es decir, la capacidad del sistema para referirse a sí mismo a partir de sus propias operaciones, el presupuesto de la autoorganización tiene como función generar enlaces temporales de operaciones pasadas con operaciones del presente.

La manera en la que ocurre ese enlace es a partir de la autoorganización producida por la repetición infinita de la diferencia sistema/entorno y claro está, a partir de la clausura operativa del mismo sistema, no obstante, el sistema siempre permanece abierto para aprender, a esta autoorganización se le denomina autopoiesis, es decir, la construcción de operaciones a partir de operaciones que conllevan a una cadena infinita multidireccional de operaciones.

Al proceso vinculatorio de operaciones, se le puede denominar como estructuras, estas pueden observarse "como esquemas de selección que permiten reconocer y repetir, por tanto, que hacen posible condensar (estabilizar) identidades" (Luhmann, 2007: 67). Es necesario aclarar que la generación de sentido es un evento con una duración instantánea, precisamente por ello, y para lograr enlazar operaciones pasadas con operaciones futuras, se necesitan condensaciones de sentido estabilizadas que permitan amalgamar el enlace entre operación y operación.

El resultado de este proceso es la conformación de identidades que controlan la contingencia de las operaciones y posibilitan la reutilización de sentidos ya predispuestos con anterioridad en el pasado, de tal manera que a partir de la reutilización de estructuras pueden ordenarse y referir expectativas futuras, a esta reutilización de estructuras se le denomina *memoria*.

Como ya se ha señalado, a partir de la reutilización de estructuras los sistemas sociales pueden ponerle un límite a la contingencia, la manera en la que lo hacen, es recurriendo con operaciones sucedidas en el presente a estructuras estables que permiten enlazar el pasado o estados históricos de operaciones con las operaciones del presente, así como con expectativas desde el presente.

A este proceso de enlace de operaciones se le ha denominado como memoria, *la* memoria

no funciona de manera lineal almacenando información o acumulándola, "aquí no debe entenderse memoria en el sentido de un posible regreso al pasado, ni tampoco en el sentido de un almacén de datos o informaciones a las cuales puede recurrirse cuando surge demanda (Luhmann, 2007: 457).

Entonces, debe puntualizarse que la memoria desde su condición de estructura opera seleccionando y discriminando información, el esquema de selección está formado por la condensación de sentido y el esquema de olvido está formado por toda aquella información irrelevante que no será utilizada en el enlace de expectativas. Precisamente "la memoria se refiere a *distinciones;* dicho de manera más exacta: se refiere a designaciones de algo distinto a lo otro" (Luhmann, 2007: 459).

A estos procesos que son autoproducidos por el sistema una y otra vez, siempre de manera diferente puede denominárseles como *cultura*, "la cultura en efecto no es otra cosa que la memoria de la sociedad, o sea, el filtro de olvidar/recordar y el ocupar el pasado para determinar el marco de variación del futuro" (Luhmann, 2007: 464). Este proceso no debe ser entendido como *la mejora de las posibilidades,* sino más bien como *la guía de las posibilidades de generación comparaciones.*

Por esta razón, es viable indicar que el script cultural o esquema cultural es una estabilización de sentido que permite enlazar un conjunto de estructuras u operaciones pasadas con expectativas futuras, y con ello, reducir contingencia, es decir construir certezas momentáneas frente a la incertidumbre del futuro.[4]

Por último, la cultura "parece ser la forma que la memoria de la sociedad ha inventado y adquirido para ajustar las construcciones de la historia (y las perspectivas del futuro de la sociedad) (Luhmann, 2007: 469). La sociedad utiliza estos esquematismos culturales con dos finalidades:

a) Describirse a sí misma y con ello generar una identidad

b) Permite controlar o hacer frente a las expectativas del futuro enlazando comunicaciones con comunicaciones, y con ello, genera mecanismos de control que pretenden limitar las múltiples posibilidades que ofrece el futuro (expectativas).

2. Sistema de las Organizaciones

Es imprescindible distinguir que las organizaciones y la sociedad son dos sistemas diferentes, por un lado, la sociedad puede entenderse *como el conjunto de todas las comunicaciones*, por otro lado, las organizaciones son *unidades de ordenamiento de la sociedad*, estas se ubican dentro de la sociedad, asimismo representan la condición necesaria para llevar a cabo la autopoiesis de la misma sociedad.

Las organizaciones son unidades de decisión "la decisión es la forma con la que la organización realiza su autopoiesis" (Luhmann, 2009: 264). Es loable que la decisión se refleje como una voluntad que quiere expresarse y que puede ser aceptada o rechazada en la misma organización una vez que es comunicada, es decir, pasa de ser una percepción al interior del sistema psíquico a un ámbito de la comunicación, o lo que es lo mismo, al ámbito de la sociedad.

Las organizaciones están dentro de la sociedad como maneras que pueden figurar como gobierno o como oposición, así como empresas, sociedad civil, templos religiosos, organizaciones de animales, fundaciones, incluso como el Estado y su burocracia. En el caso particular del Estado, la diferenciación funcional no es suficiente, por ello debe recurrirse a otras formas de diferenciación que permitan explicar cómo opera la organización misma del Estado.[5]

Las decisiones que se toman al interior del sistema de la política a través de la organización Estado tienen la particularidad de ser comunicaciones *políticas*, esto se refiere a "las posibilidades de consenso de decisiones que vinculan colectivamente (Luhmann, 2009: 280). Dicho *conceso se logra a partir de motivaciones que ilusoriamente se dan a conocer como posibilidades de control del futuro*, por ejemplo, alter promete a ego una despensa con el fin de que el actuar de ego se estabilice como un sentido aceptado una promesa de campaña política a cambio de una gratificación.

Finalmente, las organizaciones hacen uso de recursos comunicativos que orientan la participación y la integración de adeptos, son mecanismos que permiten observar los efectos de las decisiones vinculantes en las motivaciones. Por otro lado, las organizaciones son formas indisociables de la sociedad, ya que sin estas la sociedad no podría reproducir su diferencia.

4.1 Sistemas funcional, código del sistema de la política

Un sistema funcional es una unidad de ordenamiento de la sociedad orientada a partir de su

código, de su función y de comunicaciones especificas en la sociedad, en este apartado describiremos brevemente como funcional código del sistema de la política, con ello se explicará como es que un Script como el de la corrupción se tematiza al interior de los sistemas funcionales.

La manera en la cual el código gobierno/oposición opera tiene que ver con la autoproducción de comunicaciones referidas exclusivamente al código. Sin embargo, *el código requiere de condiciones ulteriores que delimiten en qué circunstancias las operaciones pueden ser atribuidas al lado positivo del código y en cuales, al lado negativo*, justamente los programas en el sistema de la política traducen lo abstracto del código a formas concretas aplicadas. Por ejemplo, "para el poder jurídicamente codificado toman la forma de leyes, tribunales, contratos" y políticas públicas (Luhmann, 2007: 294).

La operatividad de los programas tiene efecto en el médium poder. Precisamente este médium permite hacer probable la improbabilidad de aceptación de las percepciones, es decir, lleva al ámbito de la comunicación dichas percepciones. Sin embargo, es necesario aclarar que no toda percepción puede estabilizarse como una forma de comunicación política; precisamente el código evita la relativización del sistema a partir de su capacidad de decidir qué formas se estabilizan y cuáles no (Luhmann, 2005: 197).[6]

Los criterios que permiten decidir que comunicaciones pueden ser estabilizadas como comunicaciones políticas son los programas, entonces se entenderá como programa a esos criterios y reglas de aceptación de comunicaciones. En el caso del sistema de la política *los programas son los procedimientos legales y normativos con los cuales el gobierno orienta sus acciones.*

Cabe aclarar que el sistema del derecho y el sistema de la política concretizan su código a partir de dos rasgos en común: *los programas que regulan la correcta atribución de poder son las leyes y las decisiones jurídicas* (Corsi y Baraldi, 1996: 127). En el sentido clásico de poner límites al poder, nos referimos al control constitucional y a la división de poderes. Estos programas condicionales al fijar las reglas de operación permiten también el acotamiento de funciones en la administración pública.

Por otro lado, y de acuerdo con Luhmann, los programas condicionales permiten también, —y dado la afinidad del gobierno con la forma democracia— poner las reglas de operación que

existen en la relación gobierno y oposición (aquellos que están fuera del ejercicio del poder), incluso permiten acoplamientos estructurales entre la política y la persona (comunicación). Estos acoplamientos pueden tomar forma de exigencias sociales, de protesta o de programas de intervención.

En el caso de la protesta, se trata de poner de manifiesto una postura opuesta al programa condicional del gobierno, en el caso de los programas de intervención se trata de decisiones del gobierno que *vinculan al entorno con el sistema de la política* (Luhmann, 2009: 384-385). Como ya se ha señalado, en el caso de las decisiones vinculantes entre gobierno y entorno el objetivo es reducir al mínimo el margen de malestar social que puede generarse en una forma de gobierno democrática.

Sobre el concepto de corrupción

La respuesta sobre cómo conocer la corrupción ha estado orientada en dos direcciones predominantes: la primera, la dirección cuantitativa o estadística, la cual consistente en hacer medible la realidad, el sustrato material de esta forma es la encuesta, dicho instrumento representa la base que permite obtener cifras numéricas sobre cierto fenómeno de la sociedad.[7]

Por otro lado, encontramos los estudios cualitativos enfocados en conocer las causas, consecuencias, motivaciones y estructuras que generan corrupción. Cabe destacar que los dos tipos de estudios son descripciones de la sociedad sobre la sociedad orientados por metodologías distintas, no obstante, y desde el punto de vista comparativo, para este análisis y en un primer momento la lógica de las semánticas es el material empírico que será tomado como sustrato de análisis.

Es ineludible entender que el concepto de corrupción está relacionado con una infinidad de mecanismos multifactoriales, pero para términos prácticos se partirá de una definición básica, por lo tanto, podemos definir como corrupción —a partir de la definición que da la Organización Transparencia Internacional— "a todo aquello que implique "el abuso del poder público para beneficio privado" (Casar, 2015: 9).

Como se ha señalado, otra dimensión sistémica en la que la corrupción puede ser situada es en los sistemas de interacciones entre personas, es decir, como una práctica recurrente que involucra a funcionarios públicos y a personas ajenas a posiciones privilegiadas (o al así

conceptualizado ciudadano), al observar la corrupción de esta manera referimos que la misma tiene lugar al interior de los sistemas de interacción cuya descripción básica puede orientarse por el esquema weberiano de la *acción racional con arreglo a fines.* Esta situación, obliga a las organizaciones a responder desde mecanismos institucionales locales e internacionales a un hecho que claramente se ha estabilizado como un problema.

En las organizaciones del Estado, la corrupción tiene un lugar preponderante, sin embargo, las el sistema de las interacciones también está permeado por dicha dinámica. Ya que las interacciones en ciertos contextos y en ciertas clases sociales están basadas en corrupción y es que los procesos de socialización y aceptación de las personas que conforman ese contexto están fundamentados en relaciones que implican el uso del Script cultural de la corrupción.

Sobre esto, Sarquis menciona en el texto *Raíces históricas del problema de la corrupción en México* (2008) que la corrupción empezó a considerarse un tema relevante en la agenda política de los países en desarrollo desde el momento en que estos se vieron presionados por las exigencias de los organismos internacionales que condicionaban la expedición de recursos económicos a aquellos estados que cumplieran con requisitos mínimos de transparencia.

Según Sarquis, la corrupción es un mal que "corroe el tejido más fino de las estructuras sociales" (Sarquis, 2008: s/n). En este breve artículo el autor no define claramente qué es lo que deberá entenderse por corrupción, sin embargo, el autor manifiesta una clara diferencia entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo: generalmente "la gente" de los países desarrollados acepta voluntariamente las normas legales, mientras que las personas de los países en vías de desarrollo buscan la manera de evadirlas.

En un sentido similar, Nubia, en *La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción* (2011). Si entendemos la socialización como el aprendizaje y apropiación de pautas y valores sociales, entonces la socialización política constituye "una serie de referentes y esquemas en las relaciones políticas, valores modelos de comportamiento, permitiendo a los miembros de un grupo político de apropiarse de referentes para el ejercicio del poder político" (Nieto, 2011: 166).

En el caso mexicano, la socialización de las élites políticas se ve ampliamente influenciada por "relaciones de clientelismo, 'cuatismo o amiguismo', padrinazgo, compadrazgo y nepotismo" (Nieto, 2011: 168). En este último tipo de relaciones predominan intereses

particulares, que en la mayoría de los casos facilitan y refuerzan el poder de ciertos grupos, para controlar el espacio público y favorecer el enriquecimiento privado.

Bajo este esquema, la corrupción se convierte en un referente de aprendizaje sobre la acción política y crea un lenguaje de entendimiento entre los participantes. Más aún en algunos casos llega a ser un valor de admiración, de astucia y sagacidad (Nieto, 2011: 168).

Desde el sistema del derecho, la legalidad es la semántica surgida de la distinción binaria legal/no legal, así mismo se ubica a esta distinción como el código que permite la clausura autopoiética del derecho, ya en la lógica de lo legal, la legalidad debe entenderse como todo aquello que haga referencia a lo legal, es así que la corrupción al hacer un uso discrecional de la ley puede ser considerada como no legal.

Según Martín Pallín, "En el contexto del derecho penal se engloba la corrupción como aquellas conductas de los servidores de la función pública que se aprovechan de su situación de privilegio para obtener beneficios o lucros personales" (Jiménez, 2006: 48), en casos como este la legalidad figura como una expectativa cognitiva susceptible de ser rechazada, la pregunta que surge ante esto, conviene preguntarse ¿cuáles son los mecanismos psíquicos que posibilitan la aceptación de la norma?

Esta respuesta puede ser dada por la explicación consistente en conocer como son los procesos de institucionalización o de interiorización de las formas por parte de la psique. De acuerdo con Castoriadis las "instituciones son 'formas' que sirven y expresan un 'contenido'" (Castoriadis, 1983: 215). Son formas de actuar, sentir y organizar al interior del sistema psíquico el mundo.

Percepción del script cultural de la corrupción

En este aparado haremos una descripción sobre él cómo se entiende la corrupción desde un organismo internacional como lo es Transparencia Internacional, esto bajo la premisa de que los sistemas sociales y la sociedad pueden caracterizarse desde la TGSS como el conjunto de todas las comunicaciones. Por ello, analizar el cómo se entiende un problema desde una óptica que va más allá del ámbito local o territorial significa asumir y presuponer que la política anticorrupción de México está enmarcada en la coevolución misma de la sociedad, una sociedad que evoluciona junto con las personas (sistemas psíquicos), los estados nación, las organizaciones y las políticas

que orientan a las mismas.[8]

Analizar la semántica de la corrupción desde una *organización* —en el sentido de sistemas organizacionales— implica reconocer que el sentido de la corrupción desde el sistema de la política trata de operar de manera coordinada y en simultaneidad con el sentido que se le da a la corrupción desde las organizaciones al interior del Estado mexicano. Cabe destacar que el Estado mexicano ha orientado sus programas condicionales en función de temáticas que han surgido en el marco internacional. En este sentido, el Estado mexicano ha tematizado el problema de la corrupción en concordancia a lo que *Transparency International* (TI) concibe como la lucha anticorrupción.

Sobre lo anterior, para TI, uno de los objetivos (…) es el desafío de mantener el tema de la corrupción como un tema prioritario en la *conciencia global*. A nivel internacional, el movimiento TI tiene como objetivo principal infundir al sistema global de valores la transparencia y la rendición de cuentas como normas públicamente reconocidas (Transparencia Internacional, 2017).[9]

Sobre lo anterior, TI propone ciertos valores que son tematizados a través de leyes generales en los países receptores. Si bien y de acuerdo con el capítulo II de este trabajo la corrupción puede ser definida e implementada en políticas en función de generalidades, las condiciones particulares de cada espacio territorial y de interacción van a definir el éxito o fracaso de dichas políticas.

Por ello, la aplicación práctica, a través de crear conciencia entre la población sobre los daños ocasionados por los sobornos y la corrupción, debe ser acompañado *de la implementación de métodos constructivos para reformar los sistemas legales y políticos nacionales, a través de la construcción de coaliciones.*

Por lo anterior, desde el mismo sistema del derecho se han tematizado también leyes, reglas y normas, también se han introducido *nuevas políticas con el fin de impedir prácticas corruptas.* Estas políticas están orientadas en dos sentidos: el primero el sentido económico, es decir sobre los costos económicos y administrativos de la corrupción, el segundo; es el sentido valorativo, es decir aquel sentido que apela a considerar a la corrupción como un mal dañino en la sociedad.

Para Transparencia Internacional, aunque el conocimiento acerca de la corrupción y sus

efectos corrosivos es mayor hoy en día que hace una década, en muchos países todavía existe una gran necesidad de generar conciencia dentro de la población acerca de la magnitud del problema y de la necesidad de tomar medidas (Transparencia Internacional, 2017).

En este sentido, y pese que el código del sistema del derecho distingue entre lo legal y lo no legal, desde estos mecanismos internacionales se le asigna el sentido anómico y *corrosivo* de a la corrupción, es decir se observa a la corrupción desde el ámbito valorativo.

Como se ha señalado con anterioridad, si bien la corrupción es un problema real en cuanto a los costos económicos y administrativos que esta tiene, es paralelamente un Script que genera confianza y en cierta medida un orden social, ya que cuando las interacciones ocurren en función de expectativas de confianza cuyo origen es la corrupción, la posibilidad de confiar más en la expectativa normativa que en la expectativa fundada en la corrupción se presenta cada vez más lejana.

Si bien la visión de TI tiene conocimiento de lo anterior y no se muestra ingenua ante tal hecho, el diseño del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno (INCBG) evalúa únicamente los actos de corrupción (interacciones) que se dan entre servidores públicos y ciudadanos, así como los costos económicos que tiene la corrupción en los ingresos de los ciudadanos.[10]

Esto se enfrenta a un problema ya que al conducir la corrupción a partir de dos actores es limitado en tanto dicho Índice desconoce que la corrupción en tanto Script Cultural está fundado en estructuras de confianza cuyo trasfondo real va a lo histórico, a la manera más eficiente de resolver un conflicto y estabilizar una relación, así como a la posibilidad de reutilización de dicho Script en interacciones futuras, cuya reutilización no trae consecuencias legales (por lo menos en la mayoría de los casos de corrupción que se da en México, como bien se muestra en algunos Índices que ya analizaremos más adelante.

Por otro lado, y de manera atinada, TI pone a disposición de las ONGs y de las organizaciones del Estado mexicano una *Tools Box* que a su vez pone al alcance de la iniciativa ciudadana la posibilidad de controlar la corrupción a través de la *supervisión y vigilancia de los programas sociales.*[11] El diseño de esta herramienta responde a "el riesgo de uso político de los fondos destinados a la política" (Transparencia Internacional, 2003: V-80).

Es decir, "los actos de corrupción en estos programas, en los que participan tanto

beneficiarios como servidores públicos, OSC y proveedores, van desde la alternación de los padrones de beneficiarios hasta el incumplimiento en la entrega de recursos, subsidios y obras dirigidos a las comunidades y grupos de alta marginación del país" (Transparencia Internacional, 2017: V-81). De acuerdo con este manual. "La principal recomendación consiste en mejorar el formato de revisión y validación por parte de las unidades administrativas e instancias de gobierno" así como la traducción y puesta a disposición de la misma a las OSCs.

Es importante señalar que la implementación de dichas herramientas depende casi en su totalidad de las instituciones gobierno, en este caso, TI asume que dichas instituciones se conducen a partir de normativas y visiones institucionales éticas. No obstante que en la dimensión del sentido y de la materialidad dichas instituciones funcionan a partir de la omisión de la norma.

Por consiguiente, se confía en que la presentación de informes está apegada a como ciertos programas y se implementan en función de la expectativa normativa, esta confianza institucional deja de lado el uso discrecional de la información y que dicha información presentada es una observación que en tanto *forma* es siempre una decisión altamente selectiva en el que la rendición de cuentas no reconoce el otro lado de la forma, es decir, lo que intencionalmente no se quiere decir.

En el caso específico de esta herramienta, la responsabilidad de la implementación cae en dos actores: sociedad civil y organizaciones del Estado a través de la SEDESOL, no obstante que desde el año 2001 cuando se comenzó a implementar y hasta la actualidad, los agentes encargados de dicha secretaria han hecho uso de forma discrecional de los recursos públicos, el caso más reciente es Rosario Robles a partir de la Cruzada Nacional contra el hambre. En el tema de esta índole queda en evidencia una vez más que pese a la implementación de mecanismos a cargo de la sociedad civil el Script corrupción pesa más que la expectativa normativa.[12]

Lo destacable de este caso, es que de acuerdo a esta caja de herramientas asociaciones como mexicanos contra la Corrupción e Impunidad asumen el compromiso de figurar como órganos de control ajenos al Estado que vigilan el cómo se administran los recursos públicos, luego de eso, las organizaciones del sistema del derecho y del sistema de la política pueden decidir si dichas observaciones de la Sociedad Civil son o no delitos sancionados.

Lo anterior significa que la corrupción es una comunicación cuya capacidad de irritación

de estos sistemas es baja (por lo menos al interior de los mismos) y en este sentido, es más bien un Script Cultural, que, dicho sea de paso, desde la visión internacional es un problema que escandaliza, pero sobre el cual poco se puede hacer, sobre todo teniendo en cuenta la compleja red de corrupción que atraviesa en tanto comunicación a toda la sociedad.

Por ello, año con año desde 2003 al 2017, Transparencia Internacional ha ajustado la semántica de la corrupción con una visión más holística del concepto. Ejemplo de ello es el Índice de Percepción de la Corrupción, que para el año 2016 tiene en cuenta variables que van más allá de ciudadanos y funcionarios públicos, ahora toman en cuenta también a empresas y conciben a la corrupción como una red que involucra a estos tres actores. De acuerdo con TI *Corrupción e impunidad deben ser excepción y no regla* en la interrelación entre estos.

Entre las recomendaciones emitidas por TI en (2017) al estado mexicano y obedeciendo a esta visión holística de la corrupción, TI pone énfasis en la necesidad de consolidar mecanismos institucionales autónomos e independientes que funjan como mecanismos ajenos a las directivas de la política interna y de la política externa. El caso de la Fiscalía General de la República es el claro ejemplo de ello.

De acuerdo con Transparencia Internacional México debe comenzar la transición de la Procuraduría General de la República hacia una Fiscalía General, asegurando una discusión técnica y abierta, así como apertura en el proceso de designación de su titular. Lo cual desde la discusión legislativa sobre el tema ha sido tematizado como una necesidad y se ha tomado enserio que la designación del fiscal no esté dirigida desde alguna institución del Estado en este caso Presidencia. No obstante, esta decisión, lo relevante es que dicha designación a futuro será una designación interna, lo cual representa en sí mismo una contradicción en la búsqueda ilusoria de autonomía.[13]

En otro tópico, Transparencia Internacional recomienda que *el Congreso, y en particular los Congresos Locales, deben cumplir su función constitucional de ser un contrapeso a los poderes ejecutivos y cumplir cabalmente con su función de vigilancia de las decisiones y el ejercicio de los recursos a nivel local*.

Sobre lo anterior, la labor de vigilancia se visualiza como un contrapeso, ya no solo de la Sociedad Civil, sino también desde instituciones autónomas aprovechando el mismo sistema de contrapesos reales y no solamente formales del Estado.[14]

En el mismo sentido y en el contexto económico del país, además de las medidas de austeridad anunciadas, deben incorporarse instrumentos adicionales que fortalezcan la apertura gubernamental, la integridad y la apropiada fiscalización del gasto público. Pese a lo anterior, la imposibilidad institucional real de asumir estos compromisos se pone en evidencia y muestra de ello es que, en 2016, México obtiene una calificación de 30 puntos, lo que lo ubica en la posición 123 de 176 países. Entre los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE*), México es el país es el peor evaluado.*

De acuerdo con TI, la falta de contrapesos reales entre poderes, el número y la gravedad de los casos de corrupción expuestos a la opinión pública y los niveles de impunidad, fueron determinantes en esta nueva evaluación del país.

En este sentido y desde la TGSS podemos señalar que debido a la diferenciación funcional entre los sistemas sociales la tematización de una semántica no necesariamente significa la puesta en operatividad de la misma en el sentido esperado, si bien dicha tematización es en sí misma una operación a interior de los sistemas, basta señalar que dicha tematización no se corresponde con la expectativa normativa, es decir, con la capacidad del sistema de orientarse a partir de la norma, en lugar de ello se corresponde más bien con una estructura de confianza como la corrupción, expectativa cuasi natural en las relaciones entre ciudadanos, gobierno, empresarios y la interacción entre los mismos.

Para TI la posición de México en este índice es preocupante, no solo porque descendió cinco lugares frente al resultado de 2015 sino porque ese descenso es contradictorio frente a la implementación de mecanismos institucionales como el Sistema Nacional Anticorrupción, con esto se pone en evidencia que la corrupción atraviesa estas redes de actores corruptos y se constituye como una estructura de confianza mayor que la que se supone debe primar en todo estado de derecho.

Por consiguiente, las consecuencias negativas de la corrupción hacía el exterior son catastróficas, debido a que, al ponerse en comparativa con otros países, México aparece como una nación altamente corrupta, cuestión que afecta sobre todo en materia económica. Para las ONGs anteriormente señaladas, un punto clave para consolidar los objetivos del SNA, tiene que ver con el fortalecimiento de los mecanismos de control ciudadano. No obstante, al hablar de un Script cultural de la corrupción, se tiene que tener en cuenta que la corrupción es un esquema que

atraviesa todos los sistemas sociales y no solo es un problema que acontece en el orden organizacional del Estado, sobre todo, porque gran parte de las políticas anticorrupción están orientadas a reducirla en materia administrativa.

Como se señala en los resultados del Barómetro Global de corrupción (2013)[15] *para más de 90% de los mexicanos la corrupción constituye un problema y para casi 80% de ellos es un problema serio.* La siguiente tabla demuestra eso, no obstante, si para el 90% de los encuestados la corrupción es un problema, el 53% que ha incurrido en actos corruptos ha recurrido a la corrupción como la manera más eficiente de alcanzar sus fines.

El rastreo de ese Script puede ser histórico, del presente o a futuro, y todo parece indicar que la formula probada del Script corrupción funciona sustituyendo el orden legal, como ya se ha señalado por lo menos en los sistemas de interacciones, es más sencillo confiar en valores de 'sentido común' así como orientar la conducta a partir de principios morales en lugar de confiar en las expectativas normativas y en la legalidad.

La condición anterior, provee que los sistemas antepongan el uso del Script corrupción al código del derecho, asimismo, los esfuerzos organizacionales por combatir la corrupción se muestran limitados a su propia clausura operativa, ya que la imposibilidad de estos por comunicar sus programas condicionales hacía el exterior es limitada, por su parte, los sistemas funcionales regulan hacia el interior su operatividad a partir de su propio código, con ello se facilita que sistemas como el de la política pongan a discusión un SNA cuya iniciativa es a ojos internacionales una de las más adecuadas en el combate a la corrupción.

Por otro lado, el sistema del derecho se encargará de tematizar en forma de leyes dichas iniciativas, sin embargo, como ya se dijo su alcance es limitado, ya que sus comunicaciones operan en función de su código, lo cual quiere decir que por más que se haga desde este sistema para combatir a la corrupción, estos intentos encontrarán siempre como límite la diferencia sistema/entorno, pero a su vez, y de manera paradójica, se tendrá al Script de la corrupción como una posibilidad de elección disponible como un esquematismo eficiente para la consecución de fines.

Conclusiones

¿Qué nos deja un panorama como el que acabamos de describir y desarrollar en el presente

ensayo?

Desde nuestra posición sociológica como observadores preferimos no conceptualizar a la corrupción como una desviación, coincidiendo con Durkheim preferimos inclinarnos a definirla como una anomía —en el sentido más simple como la ausencia de norma o bien en el sentido más contemporáneo como un delito. — Sin embargo, desde una propuesta como la de Niklas Luhmann la corrupción puede dimensionarse en la sociedad como un Script Cultural que es utilizado hacía el interior de los diversos sistemas sociales, con justa razón y bajo el presupuesto de apertura cognitiva, es más bien un Script que se presenta como una estructura susceptible de ser aprendida y utilizada de forma recurrente.

Los sistemas sociales y en particular, los sistemas funcionales, también tiene algo que comunicar acerca de la corrupción y es que estos desde sus propias observaciones no sólo forman sus estructuras como mecanismos coordinados de aceptación de comunicaciones, sino que también están cognitivamente abiertos para incorporar nuevas comunicaciones, algunas irritaciones y una serie de informaciones con la posibilidad de que algunas de ellas se conviertan en programas condicionales. Tal es el caso del reciente Sistema Nacional Anticorrupción, o bien la serie de leyes que acompañan a este como las reglas que regulan la democracia misma, la Ley de Acceso a la Información Pública, entre otras.

Es claro que todo sistema tiene la capacidad de describirse y autoobservarse, en otras palabras, evolucionar. En el caso del sistema del derecho, a partir de la tematización operativa de Leyes encaminadas en menguar los efectos administrativos y económicos de la corrupción, con todo y lo anterior, reconozcamos que el límite de este sistema es su propio código, es decir, la diferencia entre lo legal y lo no legal. Por ello queda preguntamos si en un problema de dimensiones épicas como la corrupción ¿Las comunicaciones de un sistema funcional como el derecho podrían resolver un problema de esas magnitudes?

La respuesta es un homenaje a la obviedad y una evocación a los límites del sistema del derecho, por supuesto que los organismos internacionales y el Estado mexicano conocen dicha respuesta. No obstante, estos están obligados a cooperar en contra de la corrupción desde sus propios espacios de acción. Por su parte, el sistema de la política se enfrenta a los mismos límites del sistema del derecho, ya que, aunque dicho sistema tenga como programa condicional presupuestos basados en la democracia, ello no significa que la diferencia gobierno/oposición se

articule en unidades de ordenamiento que respondan a mecanismos de contrapesos reales para la vigilancia institucional. Y es que lejos está el deseo de que todo órgano gubernamental pueda ser fiscalizado y vigilado en su accionar y en el uso que estos les dan a los recursos públicos.

Basta decir, que aquí el sistema de la política a partir del código o el médium poder no tiene el *poder* para modificar el estado de cosas, cuestión que para algunas organizaciones Internacionales y Organizaciones de la sociedad civil en México resulta verdaderamente preocupante. Estas mismas se preguntan ¿Cómo es posible estabilizar estructuras fundamentadas en la corrupción en lugar de fortalecer el así denominado Estado de Derecho?

Hasta aquí reconozcamos que desde los límites de estos sistemas funcionales se actúa bajo la premisa formal del combate a la corrupción, conviene también preguntarnos si una premisa como la anterior puede encontrar un espacio de realización que incida directamente en lo que denominamos realidad, también conviene preguntarnos si la utilización de estructuras fundadas en la corrupción puede ser modificada, sobre todo, cuando estas estructuras son utilizadas de manera cotidiana en los sistemas de interacciones.

En estos mismos sistemas en lo que se presupone la existencia de sistemas de conciencia, los cuales perciben y viven la corrupción como un problema cotidiano y, paradójicamente externo a ellos. Y es que si bien estos sistemas, reconocen que la corrupción es un problema real, que merma su economía, que además denuesta a los servidores públicos y contribuye a la desconfianza institucional generando con ello un clima de incertidumbre, lo cierto es que para muchos ciudadanos la corrupción es un problema cuya solución se les sale de las manos.

Esta reflexión conlleva a dos sentidos que por contradictorios que parezcan son dos sentidos íntimamente ligados. El primero de ellos consiste en depositar la confianza en el Script cultural de la corrupción, es decir en utilizar medios como el soborno, el cohecho, el peculado, los amiguismos, la malversación de fondos, etc., como las maneras más prosperas y efectivas para obtener un fin, ello contribuye a generar círculos o redes de corrupción en las cuales la membresía informal se basa en la realización de actos corruptos como bien lo dejan claro Ruiz y Azaola.

El segundo sentido, está fundamentado en la visión negativa y que preocupa a los ciudadanos, —parafraseando a Klitgard *son imágenes del mal*, — como se puso en evidencia en el capítulo III, la corrupción para el 90% de los encuestados es un problema serio y prioritario,

sin embargo, de ese 90% el 53% había incurrido en algún acto de corrupción. Queda claro entonces que dicho Script es efectivo y es en comparación con la expectativa normativa, una estructura más confiable, más efectiva y además una que se puede repetir y sobre la cual hay toda una memoria disponible para ser utilizada en eventos corruptos.

A lo anterior, podríamos denominarlo como procesos de socialización y es que si algo entendemos desde la TGSS es que los sistemas son cerrados a partir de su clausura operativa, pero paralelamente están cognitivamente abiertos, por ello, la corrupción también influye en la dimensión práctica, es decir, aquella en la que un sistema de conciencia puede aprender la corrupción como una estrategia de supervivencia, como una forma de negociación o simplemente como la manera en la que va a relacionarse en ciertos círculos: por ejemplo, los procesos de socialización de las elites mexicanas que observa Nieto.

Algunos expertos coinciden en la buena voluntad de los servidores públicos, así como en el correcto funcionamiento de los protocolos de comportamiento y es que si las reglas de una buena administración se institucionalizan y se enseñan a los servidores públicos puede menguarse con ello los efectos de la corrupción

Por supuesto nosotros le concedemos el beneficio de la duda a la afirmación anterior, debido a que en esta sociedad ninguna estructura es eterna. No obstante, como se ha demostrado, el Script cultural de la corrupción está a la zaga de todos estos intentos. Paralelamente confiamos en que la contingencia de la sociedad trae consecuencias inesperadas, pueden ser negativas y positivas, pero si algo se ha visto en los últimos años, es la insistencia de la sociedad civil por posicionarse como un ente vigilante, esto se da no solamente en el sentido de vigilar la administración pública sino también a la ciudadanía y a los círculos empresariales.

En este sentido, para una sociedad de *vanguardia la* corrupción ya no es solo un tema secundario, sino que está tratado en la agenda pública, en lo que los ciudadanos piensan de ella y en las propuestas de los organismos Internacionales. Por nuestra parte, nosotros confiamos que en algún momento podremos observar un gradual abandono de dicho esquematismo, por supuesto, somos conscientes de que esta es una expectativa a largo plazo.

Bibliografía

Aguilar, Rodrigo (2014). Diferenciación del sistema del arte en México: siglo XX, Universidad

Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, México.

Astorga, Luis (2004). El siglo de las drogas. El narcotráfico del porfiriato al nuevo milenio, Randon Hause Mondadori, México.

Benjamin, Walter (2001). "Para una crítica de la violencia", en Para una crítica de la violencia y otros ensayos, Taurus, Madrid, España.

Barrios Dávalos, Victorino (2012), "La corrupción en el ejercicio de la función pública en el Estado de México (2000-2008)", en Espacios públicos, vol. 15, núm. 34, Toluca, México, pp. 120-137.

Cárdenas, Jaime y Ma. De la Luz Mijangos (2006), "Acerca del marco teórico de la corrupción", en Nuria González Martín (coord.), Estudios jurídicos en homenaje a Marta Morineau. T. II: Sistemas jurídicos contemporáneos. Derecho comparado. Temas diversos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Distrito Federal, México, pp. 167-226.

Castoriadis, Cornelius (2003). "Contra el conformismo generalizado". Disponible en: http://es.scribd.com/doc/59956760/Cornelius-Castoriadis-Contra-El-Conformismo-Generalizado

Castoriadis, Cornelius (1998). Hecho y por hacer. Pensar la imaginación, Eudeba, Buenos Aires, Argentina.

Castoriadis, Cornelius (1983a). "¿Qué Europa? ¿Qué amenazas? ¿Qué defensa?", en revista Vuelta, núm. LXXIX, vol. VII, junio, ciudad de México, México, pp. 46-49.

Casar, Amparo (2015). México anatomía de la corrupción, CIDE, Ciudad de México, México.

Córdova, Arnaldo (2000). La formación del poder político en México, Ediciones Era, ciudad de México, México.

Jiménez, Ornelas Coord. (2006). Violencia y seguridad pública, UNAM, Ciudad de México, México.

Klitgaard, Robert. (1990). Controlando la corrupción, Editorial Quipus, La Paz.

Lledó, Pilar (2006). "La seguridad como proceso de legitimación democrática" en Violencia y seguridad pública, UNAM, Ciudad de México, México.

Meyer, Lorenzo (1974). "El Estado mexicano contemporáneo. La lucha civil y el desmembramiento del viejo Estado", en Historia Mexicana, núm. IV, vol. XXIII, El Colegio de México, ciudad de México, México, pp. 722-752.

Luhmann, Niklas (1992). "El ocaso de la sociología crítica", en Colección de Babel, 1, Universidad de Guadalajara, Guadalajara, México.

Luhmann, Niklas (2009). El derecho de la sociedad, Edición Herder, ciudad de México, México.

Luhmann, Niklas (2007a). La sociedad de la sociedad, Edición Herder, ciudad de México, México.

Luhmann, Niklas (2007b). Poder, Anthropos, Madrid, España.

Luhmann, Niklas (2004). Niklas Luhmann La política como sistema, Lecciones publicadas por Javier Torres Nafarrate, Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, México.

Luhmann, Niklas (2009). ¿Cómo es posible el orden social?, Herder, Ciudad de México, México.

Nieto, Nubia (2011), "La socialización de las élites políticas mexicanas a través de la corrupción", en Análisis político. N° 71. Bogotá, Colombia, pp. 165-181.

Pallín, José (2006). "Corrupción y crimen organizado" en Violencia y seguridad pública, UNAM, Ciudad de México, México.

Peñaloza, Pedro (2006). "Seguridad Pública y violencia: notas para una visión integral y transversal" en Violencia y seguridad pública, UNAM, Ciudad de México, México.

Sarquis, David (2008), "Raíces históricas del problema de la corrupción en México", en Razón y Palabra, N° 62, Monterrey, México, pp. s/n.

Ruiz Torres, Miguel y Elena Azaola Garrido (2014), "Cuadrar el delito. Corrupción institucional y participación de policías en el secuestro en México", en Perfiles latinoamericanos, N° 44, Distrito Federal, México, pp. 91-112.

Serrano Sánchez, Jesús (2009), "La política oficial del combate a la corrupción en México: una revisión" en Andamios. Revista de Investigación social. Vol. 6, N° 12, Distrito Federal, México. pp. 201-224.

Warren, Mark (2005), "La democracia contra la corrupción", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. XLVII. N° 193. Distrito Federal, México, pp. 109-141.

Aristegui noticias (2013). "Donde hay casinos, hay corrupción: analistas". [En línea]. 21 de enero. Disponible en: http://aristeguinoticias.com/2101/mexico/donde-hay-casinos-hay-corrupcion-analistas/

Acosta, C., López Vargas, F (1993/2011). Una captura bajo sospecha. Proceso, Edición N. 36 (El Chapo, crimen y poder), 42-44.

Becerril, Andrea (2006). "AMLO: La infiltración de la PGR por el narco, de dominio público", La Jornada. [En línea]. Disponible en http://www.jornada.unam.mx/2006/01/30/index.php?section=politica&article=009n1pol

De Llano, Pablo (2014). "México es un país salvaje", El País. [En línea]. 25 de diciembre. Disponible en: http://cultura.elpais.com/cultura/2014/12/25/actualidad/1419466429_312084.html

Warren, Mark (2005), "La democracia contra la corrupción", en Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales. Vol. XLVII. N° 193. Distrito Federal, México, pp. 109-141.

Notas

[1] La siguiente ponencia está basada en los resultados obtenidos en la investigación "Análisis de la semántica de la Corrupción en México a partir del concepto de Script Cultural de la Teoría de Sistemas" (2017) Un trabajo elaborado como proyecto de investigación de la Especialidad en Seguridad Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México.

[2] La traducción más plausible en la TGSS es la de esquematismo.

[3] Es importante aclarar que, desde una observación a partir de la Teoría General de los Sistemas Sociales, la corrupción no será analizada desde los esquemas propuestos por la tradición véteroeuropea: *un mal que aqueja a la sociedad, una desviación, lo asocial, un daño, un valor, una percepción subjetiva, o como un hecho social*. Consideramos que estas descripciones están ancladas aún a *obstáculos epistemológicos* y debates suficientemente tratados en la criminología clásica, las ontologías, la teología y la opinología en general (Luhmann, 2007: 28).

[4] De acuerdo con Luhmann "el futuro permanece indeterminado e imprevisible. Aunque la memoria puede por lo menos proponer un futuro como ámbito de posibles oscilaciones, y con ello hacer que las operaciones del sistema dependan de las distinciones que en cada caso de utilizan para designar uno de los lados (pero el otro no); y de esta manera indicar el límite que respectivamente puede cruzarse" (Luhmann, 2007: 469).

[5] "La distinción entre Estado y otras organizaciones políticas debe ser tomada en cuenta en la teoría de la diferenciación del sistema político. Nos encontramos en el tercer nivel de diferenciación de la sociedad mundo: la diferenciación por funciones es la primera diferenciación de la sociedad. Para llegar a la diferenciación del sistema político es necesario un segundo nivel de diferenciación por segmentos –cosa que se logra en los Estados territoriales en los que la política se realiza dividiendo diversidad de territorios" (Luhmann, 2009: 272).

[6] Recordemos que la función del código tiene que ver con la aceptación o rechazo de ciertas comunicaciones a partir de esquemas de selección denominados como programas condicionales. Véase (Luhmann, 2007: 280-285).

[7] En estas encuestas y para el caso de México podemos encontrar las encuestas elaboradas por el: Instituto Ciudadano de Estudios sobre la Inseguridad (ICESI), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción (ENVIPE), Índices Internacionales, etc.

[8] Siguiendo a Luhmann en *Causalidad en el Sur* (2009), nos referimos a que el formalizar los compromisos internacionales tematizados al interior del sistema de la política y el sistema del derecho sean unidireccionales o causales (Luhmann, 2009: 3-29).
[9] Véase https://www.tm.org.mx/transparencia-internacional/
[10] Sobre esto, cabe señalar que este índice hace una evaluación cada tres años, esta evaluación para el caso de México va del año 2001 al año 2010. véase https://www.tm.org.mx/indice-nacional-de-corrupcion-y-buen-gobierno-incbg/
[11] En el primer caso, se ofrece a los ciudadanos información específica sobre la forma en que los programas sociales federales deben funcionar, según las reglas elaboradas por el gobierno central. En el segundo caso, se ofrece una herramienta que facilita el trabajo de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) para supervisar y vigilar el correcto funcionamiento de los programas sociales a través del Manual. (Transparencia Internacional, 2003).
[12] En este caso, la Auditoria Superior de la Federación señalo irregularidades en la entrega de despensas, cuestión que encubre el desvío de recursos públicos, un acto que claramente está enmarcado como corrupción. Por otro lado, y desde la Sociedad Civil, mexicanos contra la Corrupción e Impunidad (MCCI), señalaron y evidenciaron dicha irregularidad. Sobre esto, véase http://www.siempre.mx/2017/09/sedesol-desvio-mas-de-2-mmdp-durante-administracion-de-rosario-robles/
[13] El mismo sistema de la política toma decisiones hacia el interior del mismo, lo cual implica que dicha designación de fiscal es siempre una decisión interna. Sobre esto véase *La política como sistema* (Luhmann, 2009: 147-152).
[14] Además de asegurar la correcta implementación del Sistema Nacional Anticorrupción en el ámbito federal, es necesario iniciar el proceso de creación de los Sistemas Locales Anticorrupción: 19 de las 32 entidades federativas del país aún no lo han hecho. En el ámbito federal las reformas en materia de adquisiciones y obra pública deben ser una prioridad (Transparencia Internacional, 2017).
[15] Como bien se resume en *Anatomía de la corrupción.* La corrupción es un problema de gravedad, sobre todo cuando el 90% coincide en la magnitud negativa del problema.

Configuración de los órganos internos de control del gobierno de Hidalgo

Configuration of the internal organs of control of the government of Hidalgo

Israel Cruz Badillo[1] y Jorge Bautista Martínez[2]

Resumen: La configuración de las organizaciones institucionalizadas responde en parte a los cambios internos por la incorporación de nuevas funciones y tareas, como son la transparencia gubernamental, la evaluación del desempeño, el combate a las conductas ilícitas. Esto lleva a los gobernantes a incorporación unidades administrativas de vigilancia como son los Órganos Internos de Control para supervisar la legalidad del gasto público y sancionar conductas ilícitas en las organizaciones gubernamentales. El objetivo de este trabajo es proponer un marco de análisis en la incorporación y los retos del órgano interno de control de la Auditoria Superior del Estado de Hidalgo.

Abstract: The configuration of the institutionalized organizations comes in part due to internal changes as new functions take place, like the governmental transparency, the evaluation of performance, the fight against illicit conducts. This leads the rulers to incorporate administrative surveillance units like Internal Control Organisms in order to supervise the legality of public spending and to sanction any illicit conduct inside the governing organization. The purpose of this work is to propose a framework for análisis and to show the challenges of the Hidalgo Superior Audit Organism.

Palabras clave: Accountability horizontal asignada; Órgano Interno de Control; institucionalismo político

La configuración de las organizaciones institucionalizadas responde en parte a los cambios internos por la incorporación de nuevas funciones y tareas, como son la transparencia gubernamental, la evaluación del desempeño, la mejora continua de los procesos, el combate a las conductas ilícitas; entre otros, y por la recepción de políticas y programas del gobierno federal; la armonización contable y el acceso a la información pública gubernamental. Conocer la configuración interna asumida por las organizaciones gubernamentales nos permite identificar el

[1] Doctor en Ciencias Sociales. Administración Pública. Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Instituciones y Modernización Administrativa en organizaciones públicas. badillo@uaeh.edu.mx

[2] Alumno de la Maestría en Gobierno y Gestión Local. Administración Pública. Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Análisis organizacional e Institucional. jorge719bautista@hotmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

diseño de las organizaciones institucionalizadas para atender estas tareas.

Transparentar las acciones de gobierno ha requerido la incorporación unidades administrativas de vigilancia como son los Órganos Internos de Control para supervisar la legalidad del gasto público y sancionar conductas ilícitas en las organizaciones gubernamentales. Empero, los titulares de estas unidades de balance son nombramientos externos a la organización. En otras palabras, hacemos referencia a la accountability horizontal y su efectividad para publicar y sancionar las acciones del gobierno.

La forma de operar de los Órganos Internos de Control depende de los estilos personales de los titulares en turno. Es decir, estas contralorías internas más allá de ser instancias que contribuyan a la transparencia, a la rendición de cuentas y sancionar conductas de corrupción, se convierten en mecanismos burocráticos de control y de opacidad de la acción gubernamental. El objetivo de este trabajo es proponer un marco de análisis en la incorporación y los retos del órgano interno de control de la Auditoria Superior del Estado de Hidalgo.

Un acercamiento a la propuesta de análisis de la incorporación del Órgano Interno de Control de la ASEH.

Nuestro acercamiento se divide en dos partes, primero, en lo relativo a la incorporación de las agencias asignadas (análisis accountability horizontal) para cumplir con las tareas de transparencia y sanción a conductas corruptas y, segundo*, al análisis de las elecciones que toman los individuos al interior de la organización, en nuestro caso el órgano interno de control de la ASEH, afectando el trabajo endógeno de la organización.*

Los órganos internos de control en la *accountability horizontal*

En este apartado nuestro propósito es estudiar la *Accountability Horizontal Asignada* (AHA) como instrumento de control para la Transparencia y la Rendición de Cuentas de los organismos fiscalizadores responsables para evaluar la rendición de cuentas de los sujetos obligados, tomando como referencia a la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo (ASEH). Nuestro supuesto es que en este aspecto, como en otros, el Sistema Estatal Anticorrupción de Hidalgo transforma las contralorías internas de los sujetos obligados y de los organismos autónomos en los órganos internos de control; en otras palabras la configuración organizacional de las

contralorías internas será la misma para los órganos internos de control, con la salvedad que los nombramientos de los titulares serán realizados de forma externa por el congreso local.

Para cumplir con este cometido recuperamos por una parte, el concepto de Transparencia y Rendición de Cuentas de cuatro autores representativos en este tema: Ugalde (2002), *Schedler* (2004), Fox (2011) y Emmerich (2011)[1] y por otra, la noción de la *Accountability* Horizontal (AH) de O'Donnell (2004) con las ideas de las agencias de balance y las agencias asignadas

Al referirnos a la transparencia gubernamental aludimos a la publicación de las acciones del gobierno, a la rendición de cuentas, a la justificación y a la sanción de esas acciones. En otras palabras, entendemos a la transparencia y a la rendición de cuentas como publicitar el actuar del gobernante y deben estar disponibles al escrutinio público. *Atendiendo a sus raíces tenemos que la palabra transparencia según Schedler* (2004, pág. 12) *proviene de la expresión latina transparere:*

> *"Lo transparente es* lo que podemos ver de un lado a otro, lo que aparece viendo a través de algo. Lo transparente no es simplemente lo que podemos observar, es lo que podemos observar a través de una división, una pared, una frontera".

La transparencia en el ámbito gubernamental la referimos a "la existencia o no de la información –y de sistemas que la producen– sobre lo que son, hacen, utilizan y generan las dependencias del gobierno […] es en esencia, el acceso público a datos e información" (Fox, 2011 Pág. 22). En cambio, la rendición de cuentas en el gobierno se define como:

> "La obligación permanente de los mandatarios o agentes para informar a sus mandantes o principales, de los actos que llevan a cabo como resultado de una delegación de autoridad que se realiza mediante un contrato formal o informal y que implica sanciones en caso de incumplimiento" (Ugalde, 2002; citado por Sosa, 2011 Pág. 24).

Partiendo de los supuestos anteriores, la Transparencia y la Rendición de Cuentas:

"dan legitimidad y credibilidad al sistema político democrático, permiten vigilar que éste

> sirva al bien común y contribuyen a que los gobernantes, legisladores y funcionarios públicos atiendan al interés general antes que a sus intereses particulares" (Emmerich, 2011 Pág. 21).

En el estudio de la transparencia puede ser esbozada a partir del acceso a la información (opaca y clara), en relación a obligaciones y derechos (activos y pasivos) y como un sistema de control (horizontal y vertical.). En relación a la primera dimensión: "La transparencia opaca ocurre cuando la información que las organizaciones producen y ofrecen no describen como trabajan realmente […] en cambio la transparencia clara se refiere tanto a políticas de acceso a información como a programas que rebelan información confiable sobre el desempeño institucional" (Fox, 2007 Pág. 667).

En cuanto a la relación de obligaciones y derechos, l*a transparencia puede ser planteada como activa o pasiva:*

> "[*Dentro de la primera] las agencias estatales y todos aquellos sujetos obligados, se encargan de difundir de forma gratuita y accesible de manera regular, información sin que nadie la solicite como una manera de transparentar su acción; la segunda se refiere más al derecho que tienen los ciudadanos a solicitar información, aquí el rol de la ciudadanía es trascendental*" (Emmerich, 2011 Pág. 36).

Por último, la transparencia como un sistema de control retomamos las ideas de O'Donnell (2004 Pág. 12) la *accountability* horizontal refiere a la "existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal […] para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales […], en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos". En contraste, la *accountability* vertical o societal es:

> "un mecanismo no electoral, pero vertical, de control de autoridades políticas que descansa en las acciones de un múltiple conjunto de asociaciones de ciudadanos y de movimientos, acción que tiene como objetivo exponer errores gubernamentales, traer

> nuevas cuestiones a la agenda pública o activar el funcionamiento de agencias horizontales de *accountability*" (Smulovitz y Peruzzotti 2000 y 2002, citado en O'Donnell*;* 2004 Pág. 24).

En suma, es conveniente destacar que estos instrumentos analíticos son dirigidos a fortalecer el sistema político y administrativo de los Estados Nación, lo que supone ventajas para los gobernantes que las practican. Son, por tanto, parte de las herramientas centrales del quehacer de los gobiernos y se muestran en las formas organizacionales de que se dotan los mismos. Aquí nos referimos a los procesos, los mecanismos, los modelos, las técnicas y las estrategias definidas por los gobernantes para entregar el conocimiento al público-ciudadano: datos, información y documentos vinculados con la acción gubernamental.

Nuestra propuesta analítica se basa en las agencias asignadas de la *accountability* horizontal de O'Donnell (2004) denominadas para el caso del sistema estatal anticorrupción de Hidalgo como el Órgano Interno de Control (OIC). En los siguientes párrafos referiremos el significado de esta idea y su relevancia en los procesos de transparencia y rendición de cuentas.

La *accountability* horizontal de O'Donnell (2004) refiere a la desconfianza en el sistema político de un régimen de gobierno democrático sea este parlamentario o presidencialista. El argumento central puntualiza una contradicción por un lado, entre la capacidad que debe tener un gobernante para tomar decisiones efectivas y éstas se reflejen en la solución de problemas públicos y la provisión de bienes y servicios públicos a los gobernados; y por otro en diseñar institucionalmente mecanismos de control del poder político para evitar los abusos de los gobernantes en las acciones públicas. La propuesta pretende resolver la discrepancia entre "el deseo simultáneo de alta decisividad y efectivo control (de las acciones de gobierno) (O'Donnell, 2004 Pág. 14)" es el diseño de unidades administrativas denominadas agencias de balance y las agencias asignadas.

En un régimen de gobierno democrático basado en instituciones (reglas, leyes, normas jurídicas) se establece una división entre los poderes públicos –ejecutivo, legislativo y judicial–, cada uno con su propia jurisdicción, creando entre ellos relaciones o intercambios dependiendo de la situación que se trate. Empero, cuando alguno de estos poderes transgrede la jurisdicción de otro poder, por ejemplo el ejecutivo sobrepasa al legislativa o incluso al judicial estamos en

presencia de "un caso de *accountability horizontal de balance*. La denomino de esta manera porque esta clase de AH es ejercida por alguno de los grandes poderes (ejecutivo, legislativo o judicial) a los que las Constituciones contemporáneas intentan aproximadamente balancear" (O'Donnell, 2004 Pág. 21). Sin embargo, estos mecanismos actúan de manera reactiva.

En contraste, las agencias asignadas o *accountability horizontal asignada* se le denomina a:

> "varias agencias (*Ombudsmen*, auditorías, controladores, *conseils d'Etat*, fiscalías, contralorías y similares) encargadas de supervisar, prevenir, disuadir, promover la sanción y/o sancionar acciones u omisiones presuntamente ilegales de otras instituciones estatales, nacionales o subnacionales. Estas agencias no fueron creadas intentando, como las anteriores, balances generales de poder, sino confrontar riesgos más específicos de trasgresión y/o de corrupción" (O'Donnell, 2004 Pág. 22).

A diferencia de las agencias de balance, éstas actúan de manera proactiva identificando, corrigiendo y/o sancionando actos y conductas corruptas de los titulares de los poderes públicos y de los burócratas estatales.

En conclusión, las agencias de balance y las agencias asignadas de la accountability horizontal son unidades administrativas diseñadas institucionalmente como mecanismos de control entre los poderes públicos de los regímenes de gobierno democráticos sean parlamentarios o presidencialistas. En el caso de México, el Sistema Nacional Anticorrupción prevé en las leyes generales a los Órganos Internos de Control equivalentes a las agencias asignadas de la transparencia horizontal aludidas por O'Donnell.

El institucionalismo político y estructural complementa nuestro marco analítico al ser un recurso explicativo de los mecanismos de control de conducta de los actores dentro de las organizaciones, en el caso propuesto el órgano interno de control de la Auditoria Superior del Estado de Hidalgo.

Enfoque Institucional en las organizaciones públicas

El institucionalismo es un recurso hermenéutico para conocer y entender el actuar de las

organizaciones, estas se regulan a partir de un sistema de reglas (marco jurídico) que dan pauta al comportamiento y la acción de diversos actores, ejemplo de ello es la constitución política de los Estados-Nación, las tradiciones culturales o costumbres, los valores, por mencionar algunos, que son las normas que marcan el molde de actuación cotidiana.

Por lo tanto, el institucionalismo es una herramienta teórica-metodológica en el análisis de cualquier organización institucionalizada, es decir, una organización que rige la forma y el actuar de otras organizaciones y de ella misma –apoyándose en la ley orgánica, los reglamentos internos y demás leyes que fundamentan su funcionamiento tanto federales como locales– así como de los funcionarios, de los servidores públicos que son parte de su estructura; y de la sociedad (como ente que observa o pueda interesarse en participar con la organización).

En consiguiente, es fundamental contar con mecanismos de control y de supervisión del desempeño en las organizaciones gubernamentales, en otras palabras configurar exógenamente agencias asignadas o *Accountability Horizontal Asignada (AHA)* responsables de identificar, corregir y/o sancionar actos y conductas corruptas en el desempeño de las organizaciones. Estas unidades administrativas son: las auditorias, las contralorías, las fiscalías, los órganos internos de control responsable de vigilar, de controlar y de evaluar los resultados al interior de las organizaciones

En consecuencia, el análisis institucional pretende establecer un marco conceptual que sea compartido por la comunidad académica –a pesar de las distintas tradiciones y los enfoques de la teoría social, para utilizarse como herramienta de estudio en organizaciones institucionalizadas como sería la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, es decir desde un enfoque teórico y práctico.

Se puede decir entonces que las instituciones según North en Powell y DiMaggio (1999) son:

> “las reglas de juego en una sociedad o, más formalmente, los constreñimientos u obligaciones creados por los [seres] humanos que le dan forma a la interacción humana; en consecuencia, éstas estructuran los alicientes en el intercambio humano, ya sea político, social o económico. El cambio institucional delinea la forma en la que la sociedad evoluciona en el tiempo y es, a la vez, la clave para entender el cambio

histórico".

En palabras del autor, las instituciones son las reglas de juego, las leyes, las normas, todo el marco legal y regulativo, los valores, las tradiciones, que sistematizan el comportamiento social, económico y político de las personas dentro de las organizaciones.

El estudio de las instituciones cobra fuerza en el siglo XX (Peters, 2003), en los primeros años el institucionalismo –viejo institucionalismo–, estaba orientado hacia la descripción e inducción , "dentro de cada disciplina, se ocupaba de determinados aspectos ligeramente distintos del fenómeno y consideraba las instituciones sociales como soluciones a los problemas que cada disciplina respectiva sostenía como centrales […]" (Goodin, 2003, pág. 14). Por lo tanto, en este enfoque se considera a las instituciones como reglas de funcionamiento de la sociedad, como el recurso de los participantes dentro de las organizaciones para obtener y lograr los objetivos.

Desde la perspectiva de Peters (2003) el viejo institucionalismo, era característica esencial de la ciencia política, porque éste, "realizó contribuciones definitivas para la comprensión de los procesos de gobierno". Es decir, se enfocaba en los detalles del gobierno, principalmente de los individuos, y el argumento principal de este enfoque, consistía en defender que detalles aparentemente insignificantes podían tener un impacto duradero en el comportamiento de la institución y de las personas que formaban parte de ella, en otras palabras, se preocupaba de los detalles que afectaran el comportamiento individual de las personas dentro de la organización, sin tomar en cuenta el contexto y los cambios que se podían presentar, así como los efectos que estos procesos o decisiones tuvieran con la organización.

En cambio, Vargas (2008, pág. 47), menciona que "el viejo institucionalismo de Commons (1950) considera que las instituciones existentes en un tiempo determinado representan soluciones imperfectas y pragmáticas a los conflictos pasados. La creación y mantenimiento de las instituciones pone en peligro el equilibrio y la estabilidad del sistema", en este enfoque hay un apego a observar a la institución como un mecanismo de análisis económico y político, que fundamentalmente junto con el poder, son los temas de mayor relevancia dentro del viejo institucionalismo.

En contraste, el neo o nuevo institucionalismo, surge del viejo, es decir, tiene sus "raíces del viejo institucionalismo" (Powell y DiMaggio, 1999, pág. 46). Dicho enfoque está orientado:

> "más en estructuras y organizaciones que en la conducta individual, comparte con la tradición conductista la preocupación por la teoría y el desarrollo de métodos analíticos adecuados […], busca explicar las instituciones en tanto variable dependiente y, lo que es más importante, explicar otros fenómenos utilizando las instituciones como variables independientes que condicionan las políticas y el comportamiento de la administración" (Peters, 2003, pág. 306).

Adicionalmente, en comparación con el viejo institucionalismo, el neo observa más las estructuras y organizaciones, que el comportamiento de los individuos, entonces se toma en cuenta que el efecto o las acciones de las instituciones en las organizaciones (en este caso la ASEH) afectarán el comportamiento de los individuos (funcionarios y servidores públicos). De igual forma, hay que entender que este se encauza más al análisis de los contextos, los cuales son distintos en cada organización o lugar.

Por tanto, el nuevo institucionalismo es visto de diferentes maneras y desde distintas disciplinas, que no solo es uno, sino varios. Desde ésta perspectiva para entender a los órganos de control interno[2], en especial al de la ASEH, se abordara el Normativo, el Político y el Estructural.

Normativo

En este enfoque se considera la relevancia de las normas y los valores que definen el actuar y funcionamiento de las organizaciones y de la sociedad. Desde esta perspectiva "el elemento más importante que define a una institución es el conjunto de valores en función de los cuales se forman las decisiones y el comportamiento de sus miembros" (Peters, 2003, pág. 308).

March y Olsen en Vargas (2008, pág. 51), nos dicen que "el funcionamiento de los organismos reguladores se determina por reglas formales e informales en una lógica de lo más apropiado", es decir marcos de referencia normativos y reglas de funcionamiento que guían el comportamiento de las organizaciones. Por tanto, los actores están condicionados por esas normas y tradiciones o valores, para tomar sus decisiones y no actuar por simple intuición o gusto propio, en otras palabras, hay que tener en consideración estas conductas para establecer un límite de acción que pueda afectar el funcionamiento y cumplimiento de los objetivos.

Político y estructural

El enfoque de la ciencia política o político aborda el tema de la elección pública, pero ésta se ve limitada o restringida por las instituciones políticas, en palabras de March y Olsen (1984, en Vergara 2010, pág. 40):

> "que en las organizaciones políticas el comportamiento de los individuos está fuertemente restringido por un conjunto de papeles o roles que cada individuo debe adoptar de acuerdo con las circunstancias. Cada uno de estos roles o personajes tienen claramente tipificado un comportamiento "correcto" de lo que debe hacer".

Esto es, su elección se ve restringida por las instituciones que se encuentran dentro de la organización, y que además desde ésta -la organización-, se entiende por correcto lo que ella establece y de no realizarlo de esa manera se considera erróneo o incorrecto. Por lo tanto, se habla de roles, de rutinas que se forman en la organización y dan certidumbre a ésta, ya que el individuo cumple con la decisión que es admitida por todos aunque no sea la idónea.

Por lo antes mencionado Shepsle (1986) en Powell y DiMaggio (1999, pág.38), el enfoque político de las instituciones, "está interesado en la toma de decisiones políticas, especialmente en las formas en que las estructuras políticas (o instituciones) conforman los resultados políticos". Las elecciones que tomen los individuos dentro de la organización estarán directamente condicionadas por las instituciones políticas[3] que se establecen en la organización y que dan estabilidad en la vida política.

De aquí nace la relación que se hace con lo estructural, ya que éste pone interés "en las diferencias entre regímenes presidencialistas y parlamentarios, y entre sistemas políticos unitarios y federales caracteriza este conjunto de investigaciones" (Peters, 2003, pág. 314). Por lo tanto, dependiendo de la estructura organizacional e institucional que se establezca, será la manera en que se comportaran los individuos dentro de ella.

Hipotéticamente, en una organización donde haya democracia y apertura, las decisiones pueden ser más flexibles, abiertas a la modernización e innovación, legitimando a la organización a través de mejoras y prontas respuestas con buenas practicas tanto internas como externas que se realizan; en otras palabras, se cuenta con la estructura correcta de organización e institución; y a

diferencia de una en donde el régimen sea una oligarquía más centralizado y no se permita la innovación y modernización, las personas actuaran con base a las prácticas rígidas ya establecidas, que ni los propios individuos llegan a entender y que dificulta el accionar para cumplir con sus objetivos que se establecen desde su planeación, del mismo modo las deslegitima y genera desconfianza con la población.

Contextualización del órgano interno de control de la ASEH

En este apartado presentamos el precedente del órgano interno de control de la Auditoria Superior del Estado de Hidalgo (ASEH), específicamente referimos al área de control interno[4], que actualmente se conoce como Unidad de Vigilancia, Control y Evaluación y algunos datos referentes a su estructura organizacional –representación, distribución de puestos y funciones.

Es preciso establecer que la ASEH en su página oficial menciona que es un Órgano Técnico dependiente del Congreso del Estado de Hidalgo que cuenta con autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones y para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones; se encarga de la fiscalización superior de las Cuentas Públicas de los Poderes del Estado, de los Ayuntamientos, Entidades Paraestatales, Organismos Autónomos, Organismos Descentralizados Municipales, Empresas de Participación Municipal y, en general, de cualquier persona física o moral, pública o privada que capte, recaude, administre, maneje, ejerza, resguarde o custodie fondos o recursos de la Federación, Estado o Municipios.

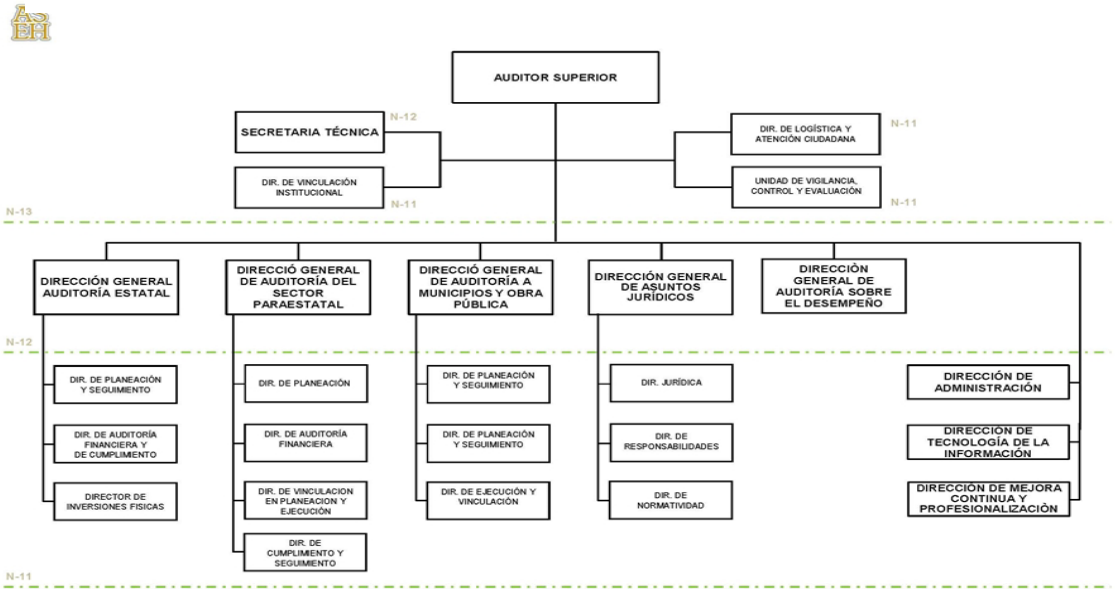
Además que tiene como principal función, la fiscalización de la Cuenta Pública que comprende la revisión de los ingresos, los egresos, incluyendo los subsidios, las transferencias, los donativos, los fondos y la deuda pública; del manejo, la custodia y la aplicación de recursos públicos, así como de la demás información financiera, contable, patrimonial, presupuestaria y programática que las Entidades Fiscalizadas deban incluir en dicho documento, conforme a las disposiciones aplicables.

Dicha fiscalización tiene el objeto de evaluar los resultados de la gestión financiera de las entidades fiscalizadas; comprobar si se observó lo dispuesto en el Presupuesto, la Ley de Ingresos y demás disposiciones legales aplicables, así como la práctica de auditorías sobre el desempeño para verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas de los programas, conforme a las normas y principios de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y

confiabilidad.

Siendo una organización altamente institucionalizada y que se encargar de temas delicados como la fiscalización de recursos públicos, debe de presentar un órgano o unidad que se encargue de vigilar y controlar el funcionamiento interno de la misma, con la finalidad de vigilar, de controlar y de evaluar los resultados al interior de las organizaciones. Por ello, la ASEH cuenta con la Unidad de Vigilancia, Control y Evaluación, la cual se encuentra fundamentada en la Ley de la Auditoria Superior y en el reglamento interior de la ASEH, en un rango de nivel 11 solo por debajo del auditor superior y de la secretaria técnica como se demuestra en la imagen 1:

Imagen 1: Organigrama de la ASEH

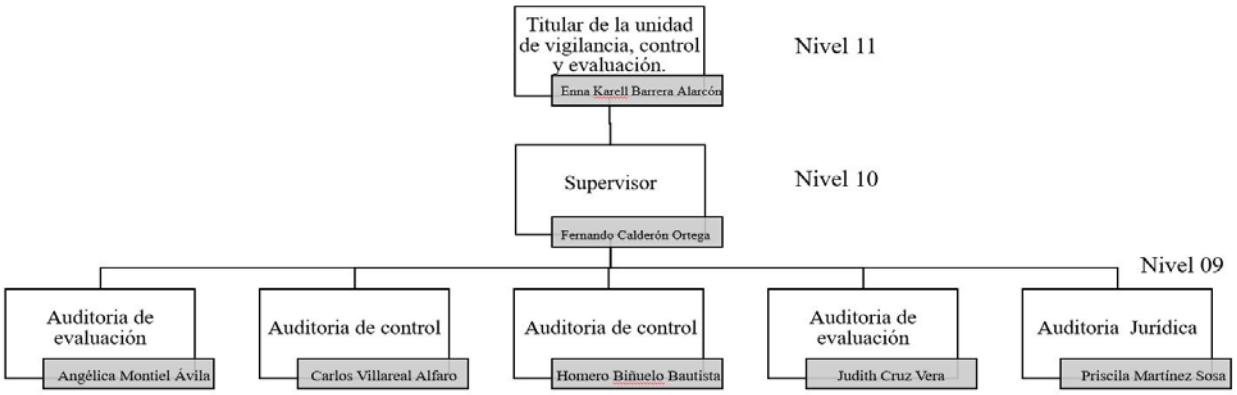


Siendo una organización altamente institucionalizada y que se encargar de temas delicados como lo es el recurso público, debe de presentar un órgano o unidad que se encargue de vigilar y controlar el funcionamiento interno de la misma, con la finalidad de vigilar, de controlar y de evaluar los resultados al interior de las organizaciones. La Unidad de Vigilancia, Control y Evaluación se encuentra fundamentada en la Ley de la Auditoria Superior y el reglamento interior de la ASEH, en un rango de nivel 11 solo por debajo del auditor superior y de la secretaria técnica como se demuestra en la imagen 1:

En cambio, en la imagen 2 refiere al organigrama de la Unidad de vigilancia, control y

evaluación de la ASEH

Imagen 2: Organigrama de la Unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH



Fuente: elaboración propia a partir de datos tomado de la página Oficial de la ASEH, www.aseh.gob.mx

En el organigrama se observan los siete puesto que componen a la Unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH, la división de acuerdo al nivel y a las funciones que desempeñan: *funciones directivas*, donde se ubica el titular de la unidad con nivel 11 y el supervisar con el nivel 10, y *funciones administrativas y de gestión*, desempeñadas por 05 auditorías ubicadas en el nivel 9. Esta configuración organizacional sigue la tendencia central y jerárquica del organigrama general.

En relación a la distribución de los puestos y las personas que las integran, la tabla 1 esquematiza el tabulador de los sueldos del personal de confianza del gobierno de Hidalgo vigente al 2018. Al frente de esta unidad administrativa está conformada por siete funcionarios de confianza, un Director General (Titular de la unidad de vigilancia, control y evaluación), un Sub Director de Área (Supervisor) y cinco encargados de despacho (dos auditores de evaluación, dos auditores de control y un auditor jurídico).

Tabla 1: Tabulador de Sueldos del personal de confianza vigente del gobierno de Hidalgo del 2018

Categoría	Nivel	Puesto	Sueldo Base Tabular	Compensación Mensual	Total
Funcionario de confianza	11	Director de Área	4,046.00	24,585.00	28,631.00
	10	Subdirector de Área	3,895.00	15,180.00	19,075.00
	09	Encargado del Despacho	3,784.00	11,114.00	14,898.00

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del tabulador de sueldos de confianza del gobierno de Hidalgo para el 2018

En la tabla 2, se observa la antigüedad de los titulares de la unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH, la persona que tiene mayor número de días en el cargo desde su nombramiento es Carlos Villareal Alfaro -3,838 días-, en cambio el nombramiento más reciente es el de Judith Cruz Vera con 170 días en el puesto.

Tabla 2: Antigüedad en el cargo de los integrantes de la unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH a Enero del 2018

Nivel	Puesto	Alta en el cargo	Días de antigüedad
11	Titular de la unidad de vigilancia, control y evaluación	15/11/2016	428 días
10	Supervisor	16/06/2016	580 días
09	Auditoria de Evaluación (AE)	15/05/2015	1,098 días
09	Auditoria de Control (AC)	16/07/2007	3,838 días
09	Auditoria de Control (AC)	23/08/2010	2,704 días
09	Auditoria de Evaluación (AE)	31/07/2017	170 días
09	Auditoría Jurídica (AJ)	01/11/2016	442días

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomado de la página Oficial de la ASEH, www.aseh.gob.mx

Por último, las funciones de una organización institucionalizada se pueden agrupar en tres campos analíticos a saber: en productos, en objetivos y en el ejercicio del poder. Con base en el artículo 19 del reglamento interior de la Auditoria Superior del Estado de Hidalgo las funciones se distribuyen de la siguiente manera: tres productos organizacionales, 11 objetivos organizacionales y cuatro funciones en el ejercicio del poder (ver tabla 3).

Tabla 3: distribución de las funciones de la unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH

	Elaborar en coordinación con la Dirección de Administración, el informe anual sobre el ejercicio de los recursos del Órgano Técnico, que deberá rendirse a la Comisión Inspectora.
Productos organizacionales	Diseñar los indicadores sobre el cumplimiento de las metas y objetivos del Programa Operativo Anual de la entidad de fiscalización, sometiéndolos a la consideración del Auditor Superior;
	Elaborar y mantener actualizados los manuales administrativos que se requieran, para la debida organización y funcionamiento de la unidad administrativa a su cargo.
Objetivos organizacionales	Proporcionar información relativa a los requerimientos de la unidad administrativa a su cargo, para la elaboración del anteproyecto de Presupuesto Anual de Egresos de la Auditoría Superior;
	Vigilar que los servidores públicos de la Auditoría Superior se conduzcan en los términos de lo dispuesto por la Ley, el presente Reglamento, Código de Ética y demás disposiciones legales aplicables
	Verificar que los recursos financieros, humanos, materiales y de servicios públicos, así como los ingresos adicionales de la entidad de fiscalización, se apliquen conforme a los criterios de racionalidad, disciplina y eficiencia en el manejo de los mismos
	Evaluar conforme a los indicadores que para tal efecto diseñe, el cumplimiento al Programa Operativo Anual de la Auditoría Superior
	Coadyuvar con la Dirección General de Asuntos Jurídicos en la recepción de las quejas presentadas en contra de los servidores públicos de la Auditoría Superior y realizar las investigaciones necesarias, integrando el expediente correspondiente que será remitido a aquella
	Corroborar el cumplimiento a todas y cada una de las etapas de las auditorías efectuadas por las áreas auditoras y el seguimiento a las acciones promovidas
	Verificar que la información financiera trimestral que presentan las entidades fiscalizadas sea examinada y se emitan los reportes de análisis que sirvan de base para la toma de decisiones
	Participar en los procesos de entrega recepción de las unidades administrativas de la Auditoría Superior y analizar la información correspondiente
	Atender los requerimientos de información relacionados con el Programa para la Fiscalización del Gasto Federalizado

	Proponer al Auditor Superior las modificaciones y/o actualizaciones a los lineamientos técnicos y criterios para las auditorías, los procedimientos, métodos, guías y sistemas necesarios para la fiscalización e integración de las Cuentas Públicas y de los Informes de Avance de Gestión Financiera
	Verificar que la información y documentación generada por la unidad administrativa a su cargo o que se encuentre bajo su resguardo con motivo del ejercicio de sus atribuciones, se archive de conformidad con las disposiciones internas aplicables que al respecto emita
Ejercicio del poder	Autorizar el Programa Operativo Anual de la unidad administrativa a su cargo y someter a consideración del Auditor Superior las adecuaciones y modificaciones correspondientes
	Efectuar auditorías internas a las unidades administrativas, emitiendo las recomendaciones y acciones preventivas y correctivas que correspondan e informar al Auditor Superior sobre el resultado de las mismas y su seguimiento
	Revisar que la documentación presentada por las entidades fiscalizadas y analizada por las áreas auditoras en respuesta a las recomendaciones y observaciones formuladas, hayan contado con los elementos suficientes y competentes que permitan su solventación
	Acordar con el Auditor Superior la resolución de los asuntos cuya tramitación se encuentre dentro del ámbito de su competencia;

Fuente: elaboración propia a partir de datos tomado de la página Oficial de la ASEH, www.aseh.gob.mx

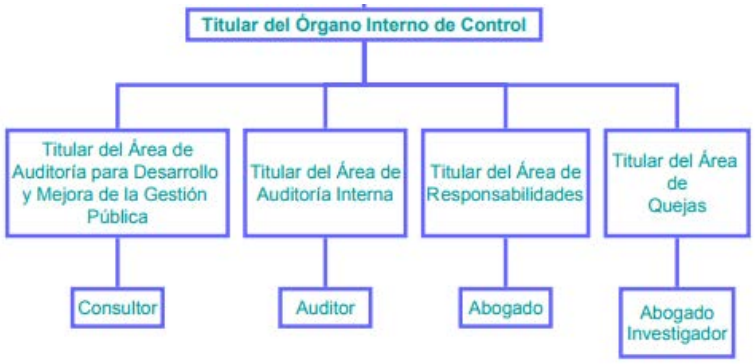
Cada una de las funciones que se han mencionado anteriormente, reflejan el grado de importancia que la Unidad de Vigilancia, Control y Evaluación significan para la vida institucional y organizacional de la ASEH para que pueda trabajar y realizar sus funciones con base a documentación verificada y correcta, uso adecuado de los recursos y de la información, así como la organización y funcionamiento de la misma, entre otras, que permiten que ésta sea una de las pocas instituciones que aun genera confiabilidad ante la sociedad.

Ante la importancia de ello y en concordancia con el Sistema Nacional Anticorrupción y el de Fiscalización, se plantea cambiar las contralorías internas o las unidades de evaluación y control por un *Órgano de Control Interno*[5], en donde su titular pueda ser elegido de manera externa con la finalidad de que haya transparencia y rendición de cuentas por parte de la ASEH con los demás poderes -transparencia horizontal de balance- y hasta para con la ciudadanía.

Sin embargo, para el caso del Estado de Hidalgo aún no queda incorporado el órgano interno de control en la estructura organizacional de la ASEH, toda vez que en Diciembre del 2017 se emitió la convocatoria para elegir al titular de esta unidad. Un modelo a seguir en la configuración de la estructura organizacional de los órganos internos de control es el propuesto en el Marco Integrado de Control Interno el cual toma como referencia, las normas denominadas "Standards for Internal Control in the Federal Government" (Green Book) actualizadas por la "United States Government Accountability Office" (GAO) en septiembre de 2014, así como el informe COSO actualizado por el Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission en mayo de 2013 y de la Secretaria de la Función pública, a establecer una propuesta organizacional de la forma en que pudiera quedar establecido jerárquicamente el órgano de control interno dentro de la ASEH.

Es relevante establecer que para que exista una verdadera transparencia horizontal entre los distintos poderes de la unión, la organización debe estar o debe ser vigilada, en este caso ejecutivo-legislativo, para que exista este juego de peso y contrapeso, que permita que no haya abusos de poder o "manejo incorrecto de los recursos". Es decir el organigrama que se propone sería el de la imagen 3:

Imagen 3: Guía de organigrama del Órgano de control interno de la ASEH



Fuente: Tomado de la Secretaria de la Función Pública- Órganos internos de Control.

Dicho organigrama se ajusta a las consideraciones que debe evaluar el control interno y con las cuales debe de cumplir, estas se encuentran ajustadas con base al marco integrado de CI y quedan de la siguiente manera:

- *Operación*. Se refiere a la eficacia, eficiencia y economía de las operaciones. (Área de Auditoria para desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, y Auditoria Interna)
- *Información*. Consiste en la confiabilidad de los informes internos y externos. (Área de Quejas, se pone ello por si la información que se presenta no es la adecuada)
- *Cumplimient*o. Se relaciona con el apego a las disposiciones jurídicas y normativas. (Área de Responsabilidades)

Recapitulando, a partir de la contextualización realizada de la representación, la distribución de puestos y las funciones de la Unidad de vigilancia, control y evaluación de la ASEH, podemos determinar que su estructura organizacional es funcional con los objetivos de fiscalización de la ASEH, ya que sus facultades se orientan a esa actividad.

Sin embargo y a manera de conclusión, en este trabajo consideramos que el marco analítico propuesto es una alternativa para el diseño de la estructura organizacional del órgano interno de control de la ASEH siguiendo los parámetros establecidos por la Secretaria de la Función Pública del gobierno federal y de las normas "Standards for Internal Control in the Federal Government" (Green Book), con lo que se busca relacionar tareas para que no exista la duplicidad de funciones, el costo económico a la organización sea menor, la profesionalización y experiencia de los encargados sea la adecuada, la organización (en este caso directamente en la estructura a través del organigrama), no se ensanche más, que exista un sistema de peso y contrapeso directamente dentro del área de control interno, es decir involucrar a distintos actores, entre ellos a la ciudadanía a través del Área de Quejas directamente, entre otras grandes ventajas que representaría contar con un órgano de control interno. Empero, las condiciones endógenas y exógenas de las organizaciones gubernamentales de cada entidad federativa deben de ajustarse a sus propias necesidades, de lo contrario, las contralorías internas solo se les cambiaría el nombre a órganos internos de control, es decir, el único fin de las reformas en materia de transparencia y rendición de cuentas con la creación de los sistemas anticorrupción y de fiscalización, sería una cuestión de cumplimiento institucional (o legal) por parte de las organizaciones involucradas, más que como un verdadero cambio organizacional, estructural y principalmente funcional, al incluir los *Órganos de Control Interno.*

Bibliografía

ASEH, (2017), Marco Integrado de Control Interno, Instituto de Estudios Legislativos, recuperado de la página oficial de la ASEH, www.aseh.gob.mx

ASEH, (2017), Reglamento Interior de la Auditoría Superior del Estado de Hidalgo, Instituto de Estudios Legislativos, recuperado de la página oficial de la ASEH, www.aseh.gob.mx

Emmerich, G. (2004), "transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad gubernamental y participación ciudadana, en Revista Polis: Investigación y análisis sociológico y psicosocial 4, vol. 2, pp. 67-90

Fox, J. (2008). Transparencia y rendición de cuentas. En J. Ackerman, Más allá del acceso a la información: Transparencia, rendición de cuentas y Estado de derecho (págs. 185-215). México, México: Siglo XXI.

Goodin, R., (2003), Teoría del diseño institucional, Editorial Gedisa, S.A., Barcelona, España

O'Donnell (2004) Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. Revista española de Ciencia Política. Núm. 11, Octubre 2004, pp. 11-31.

Peters, G., (2003), El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política, Editorial Gedisa.

Powell, W. y Dimaggio, P., (1999), El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional, Fondo de Cultura Económica, Primera Edición en español, México, D.F.

Schedler, A. (2004). ¿Qué es la rendición de cuentas? México, México: IFAI.

Ugalde, L. (2002), rendición de cuentas y democracia. El caso de México, México, Instituto Federal Electoral. pp. 14-64

Vargas, J., (2008), Perspectivas del institucionalismo y Neo institucionalismo, Ciencia Administrativa 2008-1, Instituto Tecnológico de Cd. Guzmán, Jalisco, México.

Vergara, R., (2010), Organizaciones e Instituciones, Editorial Siglo XXI Editores, Primera Edición. México, D.F.

Notas

[1]En la literatura de Transparencia y Rendición de Cuentas existen diversos autores que han escrito sobre el tema como: La sociedad transparente de Gianni Vattimo (1989), Transparencia: libros, autores e ideas de

Mauricio Merino (2005), Transparencia y poder público en México de Rommel C. Rosas (2013), Antecedentes, desarrollo y democratización de la rendición de cuentas de Mónica Diana Vicher García (2016), entre otros. Los cuatro autores retomados en este trabajo nos proporcionan una visión panorámica de que es la Transparencia y la Rendición de Cuentas.

[2] Que en este caso aún mantiene el nombre de Unidad de Vigilancia, Control y Evaluación.

[3] Según Shepsle en Powell y DiMaggio (1999), las instituciones políticas son acuerdos ex ante en cuanto a la estructura de cooperación que economizan en los costos de transacción, reducen el oportunismo y otras formas de desvíos de la agencia y, por tanto, aumentan las posibilidades de beneficios por medio de la cooperación.

[4] Con base a lo establecido en la "Reunión del Grupo de Trabajo sobre Control Interno del Sistema Nacional de Fiscalización (SNF)" que tiene como finalidad elaborar y adoptar un marco de referencia que contenga criterios generales para la prevención, detección y disuasión de actos de corrupción e incorporar las mejores prácticas para fomentar la transparencia y rendición de cuentas en la gestión gubernamental.
Dicha reunión se llevó a cabo como parte de los trabajos del Comité Rector del SNF mediante la Auditoría Superior de la Federación (ASF), a través de la Asociación Nacional de Organismos de Fiscalización Superior y Control Gubernamental A.C. (ASOFIS), así como por la Secretaría de la Función Pública (SFP) por medio de la Comisión Permanente de Contralores Estados-Federación (CPCEF) teniendo como sede la Sala Virtual del Edificio de la ASF, en la ciudad de México y, fue presidida por la Lic. Ana Laura Arratia Pineda, Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública de la SFP y el C.P. Fernando Cervantes Flores, Auditor Especial de Tecnologías de Información, Comunicaciones y Control de la ASF, en presencia de autoridades de la Auditoría Superior del Estado de Yucatán y de la Contraloría General del Estado de Baja California.
Los temas a tratar fueron los siguientes: Seguimiento de los acuerdos de la reunión anterior, determinación de las acciones coordinadas entre la ASF y la SFP a nivel Federal y aprobación del Informe del Grupo de Trabajo sobre Control Interno.
Mismos que servirán para coadyuvar con la construcción de un modelo coordinado en la renovación y homologación de los Procesos de Fiscalización. (Recuperado de las Notas de la ASEH en la página oficial www.aseh.gob.mx el 28 de Noviembre de 2017).

[5] El cual busca proporcionar una seguridad razonable sobre la consecución de los objetivos institucionales y la salvaguarda de los recursos públicos, así como para prevenir la corrupción; además se encargan de ejecutar el sistema de control y evaluación gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas o denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos. (ASEH, 2017, pág. 8).

Corresponsabilidad ciudadana en el ejercicio de la transparencia y rendición de cuentas en Zacatecas

Citizen coresponsibility in the exercise of transparency and accountability in Zacatecas

Rubén de Jesús Ibarra Reyes[1] y Elizabeth Amador Márquez[2]

Resumen: La presente investigación busca analizar los principales resultados que se han dado a partir de la incorporación del estado de Zacatecas al Sistema Nacional de Transparencia (SNT) a través de la entrada en vigor de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública en la legislatura local y el comportamiento ciudadano frente a la instituciones que presentan los programas de anticorrupción.

Abstract: This research seeks to analyze the main results that have been derived from the incorporation of the State of Zacatecas to the National Transparency System (SNT) through the entry into force of the Law on Transparency and Access to Public Information in the local Legislature and citizen behavior in front of the institutions that present anti-corruption programs.

Palabras clave: Transparencia; rendición de cuentas; democracia

El baluarte bajo el cual se ha constituido a la sociedad occidentalizada es la democracia representativa, entendida desde una noción básica, como un régimen que cuenta con condiciones mínimas de respeto a los derechos políticos de sufragio universal, con jornadas electorales libres, competitivas en un ámbito equitativo, transparentes, justas y por periodos específicos que permitan la alternancia partidista; asimismo, a través de ella los representados, es decir, los ciudadanos son escuchados y participan coactivamente en las decisiones de su gobierno a través del presidente de la República, senadores, diputados, alcaldes, regidores, entre otros.

Lo anterior es atribuible a una amplia gama de clásicos de la teoría política como lo es Norberto Bobbio, Giovanni Sartori y Robert Dahl, en el sentido que hablar de democracia es

[1] Doctor en Ciencia Política adscrito a la Unidad Académica de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ)
[2] Doctoranda en Ciencias Sociales en la División de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad de Guanajuato. amadormarquezely@gmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

hacerlo de una abstracción que si bien no puede ser definida a un nivel rígido, sí puede ser descrita y analizada a partir de valores y funciones dentro del juego político, de tal forma que la idealización no siempre, si no es que en su totalidad, no corresponde con la vida democrática de las sociedades consideradas occidentales u occidentalizadas, hablamos no sólo de Europa, sino de América y, a lo largo del presente texto, de México, donde se tiene el ejemplo de una nación que toma para sí los ideales de la representación, pero que se ven empantanados por la corrupción, leyes de cumplimiento laxo, la impunidad y el rechazo de la población a todo lo que se considere político, partidos, funcionarios.

Para Norberto Bobbio (2005) existían seis reglas para que el juego político de la democracia fuera legítimo y válido, mismas que se consideran universalmente procedimentales, ya que plantean los rasgos elementales que definen si una sociedad es democrática o no y que en este caso dan pauta para el abordaje de la transparencia y la rendición de cuentas.

> 1.Los ciudadanos que hayan alcanzado la mayoría de edad, sin distinción de raza, religión, condición económica y sexo, deben disfrutar de los derechos políticos. 2. El voto de todos los ciudadanos debe tener el mismo peso. 3. Todos los que disfruten de los derechos políticos deben ser libres para poder votar según la propia opinión, formada lo más libremente posible. 4. Deben ser libres también en el sentido de que deben ser puestos en la condición de elegir entre grupos políticos diversos. 5. Tanto para las elecciones como para las decisiones colectivas, debe valer la regla de la mayoría numérica, en el sentido de que se considere electa o válida la que obtenga el mayor número de votos. 6. Ninguna decisión tomada por mayoría debe limitar los derechos de la minoría, en especial el derecho de convertirse a su vez en mayoría en igualdad de condiciones. (Bovero, 2014, p. 18).

En una de sus obras más importantes, *El futuro de la democracia* (1986), Bobbio critica el desvío de las sociedades autodenominadas bajo el régimen organizacional de la representación por intereses particulares y no por el bien de la ciudadanía, el dominio de las oligarquías, la limitación del espacio público, la extensión de la burocratización estatal, el fomento a la ignorancia y la mala educación del ciudadano, la pérdida de la naciente pluralidad por la

preferencia de la centralización en todos los niveles, en pocas palabras el presente de la democracia mexicana y que dejaría sobrepasadas las seis reglas del juego político, pero que como al final Norberto da un halo de esperanza al señalar hace tres décadas la necesidad de fomentar valores y en la necesidad de formar ciudadanos activos.

Traer al contexto una lectura como lo es *El futuro de la democracia* es hablar de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas y de cómo hoy más que nunca es un tema vital desde las democracias locales, ya que abre brecha en prácticas nocivas y arraigadas como lo es la corrupción, la cultura de la legalidad y la casi nula participación ciudadana. Si bien los estudios al respecto datan, según Mauricio Merino desde la alternancia con el Partido Acción Nacional (PAN) a inicios de 2000, su andamiaje a lo largo de los años ha devenido en una serie de normatividades, organismos autónomos y centralizados, leyes y sistemas nacionales, que "lejos de abonar soluciones, podrían agravar el problema" (Morales, 2014, p. 18).

Si una discusión inacabada hasta ahora, y he ahí la importancia del debate, que ha dejado la crisis de la democracia que enfrenta México es que ya no se puede concebir ésta sin transparencia en el ejercicio de los recursos públicos, sin rendición de cuentas desde el funcionario de municipio, hasta el titular del Ejecutivo, y menos aún sin acceso a la información en pleno auge de la Internet y las redes sociales.

Por lo anterior, en los siguientes apartados se aborda el caso local de Zacatecas, en el marco de su reciente incorporación al Sistema Nacional Anticorrupción y al Sistema Nacional de Transparencia a partir de la promulgación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública del estado el 3 de junio de 2017.

Es en este sentido relevante analizar los principales cambios que se han visto desde la perspectiva oficial del gobierno y la recepción que la ciudadanía ha tenido, para ello se ha divido el presente texto en tres apartados, el primero corresponde a una acercamiento general a los conceptos que se han desarrollado en los últimos ocho años sobre lo que implica la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, a fin de identificar las principales carencias y fortalezas desde lo nacional a lo estatal; el segundo analiza los avances a un año de la implementación de la normatividad en materia de transparencia y rendición de cuentas en Zacatecas; y el tercer apartado contrapone la recepción ciudadana; por último, se presentan

algunas reflexiones finales.

1. Apuntes sobre el contexto nacional de transparencia y rendición de cuentas

El derecho ciudadano de informar y ser informado por los representantes públicos y por las dependencias y organismos gubernamentales ha sido una constante en imaginario social, pero que de manera escasa se cumplimentaba. Es así que hasta la primera década de 2000 que el reclamo por transparentar y rendir cuentas se vuelve tema prioritario en la agenda pública, principalmente ante los altos niveles de corrupción e impunidad en el país y desde entonces se ha ido construyendo un armazón jurídico y conceptual que busca garantizar a cualquier persona acceder y conocer cómo se ejercen los bienes y recursos a manos de las personas que ejercen el poder.

Para comprender la implicación de la rendición de cuentas y la transparencia se debe identificar que no son lo mismo (aunque ambos obligan a las entidades gubernamentales y autónomas a informar, aunque desde actores, procesos y normatividades distintos). El primer concepto se puede concebir como el elemento ideal aproximado de un gobierno democrático en el que todo ciudadano que ejerza recurso público o que se desempeñe como una autoridad gubernamental rinda cuentas, es decir, que exponga, explique, justifique, demuestre y dé argumentos sobre sus acciones a la población. Si bien la rendición de cuentas en sí es una abstracción compleja de definir y más aún de operacionalizar, se debe priorizar que es la vía por la cual se evidencia que el control de los representantes públicos recae en la ciudadanía.

Al respecto, Mauricio Merino (2010) define la rendición de cuentas como una política que "debe ser entendida como el conjunto de instituciones, normas y procedimientos que tiene como propósito fortalecer la legalidad y el sentido democrático delas responsabilidades públicas y sancionar (positiva o negativamente) a los actores que las asumen" (Merino 2010, p. 9). A su vez que señala que la rendición de cuentas debe servir para:

1. Tener un control eficaz sobre recursos públicos que ejercen las entidades.
2. Identificar y prevenir desvíos del erario.
3. Detectar e impedir que intereses y compromisos financieros arriesguen la estabilidad y capacidad financiera gubernamental.
4. Inventariar y controlar el uso y destino del patrimonio público.
5. Saber qué costos efectivos en los que inciden la entidades que ejercen

recursos públicos.

6. Corroborar los resultados que se obtienen en los ejercicios fiscales sobre los costos de inversión y operacionalización del gasto público.

7. Priorizar la información concisa y eficiente sobre el uso y destino de los recursos públicos.

A su vez, la transparencia a diferencia de la rendición de cuentas se refiere a la hacer del dominio público cualquier acto público de las entidades gubernamentales en dos niveles, el primero respecto a la comunicación, y difusión en portales de Internet, donde la información que se presenta en primera instancia es de oficio y a la que cualquier persona puede tener acceso sin necesidad de realizar una solicitud previa a la dependencia. El segundo nivel o vertiente corresponde al acceso a la información a través de una solicitud de datos, a la cual puede acceder, bajo el derecho constitucional, cualquier persona.

Respecto a la diferencia entre acceso a la información pública y la transparencia, la primera se encuentra respaldada en el artículo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que señala que cualquier ciudadano y habitante del país puede conocer qué son y qué deciden todas las entidades gubernamentales en cualquier nivel, ya sea municipal, estatal o federal.

De tal forma que la vía para garantizar el acceso es la política pública de la transparencia gubernamental. Por ende el ciudadano mexicano tiene el derecho y la posibilidad de conocer cualquier ámbito de interés publico en la medida que tiene que ver con el manejo de los bienes, los recursos y las finanzas que administran las entidades gubernamentales.

En este contexto, a partir de 2015 se crean el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) como medida institucional para fortalecer la rendición de cuentas y con el propósito de restablecer la confianza ciudadana en las entidades gubernamentales. Asimismo, el órgano se respalda con la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, la Ley General de Responsabilidades Administrativas, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, el Código Penal Federal y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Asimismo, en 2015 se crea el Sistema Nacional de Transparencia, acceso a la información

pública y protección de datos personales, el cual se integra por El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI), los organismos garantes de las entidades federativas, la Auditoría Superior de la Federación, el Archivo General de la Nación y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi).

Uno de los primeros pasos que devinieron de la creación de los sistemas anticorrupción y de transparencia fue la reforma o actualización de las leyes estatales en la materia y que tuvo como plazo límite hasta julio de 2016 para darla a conocer a la ciudadanía. Las leyes no actualizadas hasta entonces daban a México, según datos del Índice de Derecho de Acceso a la Información Pública (Idaim), una calificación de 5.1 en 2015, y teniendo sólo 2 leyes buenas, 14 regulares y 17 reprobatorias, la mejor promediada en 9.3 y la peor con 4.5.

En 2016 se logró la estandarización parcial de todas las normatividades estatales con la ley general de Transparencia, no obstante, la aplicación de las mismas se vio accidentada a lo largo de 2016 y 2017, una de las atribuciones para homogeneizar y dar garantía al Derecho a la Información Pública (DAI) fue el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), el cual se autodefine como la vía de accesibilidad a la ciudadanía.

No obstante, entre las principales críticas al SNT está que sólo puede dar sanciones administrativas y no penales, lo cual fomenta el incumplimiento de los sujetos obligados para presentar la información en sus portales, entre ellos se encuentran los partidos políticos, los funcionarios públicos, así como no ofrecer simplificar el levantamiento de denuncias, lo cual crea un sistema de estructura amplia, pero de efectividad laxa.

2. Apuntes a un año de la implementación de la Ley de Transparencia en Zacatecas

Dentro de las leyes no actualizadas en 2015, Zacatecas ocupaba la duodécima posición con una calificación de 6.3 en el rango de regular según el Idaim y fue de las últimas entidades en promulgar la nueva normatividad al iniciar su vigencia el 3 de junio de 2016, cundo el plazo vencía en julio del mismo año.

La nueva Ley de Transparencia se homologó con su homologa federal y se sumó hasta 2017 al Sistema Nacional Anticorrupción aprobando la implementación de instrumentos jurídicos como la Ley de Justicia Administrativa, la nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas.

Con lo anterior, el Instituto Zacatecano de Acceso a la Información (IZAI) reportó que al

cierre de 2017 y en el marco del primer año de la implementación de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública estatal el Sistema de Portales de Obligaciones de Transparencia (SIPOT), de acuerdo a la normatividad aprobada por el SNT, evaluó 141 portales institucionales de 52 sujetos obligados.

En la evaluación, cabe señalar, se incluyeron por áreas Gobierno y procuración de justicia, Desarrollo Regional y Medio Ambiente, Educación, Cultura y Deporte, Salud y Seguridad Social, Desarrollo Agropecuario, Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda y Desarrollo Económico de las cuales se desprenden las siguientes dependencias y sus puntajes:

Tabla 1. Dependencias y entidades gubernamentales obligadas a cumplir los requisitos en materia de acceso a la información desde 2017

Gobierno y procuración de justicia	- Coordinación Estatal de Planeación 10 Coordinación 9.1 - Instituto de Capacitación para el Trabajo 8.2 - Instituto de la Defensoría Pública 8.0 - Instituto de Selección y Capacitación del Estado 8.7 - Jefatura de Oficina del Gobernador 8 - Procuraduría General de Justicia del Estado 8	- Secretaría de Administración 8 - Secretaría de Finanzas 8 - Secretaría de la Función Pública 10 - Secretaría de Seguridad Pública - Secretaría General de Gobierno 8 - Sistema Zacatecano de Radio y Televisión 10
Desarrollo Regional y Medio Ambiente	- Instituto Regional del Patrimonio Mundial 9.1 - Organismo Regularizador de la Tenencia de la Tierra en Zacatecas 8.2 - Patronato Estatal de	- Secretaría de Desarrollo Social Secretaría de las Mujeres 9.0 - Secretaría del Zacatecano Migrante 9.3 - Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia

	Promotores Voluntarios 8.0	8.0
Educación, Cultura y Deporte	- Colegio de Bachilleres del Estado de Zacatecas 10 - Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Zacatecas 9.0 - Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado de Zacatecas 9.0 - Consejo Zacatecano de Ciencia, Tecnología e Innovación 9.0 - Escuela Estatal de Conservación y Restauración de Zacatecas 8.7 - Instituto de Cultura Física y Deporte del Estado de Zacatecas 6.0 - Instituto para la Atención e Inclusión de las Personas con Discapacidad 8.0 - Instituto Tecnológico Superior de Fresnillo 9.0 - Instituto Tecnológico Superior de Jerez 9.0	- Instituto Tecnológico Superior de Loreto8.0 - Instituto Tecnológico Superior de Nochistlán 8.0 - Instituto Tecnológico Superior Zacatecas Norte 8.0 - Instituto Tecnológico Superior Zacatecas Occidente 8.0 - Instituto Tecnológico Superior Zacatecas Sur 8.0 - Instituto Zacatecano de Cultura 9.7 - Instituto Zacatecano de Educación para Adultos 8.0 - Secretaría de Educación 10 - Universidad Politécnica de Zacatecas 8.0 - Universidad Politécnica del Sur de Zacatecas 8.0 - Universidad Tecnológica del Estado de Zacatecas 8.0 - Universidad Autónoma de Zacatecas 8.2
Salud y Seguridad Social	- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado 8.0	- Régimen Estatal de Protección Social en Salud Servicios de Salud de Zacatecas 8.8
Desarrollo	- Secretaría del Campo 9.3	

Agropecuario		
Desarrollo Urbano, Obra Pública y Vivienda	- Instituto Zacatecano para la Construcción de Escuelas 5.0 - Junta de Protección y Conservación de Monumentos y Zonas Típicas del Estado 8.7 - Secretaría de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ordenamiento Territorial 9.2	- Secretaría de Infraestructura 9.5 - Secretaría del Agua y Medio Ambiente 8.0
Desarrollo Económico	- Consejo Estatal de Desarrollo Económico de Zacatecas 8.0 - Secretaría de Economía 9.7	- Secretaría de Turismo 5.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos en el portal de transparencia del Gobierno del Estado de Zacatecas http://transparencia.zacatecas.gob.mx/

Por su parte en lo que respecta a los 58 municipios que conforman el estado de Zacatecas, las calificaciones para la mitad de los ayuntamientos fueron aprobatorias, mientras que la parte restante continúa sin tener portal de información, de tal manera que para el cierre del ejercicio 2017 se obtuvieron los siguientes porcentajes de cumplimiento, los cuales se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 2. Calificación de municipios obligados a cumplir con los requisitos en materia de acceso a la información en el ejercicio 2017

Apozol 5.0	Jerez 5.0	Saín Alto 5.0
Apulco 5.0	Jiménez del Teúl 5.0	Santa María de la Paz 5.0
Atolinga 5.0	Juan Aldama 5.0	Sombrerete 5.0
Benito Juárez 8.0	Juchipila 5.0	Susticacán 5.0
Calera 5.0	Loreto 5.0	Tabasco 5.0
C. de Felipe Pescador 0.0	Luis Moya 5.0	Tepechitlán 5.0
Concepción del Oro	Mazapil 0.0	Tepetongo 5.0

Cuauhtémoc 9.6	Melchor Ocampo 0.0	Teul de González Ortega 5.0
Chalchihuites 9.2	Mezquital del Oro 5.0	Tlaltenango de Sánchez Román 5.0
Fresnillo 8.0	Miguel Auza 5.0	Trancoso 5.0
Trinidad García de la C. 8.0	Momax 5.0	Valparaíso 5.0
Genaro Codina	Monte Escobedo 5.0	Vetagrande 5.0
General Enrique Estrada	Morelos	Villa de Cos 5.0
General Francisco R. Murguía 9.5	Moyahua de Estrada 5.0	Villa García 5.0
El Plateado de Joaquín Amaro 5.0	Nochistlán de Mejía 5.0	Villa González Ortega 0.0
El Salvador 10	Noria de Ángeles 8.0	Villa Hidalgo
General Pánfilo Natera	Ojocaliente 5.0	Villanueva 9.7
Guadalupe 8.0	Pánuco 5.0	Zacatecas 8.0
Huanusco 5.0	Pinos 5.0	
Jalpa 5.0	Río Grande 9.8	

fuente: elaboración propia a partir de datos obtenidos del IZAI.

Sobre los partidos políticos los avances coinciden con el escenario nacional, ya que son los que menos actualizan sus portales y no entregan la información solicitada, pese a ser sujetos obligados. Cabe señalar en el Informe país sobre la calidad de la ciudadanía en México, los partidos son aquellos que tienen la más baja credibilidad, de tal manera que son vistos con desaprobación y son catalogados como corruptos.

Tabla 3. Calificación de partidos políticos en el materia de acceso a la información en el ejercicio 2017 en Zacatecas.

Partido Encuentro Social 9.8
Movimiento Ciudadano 9.6
Partido Verde Ecologista de México 9.5
Partido Revolucionario Institucional 9.4
Movimiento Regeneración Nacional 6.3
Partido Nueva Alianza 5.8
Partido de la Revolución Democrática 3.4
Partido del Trabajo 3.0
Partido Acción Nacional .8

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del IZAI

Por su parte, en lo referente a la actualización y funcionamiento de los portales de transparencia de los sindicatos zacatecanos, se obtuvieron avances respecto a 2015, cuando en su mayoría no cumplían con el requisito, de tal manera que los principales gremio de la entidad tuvieron puntajes de 9.6 el mayor y 5.0 el menor.

Tabla 4. Calificación de sindicatos en el materia de acceso a la información en el ejercicio 2017 en Zacatecas.

Sindicato de Personal Docente y Administrativo del Colegio de Bachilleres del Estado de Zacatecas (Supdacobaez), 9.6
Sindicato de Trabajadores de la Universidad Tecnológica del Estado de Zacatecas (SUTUTEZ) 8.9
Sindicato de Personal Académico y Administrativo de la Universidad Politécnica de Zacatecas (SUPAAUPZ), 8.7
Sindicato de Trabajadores del Instituto Tecnológico Superior Zacatecas Norte Río Grande (STITSZNRG), 8.4
Sindicato de Trabajadores del Instituto Tecnológico Superior Zacatecas Norte (STITSZN), 7.4

Sindicato de Sindicato del Personal Académico de la Universidad Autónoma de Zacatecas (SPAUAZ) 6.8.
Sindicato de Trabajadores de la Universidad Autónoma de Zacatecas (STUAZ) 5.0
El resto de los sindicatos registrados en la entidad tuvieron puntajes menores a 5.0

Fuente: Elaboración propia a partir de datos obtenidos del IZAI

Por último en lo que concierne a la la LXII Legislatura del Estado de Zacatecas obtuvo 9.5 por ciento; la Auditoría Superior del Estado de Zacatecas 9.3; el Poder Judicial 10, el Tribunal Superior de Justicia 10; el Tribunal de lo Contencioso y Administrativo 8.9. Dentro de los organismos autónomos el Instituto Electoral del Estado de Zacatecas (IEEZ), 10; el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, 10; y la Comisión Estatal de Derechos Humanos, 10.

3. Percepción ciudadana, apuntes para la corresponsabilidad

Si bien en el primer apartado se pudo analizar de dónde parte la importancia de la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información pública, en la segunda parte se analizaron los resultados del ejercicio 2017, que representa el primer año de aplicación de la Ley de Transparencia del estado, en esta última sección se presenta la percepción de la ciudadanía a fin de ver los alcances y limitaciones del SNT y SNA.

En el estado de Zacatecas hay un millón 579 mil 209 habitantes distribuidos en 58 municipios de los cuales 106 mil 19 son ciudadanos, según el Instituto Nacional Electoral (INE), es decir que tienen la facultad de ejercer libremente sus derechos políticos, sin embargo, en niveles de participación electoral es uno de los más bajos, como ejemplo, en el último proceso electoral el candidato a gobernador obtuvo 38 por ciento de los votos, en este sentido, la Unidad Académica de Ciencias Sociales de la Universidad Autónoma de Zacatecas (UAZ) aplicó una encuesta sobre participación política a la población a fin de conocer sus niveles de confianza en las instituciones.

Uno de los principales problemas por los cuales la ciudadanía zacatecana permanece apática respecto a la participación política y civil es la desconfianza en sus autoridades, principalmente por considerarlas corruptas y afines a intereses particulares, fenómeno que

instrumentos como la Encup o el Informe País señalan que es una tendencia a nivel nacional y es en este sentido que los Sistemas nacionales de Transparencia y Anticorrupción tratan de revirar y recobrar la confianza en las instituciones.

Para conocer el nivel de penetración que el SNA y SNT han tenido en la ciudadanía zacatecana se presentan a continuación las principales búsquedas y nivel de uso de las plataformas a partir de datos obtenidos del portal de Transparencia de gobierno del estado, cabe señalar que se presentan los tópicos por mayor uso:

- Directorio de Servidores Públicos
- Remuneración Neta y Bruta de Servidores Públicos
- Gastos de Representación y Viáticos
- Programas de Subsidios, estímulos y apoyos
- Servicios
- Trámites
- Información Financiera
- Informes de Resultados de Auditorías
- Concesiones, Contratos, Convenios, Permisos, Licencias …
- Licitaciones de adquisiciones y obra pública
- Licencias de automovilistas

Por su parte los sectores que más buscan información en los portales de los sujetos obligados son aquellos que manifestaron ser del sector empresarial, seguido por el académico, después por medios de comunicación y por último la población en general, quienes pudieron acceder a mil 600 elementos de consulta, mil 200 archivos informativos, a la información de las 52 dependencias gubernamentales .

No obstante, el nivel de uso en transparencia proactiva es nulo, la población no hace uso de la información para tomar decisiones, de tal forma que se permite la opacidad en instituciones municipales, políticas y empresariales, las cual contrasta con el tercer lugar que ocupa la entidad en materia de acceso a la información pública, detrás de Nayarit y Guanajuato según la métrica de Gobierno Abierto elaborada por el Centro de Investigaciones y Docencia Superior (CIDE).

4. Reflexiones finales

La consolidación de la democracia debe precederse por acciones que encaminen a una democracia de calidad, ello no sólo se logra con el aparato institucional, sino con la educación política de la ciudadanía, la cual en México se limita al ámbito electoral y deja de lado la corresponsabilidad en aspectos como la exigencia de transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública.

Si bien los avances en materia de transparencia y rendición de cuentas es gracias a la iniciativa ciudadana, en la práctica es poca la participación debido ala desconfianza de la ciudadanía en la cultura de la legalidad, la cual presenta un constante resultado negativo sobre los programas de fiscalización y acceso a la información, pese a la facilitación de éstos por medio de portales de Internet.

Es necesario que los SNA y SNT busquen llegar a la ciudadanía, no sólo a través del uso de sus plataformas, sino en el sentido de tomar el rol que les corresponde como fiscalizadores de sus representantes.

Asimismo, no sobra señalar que las políticas publicas en materia de transparencia deben ser consecuentes y exigir mayor fortalecimiento al estado de derecho, lo cual no sólo disminuiría los altos índices de corrupción, sino que llevaría a la ansiada calidad democrática y al fortalecimiento de las instituciones desde sus cimientos, es decir desde los ciudadanos.

Bibliografía

Bobbio, N. (2005). *El futuro de la democracia*. FCE, México.

Bovero, M. y V. Pazé. (2014) *La democracia en nueve lecciones*. Trotta, Madrid.

Morales Canales, L. (2014). *Rendición de cuentas. Una propuesta de normas, instituciones y participación ciudadana*. CIDE, México.

López Ayllón, S. y M. Merino. (2010) “La rendición de cuentas en México: Perspectivas y retos” en M. Merino, S. López Ayllón y G. Cejudo, *La estructura de la rendición de cuentas*, México: IIJ-UNAM/CIDE

Instituciones

Red por la rendición de cuentas/CIDE

Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)

Sistema Nacional de Transparencia (SNT)

Instituto Zacatecano de Acceso a la Información (IZAI)

Portal de Transparencia de Gobierno del Estado (PTZ)

Seguridad pública y ciudadanía: una propuesta de análisis sobre las formas de operación de las instancias de seguridad pública municipales en el estado de Hidalgo, México

Public security and citizenship: a proposal for the analysis of the forms of operation of the municipal public security institutions in the state of Hidalgo Mexico

Benito León Corona[1] y Israel Cruz Badillo[2]

Resumen: La seguridad pública en México se encuentra severamente alterada, como lo muestran los datos que día a día se acumulan y que, si bien, han sido objeto de grandes despliegues estratégicos y operativos, como lo muestra el diseño e implementación de diversos programas, los resultados son sumamente escasos. Ante este panorama, el objetivo de este trabajo es, en primera instancia, describir la utilidad de los enfoques metodológicos de la implementación y el análisis organizacional para este tipo de estudios, con el propósito de generar una propuesta de intervención.

Abstract: Faced with this worrying picture, the purpose of this essay in the first instance is to put in context the problem of public security in the state of Hidalgo, showing that one of the main factors that contribute to the increasing of the offences is the disfunctional operation of the municipal police force. Another point to be mentioned is describe how useful are the methodological approaches of implementation and the organizational analysis for this type of studies.

Palabras clave: Seguridad Pública; Estructura Operativa; Funciones; Implementación y Análisis Organizacional

Antecedentes

La sociedad va creciendo y cambiando, asimismo, cambian las relaciones entre los individuos. Por ello se hace indispensable que la forma de mirar a las organizaciones cambie a través del tiempo a la par de la sociedad. Precisamente, dichos cambios han llevado a diferentes autores a

[1] Doctor en Estudios Políticos y Sociales con orientación en sociología. Sociología. Departamento de Administración de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Azcapotzalco. Gobierno, Instituciones y Políticas Públicas. belecor@msn.com

[2] Doctor en Ciencias Sociales. Administración Pública. Área Académica de Ciencias Políticas y Administración Pública del Instituto de Ciencias Sociales y Humanidades de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Instituciones y Modernización Administrativa en organizaciones públicas. badillo@uaeh.edu.mx

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial*. Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

desarrollar teorías que ayuden a explicar esas formas de organización.

El año de 1920, emerge en el pensamiento angloamericano la Teoría Organizacional (TO), esta tiene un carácter intraorganizacional y se enfoca a los elementos internos de la organización como son la estructura, los procesos, los individuos, las reglas y los resultados. Esto es, que lo que se encuentra dentro de la organización es controlable y la administración se convierte en la herramienta que permite someter a la estructura y el funcionamiento de la organización. Conforme a lo anterior, la organización tiene en su interior un andamiaje que le permite estructurar, procesar y obtener resultados. Empero, es la estructura la que ordena el trabajo, distribuye las funciones, el poder y la responsabilidad. En un sentido estricto, la estructura define las tareas en que se divide el trabajo –lo estático– en actividades directivas, de administración, de gestión y técnicas; en cambio, los procesos definen a las actividades relacionadas a la coordinación del mismo –lo dinámico–, considerándose esto como un factor organizativo necesario para la administración y el logro de los objetivos organizacionales.

La configuración de las estructuras al interior de las oficinas de seguridad pública municipales determina la funcionalidad o disfuncionalidad operativa de las actividades designadas por los marcos institucionales. Por tanto, una propuesta de análisis se establecería en explorar, describir e interpretar las formas de las estructuras organizacionales, determinando su nivel de formalidad en los protocolos de actuación, su complejidad o diferenciación en relación a la división de las tareas (horizontal) y los niveles jerárquicos de autoridad (vertical), la centralidad del poder en la toma de decisiones y por último el contexto en el cual opera y determina su configuración (tamaño, tecnología, clima o cultura organizacional, ambiente). En ese sentido, las estructuras son “una consecuencia del impacto simultáneo de múltiples factores” (Hall, 1996: 92) y se ajustan a las necesidades de la organización.

Estados-Nación y a seguridad pública

Desde los orígenes de la formación de los Estados-nación, la seguridad –mantener el orden interno– ha ocupado un lugar de enorme relevancia. Una de las principales funciones y actividades de los gobiernos, es garantizar condiciones de seguridad y acceso a la justicia a todos sus ciudadanos; además de la responsabilidad de velar por el bienestar y prosperidad social y, proveer seguridad. Esto es lo que permite ofrecer garantías básicas para promover dichos fines.

La tarea de provisión de seguridad demanda contar con insumos básicos, por ejemplo, personal con formación específica y especializada, organizaciones e infraestructura, así como su equipamiento, protocolos de actuación; medios sin los cuales es sumamente complicado cumplir con los compromisos y obligaciones institucionales en esta materia. En las tres últimas décadas se ha producido una serie de transformaciones institucionales y estructurales que han afectado la estabilidad social y condicionan la seguridad y la justicia. Lo anterior se evidencia en el notable crecimiento de:

> "la incidencia de la criminalidad: hay más robos de casas y automóviles, más tráfico de drogas, más atracos y más corrupción económica. También hay una incómoda y molesta sensación de inseguridad, difícil de soportar y ya no digamos de vivir con ella en forma permanente, una <<incertidumbre>> ambiental y difusa y enojosa todavía" (Bauman , 2009, p. 12)

Esta situación, cabe aclarar, no es privativa de un Estado, lo que implica no evadir la atención que demanda esta situación, por el contrario, es ineludible actuar para constituir condiciones de certidumbre para el conjunto social. Un medio básico para el ejercicio de gobierno es contar con figuras institucionales y estructuras con capacidad para generar estrategias y gestionar todos y cada uno de los ámbitos que la seguridad requiere.

El Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del 2013 por ejemplo, recoge información en relación con el tipo de delito del fuero común y de los municipios con mayor incidencia en esta tipología. Conforme a esta base de datos, el gobierno de Guerrero ocupa el mayor porcentaje de los delitos de alto impacto, de los cuales el 72% son homicidios dolosos –Acapulco es el municipio que reporta 379 incidencias–, 83 por ciento en secuestros –Chilpancingo reportó el mayor número de casos con 25– y extorsión con 84 % –Acapulco reportó 35 incidencias.

Los datos sobre esta cuestión muestran, con el ejemplo seleccionado, notables déficits en la capacidad de actuación de las instituciones encargadas de atender las actividades de provisión de seguridad. Se desconoce la fragmentación de estas instituciones y, por tanto, de carencia

profunda de mecanismos de coordinación, lo que en conjunto conduce a la necesidad de producir conocimiento específico sobre sus formas de actuación.

Entonces, no debemos perder de vista que vivimos una época donde, si bien, han aumentado y mejorado los medios para hacer más cómoda nuestra existencia, nos encontramos ante la paradójica pérdida de las condiciones para lograr acceder a tales medios de millones de personas y la imposibilidad de otro gran contingente que nunca logró subir al carro de la modernización económica, aunado a esto, se encuentra el aumento de los índices de inseguridad.[1]

En México la problemática de la inseguridad ha mantenido tendencias de reconfiguración institucional con movimientos pendulares en el ciclo sexenal anterior –el Lic. Felipe Calderón Hinojosa–, se crea la Secretaría de Seguridad Pública Federal que adquirió enorme relevancia en la definición de estrategias de acción en el ámbito, lo que impacto en la Secretaría de Gobernación, que tradicionalmente era la encargada de estas tareas en México. Sin embargo, en el actual ciclo sexenal, se ha reconfigurado el aparato institucional de seguridad pública y la primera institución referida se ha integrado a la segunda. Debemos destacar en este contexto, la creación del Sistema Nacional de Seguridad, integrado por el conjunto de gobernadores del país, además de los secretarios de las ramas del ejecutivo federal y del aparato de impartición de justicia. Del Sistema se crean instancias operativas, en el 2009 el Secretario Ejecutivo, promulga los marcos regulatorios de dimensiones considerables y de gran relevancia para la ejecución de tareas en esta materia[2].

De esta forma, nos encontramos ante una realidad contrastante en extremo que, sin embargo, requiere ser comprendida de manera multidimensional. En este sentido la responsabilidad del gobierno es enorme, pues en la medida que cuente con medios adecuados será mayor la confianza en ellos; así los responsables de la toma de decisiones podrán promover las medidas pertinentes para actuar al respecto;[3] más aún contarán con instrumentos para mejorar la rendición de cuentas y transparentar de su quehacer.

Este contexto requiere contar con recursos de conocimiento sobre la realización de actividad de seguridad, la información al respecto es indispensable, más aún, porque genera medios de comprensión como (índices e indicadores), instrumentos fundamentales para captar el movimiento que presentan las actividades que generan inseguridad social, y producir registros básicos de las diferentes instancias institucionales dedicadas a proveer seguridad y procurar

justicia. Sin embargo, consideramos pertinente e indispensable producir un giro al colocar en nuestro foco de atención los procesos operativos, es decir, se trata de analizar los procesos de implementación como momento que permite producir resultados en cada área específica de actuación, actividad en la cual se debe integrar la demanda sociopolítica productora de una racionalidad de gobierno con mayor intensidad democrática.

Más aún, en la medida que los gobiernos se encuentran en contextos donde se incremente la complejidad y la incertidumbre es mayor y, en general, los resultados de la diversidad de acciones que deben emprender son escasos y en ocasiones nulos. Esto conduce a las autoridades a reiterar su acción en el supuesto de que a la decisión tomada le siguen acciones, mecánicas y lineales, productoras de los resultados esperados, es inconsistente, como producto de un modelo vertical-jerárquico clásico, bajo el esquema del modelo tipo ideal de Weber.

En este contexto sólo nos proponemos avanzar en las bases para realizar un análisis organizacional desde la implementación de las políticas de seguridad pública en las gubernaturas y con ello generar cuadros de conocimiento científico para la toma de decisiones y realizar ajustes a las estructuras, a los procesos y a los protocolos de actuación.

Un acercamiento al análisis de la implementación de las políticas de seguridad pública

Nuestra acercamiento se divide en dos parte, primero, en lo relativo a la implementación de las políticas de seguridad pública (análisis organizacional) y, segundo, al análisis de la configuración interna de las oficinas administrativas (análisis intraorganizacional). Con respecto a la relevancia de los insumos analíticos sobre implementación de las políticas públicas como un referente del análisis organizacional, es necesario decir que éstos provienen de los modelos de implementación y las teorías de la organización. A partir de la crisis de los años ochenta se argumentó sobre la necesidad de transformar el régimen de gobierno, tal estrategia se propuso como cambio estructural y de manera más amplia como la reforma del Estado.

El trasfondo radicaba en la adecuación de los dispositivos de gobierno, pues los que se ejercían hasta los setenta, se consideraban obsoletos, sobre todo en un contexto de crisis y de la enorme intervención pública en todo tipo de asuntos. De manera particular, la literatura sobre implementación norteamericana –de primera generación– enfatizaba las deficiencias operativas de las estructuras organizacionales desarrolladas en los Estados benefactores –populistas se les

denominó en el contexto latinoamericano–, en sentido contrario no se buscó virtud alguna en este tipo de régimen o, en todo caso, se maximizaron los defectos, por lo que se procedió a la metamorfosis: racionalizar y optimizar las funciones en todos los ámbitos del Estado –público, privado y social–, proceso en el que las instituciones de gobierno serían reorganizadas y, por tanto, reformadas. La intención es racionalizar, optimizar el entramado de relaciones sociales, lo que implica formas distintas de concebir el ejercicio de gobierno, pues el vigente en ese momento ya no cumplía con su cometido.

En este entramado de cambios surgen preguntas como ¿cuál es el origen y cómo evoluciona el proceso de implementación al interior del análisis de políticas públicas? La redefinición del régimen de gobierno requiere la refuncionalización de sus estructuras ya no para dirigir en directo y hacer, sino para dirigir a distancia a través de la promoción y organización de las reglas del juego. Es en el nivel local donde más necesaria es tal transformación para arrojar a toda la población a su propia responsabilidad, sustentado lo anterior en capacidades básicas de operación como responsable de la gestión de lo público.

En este juego, la novedad es que el Estado no es responsable de los miembros de la sociedad, de la ciudadanía; a la inversa, cada miembro de la sociedad es responsable del Estado, que a la vez organiza a la sociedad. En estas condiciones, la implementación de los programas de gobierno es fundamental, en la medida de los resultados de cambio social que puede generar.

Un ejemplo lo ofrecen Van & Van (2000) con un modelo para armar el proceso de implementación, que parte del diseño de políticas con sus previsiones y objetivos, además de los recursos para la acción. A partir del diseño se inician las tareas que implican directamente a la o las organizaciones de referencia (de acuerdo a su perfil específico), al involucrarlas y hacerlas corresponsables para lograr la eficiencia necesaria y lograr la legitimación ante los sectores a los que se dirige (Van & Van, 2000, p. 118). El punto es que la implementación es parte de estas nuevas formas de acción gubernamental, que “encuentra en la administración y la tecnología sus elementos esenciales de organización económica y conducción social” (Ibarra & Montaño H., 1992, p. 62). Más aún, en los diversos cuerpos de funcionarios cuya responsabilidad es ejecutar la diversidad de tareas consignadas a través de las reformas.

En estas condiciones, una de las cuestiones más significativas y complicadas en el análisis organizacional y de implementación, es medir la intensidad y profundidad de determinadas

situaciones o fenómenos. Específicamente cuando presentan niveles de abstracción altos, por ejemplo, la justicia y el garantizar seguridad a la población, la cual supone una serie de propiedades que deben cumplirse socialmente, por la importancia que revisten para la convivencia. La razón estriba en que la adscripción a una sociedad o grupo social particular implica que cualquiera de los miembros de esta sociedad o grupo social específico deben, como indica Agnes Heller, "[…] conocer y practicar las normas y reglas de esta sociedad y grupo social específico" (Heller, 1990, pp. 11-12)

Este *saber hacer* es el proceso de incorporación de la persona a la sociedad y al grupo. Dicho de otra manera, se trata de los procesos de "socialización", que nos permiten conducirnos de acuerdo con las normas y reglas de cada espacio, en particular y de la sociedad en conjunto. Todo esto supone comportamientos convenidos, acordados explicita y tácitamente.

Cuando se presentan situaciones diferentes a las esperadas, es necesario contar con medios para distinguir los comportamientos deseables de aquellos que transgreden dichas formas de relación establecidas. Hoy, también es de enorme importancia contar con información sobre los procesos para realizar estas actividades, como ocurre con las diversas corporaciones policiacas e instituciones responsables de vigilar el acatamiento de la norma y la impartición de justicia, y establecer el grado de intervención que tiene en estos procesos la propia ciudadanía. Lo que debe responder a dinámicas y características propias de entidades territoriales y gobierno. No es cuestión menor, se trata de asignarle la relevancia debida a las peculiaridades de las diversas entidades y las interacciones con las sociedades que se expresan en lo que denominamos demandas sociopolíticas y construcción sociocultural en el marco de los gobiernos democráticos. La ciudadanía adquiere enorme relevancia en estas condiciones al contar con la posibilidad de intervenir en las decisiones gubernamentales y en la posibilidad de incidir en las propias acciones dirigidas a solventar los factores de cambio social.

Debemos de generar conocimiento específico sobre las formas de actuación de los responsables de la ejecución de las tareas de seguridad pública, que vaya más allá de la linealidad que se le asigna, y se reconozca que no se trata de promulgar una ley como producto de una reforma para conseguir resultados que se van a lograr por la labor de ejecutantes cuasi robotizados, por el contrario, es necesario reconocer a "la ejecución como una actividad constitutiva del sistema político" (Meny & Thoenig, 1992, p. 167).

Debemos analizar qué ocurre una vez promulgada la Ley, Reforma estructural y programa, pues cada funcionario público hace "su política", con mayor o menor apego a lo establecido en leyes, reformas o programas. Una propuesta para conocer y generar conocimiento científico que nos permita realizar inferencias sobre las instancias organizacionales de seguridad pública en los ayuntamientos es el análisis intraorganizacional.

Recordemos que el análisis intraorganizacional se conforma por cinco elementos endógenos que toda organización debe tener: individuos, objetivos, procesos, reglas y estructuras. Cada uno de estos elementos endógenos ha recibido la influencia de una o más escuelas que integran el pensamiento organizacional. Por ejemplo, en el análisis de las reglas se recurre a los recursos teóricos de la burocracia, para el estudio de los procesos se cuenta con la corriente de la Administración Científica, entre otros. Justo recuperamos el tópico de la estructura organizacional como instrumento de análisis en el estudio de los modos de formalización de sus protocolos de actuación, a la complejidad relativa de la división del trabajo, los nombres de los puestos, los niveles jerárquicos y la centralización relacionada a la distribución de poder al interior de la organización en la toma de decisiones. Por tal motivo, recuperaremos la noción de estructura organizacional a partir de las aportaciones de Hall (1990) y Culebro (1998).

La estructura organizacional es el recurso que permite describir y a su vez explicar las configuraciones internas de las organizaciones, y para North:

> "…toda actividad organizada por seres humanos conlleva a una estructura que define las reglas del juego, ya sea para una actividad deportiva o para el funcionamiento de una economía. Esta estructura se conforma con instituciones: reglas formales, normas informales y características de refuerzo" (Nort, 2010, p. 147)

Las estructuras son "los andamios que el ser humano erige" (Nort, 2010, p. 147), es el lugar donde se configuran, por medio de un marco institucional, las tareas, la complejidad, la formalización de los procesos y la centralización del poder para cumplir con determinadas funciones y alcanzar resultados. Algunas configuraciones son diferentes a otras, depende del propósito definido por sus integrantes –sea bancaría, empresarial, educativa, religiosa, pública, social, gubernamental–.

La estructura organizacional se incorpora como recurso explicativo de la Teoría Organizacional por autores de la corriente del funcionalismo estructural como Weber (2014), Teylor (1947) y Parsons (1951), entre otros. Estos autores conciben a la estructura organizacional como una herramienta de control, dominación, formalización de procesos, centralización del poder, jerarquización de la autoridad y distribución de tareas –división del trabajo. Su forma es en parte el reflejo de las configuraciones hechas desde la jerarquía –líderes, gerentes, directivos– que encabezan a la organización y modifican las reglas formales e informales para la consecución, en el mayor de los casos, de objetivos personales en pos de los organizacionales. Estas formas de explicar a las organizaciones son esquemáticas y aluden al factor subjetivo de los integrantes, es decir; las motivaciones, las ambiciones, la ideología, sus intereses, las habilidades, la personalidad; por mencionar algunos. No obstante, proporciona un recurso explicativo para conocer y describir, las tareas de la organización, la complejidad en los niveles jerárquicos, los niveles de la formalización de los procesos, los matices de la centralización del poder.

Reconocemos que, en todo esto, es fundamental establecer la necesaria existencia de instituciones específicas (funcionarios, burocracias) con la "autoridad y la continuidad necesaria para instrumentar la tecnología" (Hacking, 1995, p. 19) que les permitan realizar de forma más ágil los protocolos de seguridad en relación al delito que se trate.

Cabe insistir en esto, los indicadores, que son categorías dirigidas a construir clasificaciones específicas, en donde colocar a las personas y sus diversos comportamientos y así lograr conteos y tipificaciones son de suma importancia. Ian Hacking expresa la importancia de estas tecnologías así:

> "La recolección sistemática de datos sobre las personas afectó no sólo las maneras en que concebimos una sociedad, sino también las maneras en que describimos a nuestros semejantes. Esta circunstancia transformó profundamente lo que decidimos hacer, quiénes tratamos de ser, y qué pensamos de nosotros mismos" (Hacking, 1995, pp. 19-20).

Recordemos que, en el caso específico de los indicadores de seguridad y justicia, la necesidad es enorme debido al incremento de los hechos que alteran las condiciones de protección de la vida y los bienes de la sociedad y sus miembros en México. Ante eso, se han

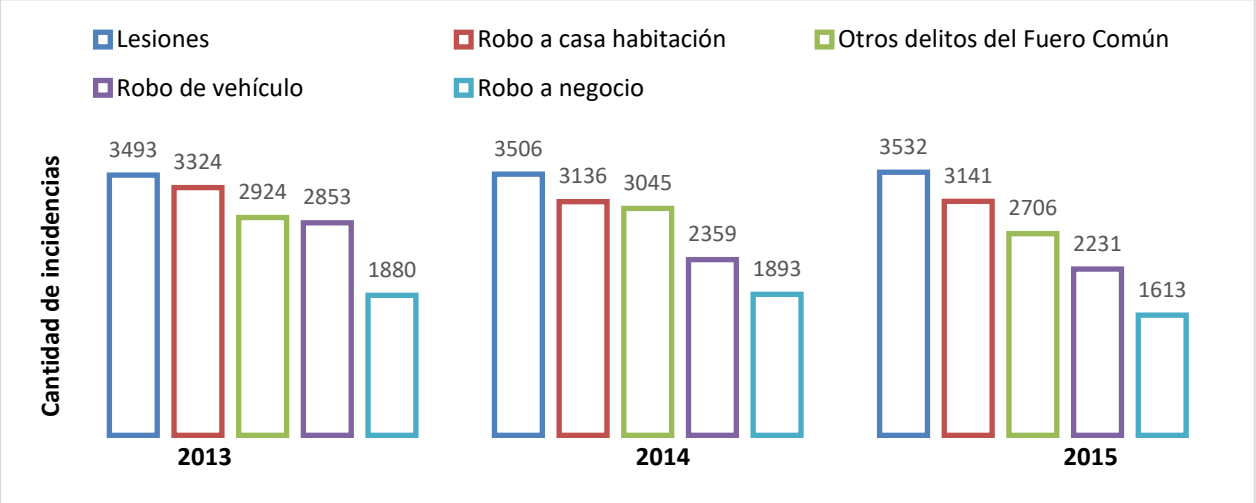
construido unidades de medida para "nominar" y para crear clasificaciones puntuales, y establecer dimensiones que nos ayuden a conocer lo que cada cuestión representa, pero que hay antes y después de las mediciones que se realizan.

Contextualización de la seguridad pública en el gobierno de Hidalgo

En este apartado presentamos algunas datos sobre las condiciones de seguridad, en los municipios metropolitanos del estado de Hidalgo, referentes a los delitos del fuero común y su incidencia, el nivel de escolaridad y el rango de ingresos de los integrantes de la policía preventiva, para tener una visión panorámica sobre el desempeño de las políticas de seguridad pública, para lo que recurrimos al Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013, 2014 y 2015 publicados por el INEGI.

Iniciamos con la gráfica 1, para destacar los cinco delitos del fuero común con mayor incidencia en el gobierno de Hidalgo.

Gráfica 1: Delitos del fuero común en el estado de Hidalgo del 2013 al 2015



Fuente elaboración propia a partir del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013 al 2015.

Los datos de la gráfica 1 muestran que del 2013 al 2015 los cinco principales delitos del fuero común con mayor número de incidencias son: lesiones, robo a casa habitación, otros delitos

del fuero común, robo de vehículo y robo a negocio. En tres años el promedio de delitos cometido fueron los siguientes: lesiones 3,510, robo a casa habitación 3,200, otros delitos del fuero común 2,891, robo de vehículo 2,481 y robo a negocio 1,795. De lo anterior se destaca que la intervención de las autoridades estatales de Hidalgo en abatir y disminuir el número de delitos cometidos en tres años ha sido insuficiente, la estructura organizacional de las instancias de seguridad pública, los protocolos de actuación y las estrategias de prevención de este tipo de delitos se muestran deficitarios. En la siguiente tabla se muestra la incidencia delictiva en nel ámbito del fuero común en los municipios metropolitanos de la entidad.

Tabla 1: Municipios metropolitanos del estado de Hidalgo con mayor incidencia en delitos del fuero común

Delitos del fuero común	Municipios	Incidencias 2013	Incidencias 2014	Incidencias 2015
Lesiones	Pachuca	873	843	850
	Tulancingo de Bravo	318	249	389
	Mineral de la Reforma	281	249	270
	Tizayuca	177	175	172
	Tula de Allende	105	83	100
Robo a casa habitación	Pachuca	626	687	588
	Mineral de la Reforma	475	485	479
	Tulancingo de Bravo	291	250	259
	Tizayuca	279	272	248
	Tula de Allende	171	131	148
Otros delitos del Fuero Común	Pachuca	1143	429	323
	Huejutla de Reyes	405	170	105
	Tula de Allende	263	163	155
	Ixmiquilpan	178	269	85
	Tulancingo de Bravo	91	289	259
Robo de vehículo	Pachuca	740	542	411
	Tulancingo de Bravo	402	310	234
	Tizayuca	250	243	189
	Mineral de la Reforma	214	163	121
	Tula de Allende	141	142	163
Robo a negocio	Pachuca	455	509	386
	Mineral de la Reforma	161	160	155
	Tulancingo de Bravo	156	200	155
	Tizayuca	151	132	145
	Tula de Allende	105	89	109

Fuente elaboración propia a partir del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del 2013 al 2015.

Los datos de la tabla 1, refieren que los municipios metropolitanos del estado de Hidalgo ocupan los primeros lugares en delitos del fuero común esto demuestra, en parte, empíricamente la poca capacidad operativa de las instancias de seguridad pública en los municipios. Vale la pena destacar el funcionamiento de las organizaciones policiacas donde los protocolos de seguridad no operan de forma adecuada. Consideramos que el excesivo formalismo y la estructura vertical son algunos de los elementos que inciden en estos resultados.

De igual manera destaca la escaza formación de los servidores públicos responsables de la seguridad pública, así en la policía preventiva, más del 50 por ciento solo alcanza una escolaridad de secundaria en el 2013. Esta misma situación prevalece en el 2015, y lo mostramos en la siguiente tabla a través de los cinco municipios metropolitanos de Hidalgo con más incidencias en delitos del fuero común (ver tabla 2)

Tabla 2: Escolaridad del personal de seguridad pública en los principales municipios del estado de Hidalgo con mayor incidencia en delitos del fuero común del 2013 al 2015

Categoría	Municipios	Preescolar o primaria		Secundaria		Carrera técnica o preparatoria		Licenciatura		Maestría		Totales	
		2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015
Policía preventiva	Pachuca	8	1	229	176	101	113	7	8	0	0	345	298
	Mineral de la Reforma	2	0	40	4	19	66	5	2	0	0	66	72
	Tulancingo de Bravo	22	6	72	9	70	148	11	12	0	0	175	175
	Tizayuca	0	1	31	35	22	36	3	4	0	0	56	76
	Tula de Allende	2	1	64	33	90	105	11	15	0	0	167	154

Fuente: elaboración propia a partir del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del 2013 al 2015.

Aunado a lo anterior los ingresos percibidos por el personal de seguridad pública son bajos y oscilan entre los $5,000.00 y los $10,000.00 pesos mensuales en los municipios de referencia. Por tanto, las comandancias se seguridad pública municipal no cuentan con los recursos humanos especializados para asumir las funciones se seguridad preventiva, los sueldos devengados son inferiores a la media nacional, esto es de $10,000.00 a $15,000.00 pesos

mensuales (ver tabla 3).

Tabla 3: Rango de ingresos del personal de seguridad pública en los principales municipios del estado de Hidalgo con mayor incidencia en delitos del fuero común del 2013 al 2015

Categoría	Municipios	$1 a $5,000		$5,001 a $10,000		$10,001 a $15,000		$15,001 a $20,000	
		2013	2015	2013	2015	2013	2015	2013	2015
Policía Preventiva	Pachuca	0	18	146	255	25	25	0	0
	Mineral de la Reforma	0	0	32	48	0	21	0	0
	Tulancingo de Bravo	0	0	0	123	0	47	0	3
	Tizayuca	0	0	20	76	0	0	0	0
	Tula de Allende	0	0	24	140	0	12	0	1

Fuente elaboración propia a partir del Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales del 2013 al 2015

Las cifras antes aludidas nos proporcionan una idea básica sobre la formación y los ingresos que obtienen los funcionarios y los burócratas que tiene la responsabilidad de producir resultados que permitan medir y nominar. Este es un elemento de medular para realizar un análisis intraorganizacional.

También, debemos reconocer que la implementación de las políticas de seguridad pública es un recurso analítico, toda vez que esto no supone ejecutores neutrales, ni pasivos, que se comporta de acuerdo con órdenes que se les dan, y esto produzca resultados preconcebidos. La literatura sobre implementación nos ha enseñado que esto no ocurre, como muestra Aguilar (1992) en el "Estudio introductorio", a la antología sobre Implementación que preparó.

Recapitulando, en este trabajo consideramos que uno de los factores que inciden en los resultados de la inseguridad pública es la disfuncionalidad estructural y operativa de los procesos en las organizaciones policiacas. Este es un elemento determinante para el éxito o fracaso de producir o no, resultados esperados en la acción de gobierno responsable de definir las formas específicas de gestión para atender el cambio sociopolítico.

Adicionalmente, algunas preguntas que se desprenden de este trabajo y que servirán como base en futuras investigaciones son: ¿Cuál es el grado de conocimiento que posee el personal

operativo de las leyes y las políticas de seguridad pública? ¿Cómo operan realmente las diversas instancias de seguridad pública? ¿Cuál es el grado de cercanía o distancia que mantienen respecto a los programas formales del sector?

Bibliografía

Presidencia de la República Martínez, L. (20 de Agosto de 2017). From TENDENCIAS: LOS "MILLENNIALS" Y LA POLÍTICA: https://iqlatino.org/2017/tendencias-los-millennials-la-politica/?gclid=Cj0KCQiAs9zSBRC5ARIsAFMtUXFd8fxVeRNEzH8a55rPHJQ5p23LlhSOy3csP3Ml-rx4-NN71yXEZPEaAiraEALw_wcB

Kivisto, P. (1984). *Keys ideas in Sociology.* California, United Stastes of America: Pine Forge.

Held, D. (2007). Capítulo 2 El republicanismo: La libertad, el autogobierno y el ciudadano activo. In M. d. democracia, *Held, David* (pp. 57-92). Madrid, España: Alianza Editorial (3er. Ed.).

Bobbio, N. (2001). *La teoría de las formas del gobierno en la história del pensamiento político. Año académico 1975-1976.* Fondo de Cultura Económica.

Hirschman, A. O. (1978). Cómo se recurrió a los intereses para contrarrestar las pasiones. In A. O. Hirschman, *Las pasiones y los intereses argumentos políticos en favor del capitalismo antes de su triunfo* (pp. 11-55). Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Sloane, W. M. (1985). History and Democracy. *The American Historical Review , 1* (1), 1-23.

Cerroni, U. (1991). *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura.* México: Editorial Patria.

De Tocqueville, A. (2010). *La democracia en América.* Madrid, España.

Vargas-Reina, J. (2011). Adam Przeworski. Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades de autogobierno. *Estudios Socio-Juríd. , 13* (1), 491-495.

Font, J. (2004). Participación Ciudadan y Decisiones Públicas: Conceptos, Experiencias y Metodologías. In A. Ziccardi (Coord.).

Dussel, E. (11 de 29 de 2010). *Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político. Texto para discutir.* Retrieved 11 de Noviembre de 2017 from Rebelión: http://www.rebelion.org/noticia.php?id=117545

Abu-Tarbush, J. (2011). *Perfiles sociopolíticos de la primavera árabe.* Retrieved 11 de Noviembre de 2017 from http://www. aecpa. es/uploads/files/modules/congress/10/papers/249. pdf.

Deloitte. (2017). *The 2017 Deloite Millennial Survey. Apprehensive millennials: seeling stability and opportunities in an uncertain world.* United Kigdom.

Castells, M. (28 de febrero de 2014). *La crisis económoca europea: una crisis política.* From Europe G: http://www.europeg.com/index.php?option=com_content&view=article&id=98:la-crisis-economica-europea-una-crisis-politica&catid=36:blog-novedades&Itemid=60&lang=ca

European Commission. (Mayo de 2016). *European Commission Public Opinion*. Retrieved 17 de Noviembre de 2016 from Satisfaction with EU democracy: http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/2/groupKy/228

SHCP. (2017). *Encuesta Nacional ¿Qué piensan los Millennials Mexicanos del Ahorro para el Retiro.* Secretaria de Hacienda y Crédito Público, CONSAR Cpmisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Barrita, Y. (2 de Enero de 2018). *LEXIA*. From http://lexia.cc/tag/millennials-en-mexico/

OIT. (2013). *Trabajo decente y juventud en América Latina.* Organización Internacional del Trabajo, Lima.

Dresser, D. (2013). *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México.* Ciudad de México, México: Santillana Edicoines Generales.

Azam, A. (25 de Diciembre de 2017). Con su enorme presupuesto de publicidad, el gobierno mecicano controla los medios de comunicación. *The New York Times ES* , pp. https://www.nytimes.com/es/2017/12/25/con-su-enorme-presupuesto-de-publicidad-el-gobierno-mexicano-controla-los-medios-de-comunicacion-pri-pena-nieto/.

Dahl, R. (2004). La democracia. *Posdata* , 11-55.

Brown, W. (2015). La razón neoliberal y la vida política. In W. Brown, *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo* (pp. 11-57). Barcelona: Malpaso.

Tilly, C. (2007). *Democracia.* Madrid, ,España: Ediciones Akal.

Guariglia, O. (2011). Democracia: origen, concepto y evolución según Aristóteles. . *DOXA,*

Cuadernos de Filosofía del Derecho (33), 157-190.

Dahl, R. (1992). *La democracia y sus Criticos.* Barcelona, España: Paidos ESTADO Y SOCIEDAD.

Bruckmann, M., & Dos Santos, T. (8 al 13 de Octubre de 2005). Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico. (l. C. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ed.) *Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalizção a* .

Caballero Guisado, M., & Baigorri Agoiz, A. (2013). ¿Es operativo el concepto de generación? (L. G. ed., Ed.) *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* (56), 1-45.

Ziccardi, A. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local.* Ciudad de México, México.

Mendoza Enríquez, H. (2011). Los estudios sobre la juventud en México. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad , XVIII* (52), 193-224.

García Canclini, N. (2004). Culturas juveniles en una época sin respuesta. *Revista de Estudios sobre Juventud* (20), 43-53.

Padilla de la Torre, M. R., & Flores Márquez, D. (2011). El Estudio de las Prácticas Políticas de los Jóvenes en Internet. *Nueva Época* (15), 101-122.

Portillo, M., Urteaga, M., González, Y., Aguilera, Ó., & Feixa, C. (2012). De la Generación X a la Generación @. Trazos Transaccionales e Identidades Juveniles en América Latina. *Última Década. CIDPA VALPARAÍSO* (37), 137-174.

Fernández Pocela, A. M. (2010). Un Perfil de la Juventud Mexicana. *Cotidiano 163* , 7-15.

Alejandre Ramos, G., & Escobar Cruz, C. (2009). Jóvenes, Ciudadanía y Participación Política en México. *Espacios Públicos , XII* (25), 103-122.

Martínez, L. (20 de Agosto de 2017). *IQ LATINO*. From Notas, Estudios y Encuestas sobre Millennials en América Latina. Tendencias: Los "Millennials" y la Política: https://iqlatino.org/2017/tendencias-los-millennials-la-politica/?gclid=Cj0KCQiAs9zSBRC5ARIsAFMtUXFd8fxVeRNEzH8a55rPHJQ5p23LlhSOy3csP3Ml-rx4-NN71yXEZPEaAiraEALw_wcB

Boschman, J., & Groen, I. (2006). *Generación Einstein: más listos, más rápidos y más sociales. Comunicarse con los jóvenes del siglo XXI [Resumen]*. Keesie.

Latinobarómetro. (2015). *Grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia*.

Retrieved 03 de 04 de 2016 from Latinobarómetro. org: http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

Holloway, J. (1979). Debates marxistas sobre el Estadoen Alemania Occidental y la Gran Bretaña. Colombia: Centro de Investigación y Educación Popular.

Alcubilla, E. A. (2015). *CIDH*. From http://www.corteidh.or.cr/tablas/14910.pdf

Naredo, J. M. (2014). La abstención como forma de protesta. España.: Díaz & Pons Editores.

Esteinou Madrid, J. (Febrero - Abril de 2001). *Razón y Palabra.* Retrieved 05 de Septiembre de 2012 from http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n21/21_jesteinou.html

Croteau, D. R., & Hoynes, W. D. (2001). *The business of media: Corporate media and the public interest.* Estados Unidos: Pine Forge Press.

Dieterich, H. (24 de Enero de 2004). *Rebelión.* From http://www.rebelion.org/hemeroteca/dieterich/040124dieterich.htm

Villamil, J. (21 de Abril de 2010). *Jenaro Villamil Medios, política y diversidad sexual.* Retrieved 07 de Noviembre de 2012 from http://jenarovillamil.wordpress.com/: http://jenarovillamil.wordpress.com/2010/04/21/television-en-mexico-concentracion-como-en-la-era-del-pri/

Cámara de Diputados. (09 de Abril de 2012). *Cámara de Diputados.* Retrieved 14 de Noviembre de 2012 from www.diputados.gob.mx: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/114.pdf

COFETEL. (31 de Agosto de 2012). *Comisión Federal de Telecomunicaciones.* From www.cft.gob.mx: http://www.cft.gob.mx/work/models/Cofetel_2008/Resource/736/InfraestructuraTV_31_08_12.pdf

Negrete Pacheco, J. F. (14 de Abril de 2012). *Homozapping.* Retrieved 16 de Noviembre de 2012 from homozapping.com.m: http://homozapping.com.mx/2012/04/por-que-televisa-y-tv-azteca-no-quieren-apagon-analogico-y-politica-de-tdt/

Televisoras Grupo Pacífico. (16 de Noviembre de 2012). *Televisón Digital*. From http://www.televisiondigital.mx/: http://www.televisiondigital.mx/ventajas.php

Sosa Plata, G. (17 de Octubre de 2009). *Asociación Mexicana de Acceso a la Información.* Retrieved 16 de Noviembre de 2012 from www.amedi.org.mx:

http://www.amedi.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=194:tv-digital-y-canales-libres&catid=53:telecom-y-medios&Itemid=92

Levy, I. (2012). Hacia la pluralidad mediática. In L. Córdova, C. Murayama, & P. Salazar, *México 2012, Desafíos de la consolidación democrática.* México: Tirant lo blanch.

Villamil, J. (10 de Diciembre de 2006). ¿Competencia? Nunca... *Ptoceso* , 6-8.

Villamil, J. (2012). El plan chantaje: de rivales a cómplices. *Proceso* (1838), 6-9.

Redacción. (14 de Junio de 2012). *El universal.* Retrieved 21 de Noviembre de 2012 from www.eluniversal.mx: http://www.eluniversal.com.mx/notas/853393.html

Lucas Santos, J. L. (31 de Agosto de 2012). *Comisión Federal de Telecomunicaciones.* Retrieved 08 de Noviembre de 2012 from www.cft.gob.mx: http://www.cft.gob.mx/swb/Cofetel_2008/Cofe_distribucion_de_estaciones_in#

Villamil, J. (2004). Radio y TV: Concentración y privilegios. *Proceso* (1455).

Televisa. (n.d.). Retrieved 10 de Diciembre de 2012 from www.televisa.com: http://www.televisa.com/

Gómez, R., & Sosa Plata, G. (04 de Febrero de 2011). *www.mediatelecom.com.mx.* (O. S. editors, Ed.) Retrieved 23 de Enero de 2013 from Media Telecom Información Estratégica: http://www.mediatelecom.com.mx/doc_pdf/los%20medios%20digitales%20mexico.pdf

MARCUSE, H. (1993). *El Hombre Unidimensional.* Barcelona: Planeta.

Fuentes, D. (02 de Octubre de 2017). Este material cuenta con derechos de propiedad intelectual. De no existir previa autorización por escrito de EL UNIVERSAL, Compañía Periodística Nacional S. A. de C. V., queda expresamente prohibida la publicación, retransmisión, distribución, venta, edic. *Metrópoli* .

Aquino, E. (28 de Septiembre de 2017). El expediente del Colegio Enrique Rébsamen: la historia que llevó al colapso por el sismo. *Animal Político* .

Político, A. (09 de Octubre de 2017). Dueña del Colegio Rébsamen obtiene suspensión para no ser detenida ni exhibida por autoridades. *Animal Político* .

España, T. I. (enero de 2017). *Índice de percepción de la corrupción 2016 de Transparency International.* From Transparency International España: https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/

Dussel, E. (2006). *20 Tesís de Política.* México: Siglo XXI.

Zabludovsky, G. (2002). *Sociología y Política, el debate clásico y contemporáneo.* México: Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report.* Ginebra, Suiza: WEF.

Stiglitz, J. E. (1991). The Invisible Hand and Modern Welfare Economics. *National Bureau of Economic Research, Working paper Series* , 1-48.

Weingast, B. R., C. J., & Shepsle, K. A. (1981). The political economy of benefis and costs. (T. U. Chicago, Ed.) *Journal of Political Economy , 89* (4), 642-664.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2001). Inefficient Redistribution. *American Political Science Review* , 649-661.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). The Calculus of Consent. *Ann Arbor: University of Michigan Press.*

Moe, T. M. (1990). Political Institution: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, & Organization* , 213-253.

Stiglitz, J. E. (2000). *La Economía del Sector Público.* España: Antoni Bosch Editor.

Weingast, B. R., Shepsle, K. A., & Johnsen, C. (1981). The political economy of benefis and costs. (T. U. Chicago, Ed.) *Journal of Political Economy , 89* (4), 642-664.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Por que fracasan los paises.* Ciudad de México: Ediciones Culturales Paidos.

Stiglitz, J. E. (2015). The Origins of Inequality, and Policies to Contain it. (C. University, Ed.) *National Tax Journal* , 425-448.

Samuelson, A. (1958). *Aspects of Public Expenditure Theory*. Retrieved 9 de Julio de 2015

Friedrich, C. J., & Tancredi, S. (1967). *El Interés Público.* México: Roble.

Shepsle, K. A., & B. R. (1981). Structure-induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice* , 503-519.

Shepsle, K. A. (2016). *Analizar la política; Comportamiento, instituciones y racionalidad.* México D.F.: CIDE.

North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives , 5,* 97-112.

Williamson, O. E. (1975). The economic institutions of Capitalism. *Free Press* .

Acemoglu, D., & S. J. (2005). Unbundling Institutions. (T. U. Press, Ed.) *Journal of Political Economy , 113* (5), 949-995.

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Chicago University Press* , 135-150.

North, D. C. (1993). The New Economics and Developmen. *Economy History, EconWPA* .

Buchanan, J. (1960). Fiscal Theory and Political Economy. *University of North Carolina Press* .

Buchanan, J. (1980). De las preferencias privadas a una fiosofía de sector público. *Revista del Instituto de Estudios Economicos* , 197-220.

Coase, R. H. (1984). The New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* , 229-231.

Buchanan, J. (2003). Public Choice: politics without romance. *A Journal of Public Policy and Ideas* , 13.

Arrow, K. (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In N. B. Research, *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors* (pp. 609-626). Princeton New Jersey: Princeton University Press.

Black, D. (1948). On the Ratioale of Group Decision-Making. *Journal to University of Chicago Pess* , 23-34.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institucional Diversity.* New York: Princeton University Press.

Russel, B. (2005). *Autoridad e individuo.* Méxic, DF.: Fondo de Cultura Económica.

Suárez, G., & Aldáz, P. (05 de 10 de 2017). *El Universal*. From http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/falsos-damnificados-cobraron-cheques-para-apoyos-en-rentas

Margolis, S. E. (1987). Two Definitions of Efficiency in Law and Economics. *The Journal of Legal Studies* , 471-482.

Mokate, K. (2001). *Eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Smith, A. (1776). *The Wealth of nations.*

Tollison, R. D. (1988). Public Choice and Legislation. *Virginia Law Review* , 339-371.

Priest, G. L. (1977). The Common Law Process and the Seection of Efficient Rules. *Journal to University of Chicago Press* , 65-82.

Mosca, G. (2009). *La clase política.* Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Pareto, V. (1966). Forma y Equilibrios Sociales. *Revista de Occidente* , 336.

Nohlen, D. (2006). *El Institucionalismo Contextualizado.* México: Porrua.

Porter, M. E. (1985). How information gives you competitive advantage.

Carson, J. L., Koger, G., Lebo, M. J., & Young, E. (2010). The Electoral Cost of Party Loyaty in Congress. *American Journal of Political Science Association* , 598-616.

Sandoval Palacios, J. M. (2000). Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México. *Espital, Estudios sobre Estado y sociedad* , 183-222.

Piñeyro, J. L. (2005). Las Fueras Armadas y la Contraguerrilla rural en México: pasado y presente. *Nueva Antropología* , 75-92.

Lauth, H.-J. (2014). *Kombinierter Index der Demokratie KID. Departamento de Ciencias políticas y sociología de la Universidad de Würzburg*. From http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/lehrbereiche/vergleic

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación.* Nueva York: ONU.

CNDH. (30 de Agosto de 2017). *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. From Informes Anuales de Actividades: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades

Couceiro, M. (Mayo de 2013). Sistemas de protección social en los UE-8. Variaciones regionales y factores explicativos. *Tesis Doctoral* . Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Esping-Andersen, G., & Wolfson, L. (1996). Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial. *Desarrollo Económico* , 523-554.

Clayton, R., & Pontusson, J. (2006). El recorte del Estado de Bienestar reconsiderando. Reducción de los derechos, restructuración del sector público y tendencias desigualitarias en las sociedades capitalistas avanzadas. *Zona Abierta , 114/115*, 43-119.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos OEA. (2010). *Nuestra Democracia.* México, D.F. : Fondo de Cultura Económica.

Adelantado, J. (2013). Cambios cuantitativos y cualitativos en los Estados de Bienestar. Recortes y ¿cambios de paradigma? El caso de España (1995-2012) . . . *Informe de investigación de la Universidad Autónoma de Barcelona, Grupo de investigación GEPS* . Barcelona: Inédito.

Adelantado, J., & Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en américa latina. *Estado, Gobierno. Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública* , *11*, 117-134.

Adelantado, J., Noguera, J., & Rambla, X. (2000). El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. In J. Adelantado, *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España* (pp. 23-61). Barcelona: Icária-Universidad Autónoma de Barcelona.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfonso el Magnànim.

Vargas Arévalo, J. (2009). Ética, corrupción y burocracia. *Perspectivas* , 209.

Internacional, T. (2016). *Transparency*. Retrieved 22 de noviembre de 2017 from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Casar, M. A. (octubre de 2016). *Instituto Mexicano de Competitividad.* From IMCO: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf

Andrade, J. (2017). *Crónica Hidalgo*. Retrieved 26 de noviembre de 2017 from http://www.cronicahidalgo.com/2016/12/en-hidalgo-preocupa-corrupcion-segun-actual-encuesta-del-inegi/

Mikhali Soto, I., & Cortez, W. (2015). La corrupción en la burocracia estatal mexicana. *Revista de Economía Institucional* , 161-162.

IMCO. (n.d.). *Instituto Mexicano de Competitividad*. Retrieved 3 de octubre de 2017 from http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/iniciativa-ciudadana-de-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-ley-3de3/

Iniciativa Ciudadana LEY3DE3. (n.d.). Retrieved 3 de octubre de 2017 from http://www.ley3de3.mx/es/introduccion/

República, G. d. (n.d.). *Presidencia de la República*. Retrieved 26 de septiembre de 2017 from https://www.gob.mx/presidencia/articulos/sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es

Coronado, J. (n.d.). *idcOnline*. Retrieved 3 de octubre de 2017 from https://idconline.mx/juridico/2016/06/21/cules-son-las-sanciones-de-la-ley3de3

Santiváñez Vivanco, M. (2013). Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices?

Una hoja de ruta para Latinoamérica. *CLAD Reforma y Democracia* , 2-3.

legisladoras y legisladores federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión. (n.d.). INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Congreso de la Unión.

García Martínez, A. (n.d.). El contralor, responsabilidad y función. *Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas* , 1-2.

Vargas Zempoaltecatl, J. (2016). Programa de Capacitación, Sistema Nacional Anticorrupción. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción*, (p. 26). México.

Cuéllar, A. (2017). *Los juicios orales en el estado de Morelos. Las nuevas prácticas.* México: FCPyS-SITESA.

Díaz, E. (1998). *Estado de derecho sociedad democrática.* Madrid: Taurus.

Verdú, P. L. (1955). *Estado liberal de derecho y estado social de derecho.* Salamanca: Acta Salmanticensia.

Marshall, T., & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social.* Madrid: Alianza.

Rawls, J. (1995). *Teoría de la justica.* México: Fondo de Cultura Económica.

Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa.* Barcelona: Gedisa.

Kvale, S. (2014). *Las entrevistas en investigación Cualitativa.* Madrid: Morata.

Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva.* Buenos Aires, Argentina: Siglo XXl.

Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas.* Barcelona, España: Anagrama.

García, Inda, A. (1997). *La violencia de las formas jurídicas: la sociología del poder y el derecho de Pierre Bourdieu.* Barcelona, España: Sedecs.

Giménez, G. (1997). *La sociología de Pierre Bourdieu.* México: IIS-UNAM.

Ferrajoli, L. (2000). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal.* Madrid: Trotta.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, México: IFAI.

Bauman , Z. (2009). *El arte de la vida. De la vida como obra de arte.* Madrid, España: Paidós.

Van, M., & Van, H. (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual.

In L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (pp. 97-146). México: Miguel Ángel Porrua.

Ibarra , E., & Montaño H., L. (1992). Teoría de la organización y la administración pública. Insuficiencias, simplesas y desafios de una maltrecha relación. *Gestión y Política Pública , I* (1).

Heller, A. (1990). *Más allá de la justicia.* España: Crítica .

Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas.* Barcelona, España.: Ariel.

Nort, D. (2010). Los andamios que el ser humano erige. In R. Vergara, *Organizaciones e Instituciones* (pp. 142-162). México: Siglo XXI.

Hacking, I. (1995). *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos.* Barcelona, España.: Dedica. .

2013-2018, P. (2013). Secretaria de Gobierno, Presidencia de la República.

Woodrow, W. (1999). El estudio de la administración. In J. Shafrits, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 73-96). México: Fondo de Cultura Económica.

Vidal de la Rosa , G. (2007). *Teor{ia democrática contemporánea. Temas y problemas.* . Col. Cuadrenos Docentes, México: UAM - Azcapotzalco.

Tuleda, P. (2009). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana.* Santiago de Chile.: Centro de Investigación y Desarrollo Policial. Política de Investigación de Chile.

INEGI. (12 de Octubre de 2017). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015*. From http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2015/

INEGI. (12 de Octubre de 2017). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014.* From http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2014/

INEGI. (12 de Octubre de 2017). From Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2013/

Hall , R. (1990). *Organziaciones: Estructuras, Procesos y Resultados.* México: Pearson.

Culebro , M. (1998). *Cambio Organizacional* . México: CIDE.

Teylor, F. (1947). *The principles of Scientific Management.* Nueva York: Scientific Management.

Parsons, T. (1951). *The social sistem.* Nueva York.

Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad.* (10 ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Velázquez, E. (03 de julio de 2017). *Periódico Central*. From http://www.periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/narcotrafico/item/10917-puebla-santuario-del-narco-han-caido-18-cabecillas-de-capos-del-narco

Montiel, F. (22 de septiembre de 2015). *Sin embargo*. From http://www.sinembargo.mx/22-09-2015/1494462

Ánimas, L. (21 de enero de 2015). *Grupo Milenio.* From http://www.milenio.com/estados/pidras-lanzan_piedras_en_autopista-autopista_de_puebla-intento_de_asalto_0_449955057.html

Morales, P. (04 de enero de 2017). *huffingtonpost.* From http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/01/04/por-que-puebla-es-el-paraiso-para-los-huachicoleros_a_21646909/

Serrano, M. (12 de junio de 2017). *El Sol de Puebla.* From https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/continua-desierta-la-ciudad-modelo-de-audi

Velásquez, E. (2017 de Octubre de 2017). *Periódico Central*. From En operativo anti-secuestro, Zetas levantaron y ejecutaron a elementos de la FISDAI: http://periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/delincuencia/item/3850-en-operativo-anti-secuestro-zetas-levantan-y-matan-a-jefe-de-grupo-de-la-fisdai

León, A. P. (20 de agosto de 2017). *Intolerancia Diario*. From http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/158372/inseguridad/cae-en-puebla-el-cachetes-presunto-lider-huachicolero

Velázquez, E. (31 de octubre de 2017). *Periódico Central*. From http://periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/crimen-y-castigo/item/20165-sale-en-libertad-el-cachetes-lider-huachicolero-detenido-en-puebla

Valdés Castellanos, G. (2013). *Historia del Narcotráfico en México.* México: Aguilar.

Editorial. (mayo de 25 de 2017). *Periódico Central*. From http://www.periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/huachicol/item/8214-hacienda-pgr-y-cisen-investigan-a-alcaldes-huachicoleros-tambien-estan-el-de-tecamachalco-y-cuyoaco

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1997). *Introducción a los medios cualitativos de investigación.* Barcelona: Paidós.

Notas

[1] Por ejemplo, México, en el recién promulgado Plan Nacional del Desarrollo 2013-2017 se reconoce, en las consideraciones iniciarles que "Por otro lado las instituciones de seguridad del país deben tener como fin prioritario garantizar la integridad física de la población. México ha enfrentado en los últimos años una problemática sin precedentes en términos de seguridad pública. La falta de seguridad genera un alto costo social y humano, ya que atenta contra la tranquilidad de los ciudadanos. Asimismo, esta carencia incide en el potencial del desarrollo nacional, inhibiendo la inversión de largo plazo en el país y reduciendo la eficiencia operativa de la empresa" (2013-2018, 2013, pág. 16), vale acotar que en lenguaje económico la preocupación se origina en la necesidad económica de tener garantías de seguridad y se deja de lado el de la población general. En concreto, el punto es el incremento de actividades que afectan la seguridad pública.

[2] En días pasado, diciembre de 2017, se promulga la Ley de Seguridad Interior, como último eslabón de esta orientación estratégica de seguridad que coloca a las fuerzas armadas como el medio central para buscar resolver esta situación arto grave para la sociedad mexicana.

[3] Los recuentos realizados para diagnosticar el estado de la nación no escasean como lo muestra la reciente aparición del volumen que coordinan E. Florescano y J. R. Cosío, dirigido a recuperar el espíritu producido en los años 80 denominado *México Hoy*, en el que el primero de los autores referidos participa en la coordinación al igual que en este tomo. La pretensión es, indican, recuperar la estructura de la primera publicación bajo la consideración de la vigencia de la problemática diversa ahí abordada, pero por supuesto, ubicados en el contexto actual.

La impunidad como lujo: la proliferación del robo de combustible en Puebla y su relación con la élite local

Impunity as luxury: the proliferation of fuel theft in Puebla and its relationship with the local elite

María del Rosario Carbajal Rodríguez[1]

Resumen: El delito de robo de combustible está inserto en la problemática del crimen organizado que padece el país. Aunque a lo largo de la crisis nacional que sucedía en Puebla las cosas parecían estar en calma, sin embargo, había señales de que esta situación cambiaría pronto. Sorprende la participación tan amplia de autoridades y su vinculación con los criminales, y es motivo de preocupación el desinterés mostrado por el exgobernador por atender la problemática. Todo esto evidencia el fracaso de las autoridades en la contención del crimen organizado, que de haber sido exitosa no habría hecho posible el florecimiento del huachicol en Puebla.

Abstract: The crime of fuel theft is within the problem of organized crime in thecountry. Although throughout the national crisis that was taking place, inPuebla things seemed to be calm, however, there were signs that thissituation would change soon. The wide participation of authorities and their links with criminals is surprising, and the lack of interest shown by theformer governor in addressing the problem is cause for concern. All this shows the failure of the authorities in the containment of organized crime,which had not been successful would have made possible the flowering ofthe huachicol in Puebla.

Palabras clave: robo de combustible; crimen organizado; autoridades locales

Contexto nacional. El crimen organizado en México

Para poder hablar de la problemática del delito de robo de combustible, que ha aumentado de manera drástica en el estado de Puebla, es necesario señalar que tal situación se ha dado en el marco de la dura situación que el país padece debido al crimen organizado. Se han de rescatar solo unos datos de interés de la historia por todos conocida y no es necesario que tal se detalle en el presente escrito.

[1] Licenciada en Ciencias Políticas por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla. Actualmente, estudiante de la maestría en Ciencias Políticas por la misma universidad. Líneas de investigación: Crimen Organizado y espacios violentos. Correo electrónico: rosariocrcp@gmail.com

Inclán, Silvia y Mauricio Merino, coords. 2018. *Corrupción, impunidad, estado de derecho y reforma judicial.* Vol. VII de *Las ciencias sociales y la agenda nacional. Reflexiones y propuestas desde las Ciencias Sociales*. Cadena Roa, Jorge, Miguel Aguilar Robledo y David Eduardo Vázquez Salguero, coords. México: COMECSO.

Según Guillermo Valdés, el aumento de la violencia usada por el crimen organizado se dio en función de la acción directa del Estado mexicano en su contra. Tal acción se concentró en mucho mayor medida en atacar la principal actividad del crimen organizado, por ser el origen de dichas organizaciones y la que representa su mayor ingreso económico: el narcotráfico, cuyo destino principal es Estados Unidos.

Fue a partir de la disolución del pacto entre narcotraficantes conocido como la Federación, y ya también con el Estado mexicano que presionado por Estados Unidos emprende acciones contra los narcotraficantes una de las cuales detener a grandes capos, que los carteles que aún estaban activos, ante ese vacío de poder comienzan una pelea por arrebatar las plazas a los demás carteles, iniciando ofensivas cada vez mas violentas, y surge la imperiosa necesidad de obtener recursos para poder mantenerse en la contienda.

Es en este contexto donde surgen los grupos armados de los carteles, los cuales estaban dedicados directamente a la lucha. Un grupo armado que fue y es hasta la fecha de los mas sangrientos fueron los Zetas, que surgió como brazo armado del cartel del Golfo y según Valdés, son ellos los pioneros de la diversificación de las actividades del crimen organizado, pues los salarios que obtenían del cártel del Golfo no les eran suficientes, e inicialmente con el permiso de éste, se dedicaron a obtener recursos propios, por medio de "extracción de rentas de la sociedad", es decir, atacando los lugares donde estaban asentados.

Otros cárteles también se hicieron de un brazo armado, como los pelones del cártel de Sinaloa. Ante la guerra en la que se encontraban se hicieron necesarios recursos ya que era importante eliminar a los enemigos so pena de ser eliminados ellos mismos. La extracción de las rentas de la sociedad se hace hasta la fecha por medio de asaltos, cobro de piso, secuestros extorsiones, robo de autos y de combustible, entre otras. Diversos espacios; comunidades, municipios y regiones enteras han sido sometidas al violento control de las organizaciones criminales y son testigos del arrebato de sus propiedades, sus cultivos, y sus vidas por parte de los criminales que operan principalmente con la ley de plata o plomo.

Sin embargo, es importante señalar que no se puede hablar de una sola cara del crimen organizado pues esta depende de las condiciones del espacio donde se desenvuelve (la competencia, el uso que se le da a dicho espacio, la postura de las autoridades), es en función de estas condiciones como decidirán el grado de violencia que usarán o incluso lo omitirán en caso

de no ser necesario. También podría pasar que incluso la usen para transmitir a la comunidad que los acoge una percepción de protección. Así, los diversos espacios conocerán diferentes facetas del crimen organizado. Todo el territorio nacional tiene como parte de su realidad a estos grupos y en este sentido, Puebla sobre todo la capital: la cuidad de Puebla, también ha tenido un rol en esta dinámica y es la que se describe a continuación.

Puebla el "santuario del narco"

Según un reportaje de Periódico Central (Velázquez, Periódico Central, 2017), en Puebla han sido detenidos 18 grandes capos del crimen organizado, esto ha sucedido desde el 2001, y no olvidemos que hasta el Chapo ha vivido en la ciudad. Tales capos han venido de diferentes partes del país e incluso han sido líderes de grupos en conflicto, que estando en Puebla parecen dejar los conflictos atrás. En la ciudad, sus familias llevan una vida normal y pacífica.

Los hijos de estos personajes, según dicen quienes han convivido con ellos en su rol de estudiantes, se caracterizan por estar en escuelas evidentemente muy de alto nivel, pero aun así manejan un bajo perfil; son estudiantes laboriosos y hasta gentiles. Seguramente todo esto lo hacen con la recomendación de sus padres, para no llamar la atención, así que en muchos casos se han ganado la simpatía de quienes les rodean que, intrigados por el mundo de estos personajes cavilan y concluyen que estas personas son gente de bien; empresarios, nada más, los malos son los "gatos", que pierden el control cuando sienten un poco de poder, aquellos que se dedican a las actividades de poca monta, como la venta de las drogas y el sicariato.

Crónica de una tragedia anunciada

Sirva esta narración para evidenciar que hasta hace poco, en Puebla solo se apreciaba la cara amable del crimen organizado, aquella que pagaba colegiaturas, invertía en nuevos negocios, la que vivía pacíficamente y de la que, aunque todos sabíamos que estaba aquí, no causaban molestias y hasta ayudaban a la ciudad y por ende no pasaba nada malo. Sin embargo, la situación ha cambiado actualmente y el cambio no es casual, más bien parece ser una tragedia anunciada, no solamente por lo que sucedía alrededor del territorio del estado, sino dentro del mismo, la cuestión es ¿Por qué se dieron así las cosas? La respuesta consta de muchas variables, necesarias a tomar en cuenta para entender la explosión actual de la violencia dentro

del estado.

Lo primero que hay que tener en cuenta es que Puebla no había sido un territorio ocupado típicamente por el narcotráfico ni para la producción y evidentemente tampoco para el transporte de drogas. Si bien para precisar el primer punto, existen datos que dan cuenta de que había territorios cultivados en San Andrés Calpan, San Lorenzo Chiautzingo, San Felipe, Los Reyes, San Martín Texmelucan entre otros, esto no estaba tan generalizado como por ejemplo en el caso de Guerrero, era más bien esporádico y bastante discreto. Personas mayores de un municipio asentado en la Mixteca poblana comentan que en la época de los setentas tenían conocimiento de un rancho muy alejado de las comunidades, donde "weros", probablemente extranjeros, vivían ahí y producían mariguana sin dar más molestias a menos que entraran a su territorio, también recuerdan algunas incursiones militares.

Puebla no había sido un espacio de transito de la droga, porque no es una ciudad fronteriza o un puerto, la zona metropolitana era relativamente pequeña y de hábitos más bien tradicionales y por ende el consumo no estaba tan generalizado. Sin embargo, alrededor del estado se estaban sucediendo cosas que tarde o temprano impactarían negativamente esa tranquilidad; la guerra contra el narcotráfico generó una diáspora de los narcotraficantes, el llamado efecto cucaracha, y los constantes golpes a su actividad principal produjo que buscaran obtener recursos por otros medios, lo que Guillermo Valdez llama la "extracción de las rentas sociales", y comienzan las extorsiones, el tráfico de personas, cobro de piso entre otros. El vecino Tlaxcala da cuenta de la focalización justamente de una de esas actividades, el tráfico de personas, con fines de explotación sexual.

Si bien la extracción de rentas sociales se refiere al uso de la violencia para obtener una suerte de tributo forzado por parte de la población azotada por el narcotráfico, otros delitos comenzaron a formar parte de las actividades normales del crimen organizado surgido inicialmente alrededor de la actividad del narcotráfico: el robo de vehículos, de ganado, los secuestros y el robo de combustible, el cual ha hecho a Puebla tristemente famosa por la gravedad que ha alcanzado el delito y la conformación de la regio conocida como Triángulo Rojo o la Franja del huachicol.

Pero antes de detallar este aspecto, es necesario resaltar que antes de la consolidación de la Franja del huachicol sí hubo indicios de la presencia del crimen organizado. Tales indicios no

fueron atendidos e incluso se negaron constantemente, la conformación de esa región definida por la comisión de ese delito no fue más que una consecuencia de dicha omisión.

Se puede saber incluso de qué grupo estaba llegando al territorio poblano se trataba, por las zonas donde tenían actividad de los Zetas, el grupo más sanguinario de todos, que comenzó a buscar dominar el territorio de Veracruz, y como actualmente sabemos en manos del gobernador Javier Duarte quedó en charola de plata para tal dominio y así comenzó una etapa terrible en el vecino estado, donde para nuestra desgracia tampoco se quedaron, sino que cual enfermedad comenzaron a infectar la zona norte del estado de Puebla, y colindante con el territorio de Veracruz. El periodista Fernando en una nota publicada en el periódico, Sin Embargo (Montiel, 2015), armó esta lista de encabezados de noticias que evidenciaban que algo no iba bien en el territorio poblano:

- "Se niega MP de Huauchinango a consignar a detenidos por robo de ganado" -abril 8, 2014);

– Hablan de presión pública ("Consignan a tres por robo de ganado en Huauchinango" (abril 14, 2014);

– Hablan de un tipo de delincuencia que no es atribuible a simples abigeos ("Roban 56 cabezas de ganado y un tráiler en Xicotepec" -agosto 14, 2014);

– Hablan de delincuencia organizada ("Grupos armados roban cabezas de ganado a plena luz del día en la Mixteca" -agosto 14, 2014);

– Hablan de violencia abierta ("Asesinan a campesino por investigar el robo de ganado" -agosto 21, 2014);

– Hablan de inacción de las autoridades ("Aumenta robo de bovinos entre ganaderos de la Sierra Norte" -enero 13, 2015);

– Hablan de desesperación popular ("Al borde del linchamiento 2 menores por robo de ganado" -marzo 31, 2015);

– Y hablan de reacciones que, no por necesarias, dejan de ser tardías e insuficientes ("Propone diputado aumentar castigo contra robo de ganado en Puebla" -abril 2, 2015).

Todas estas noticias, como el mismo periodista lo enfatiza, dan cuenta de que ya no se trataba de delitos aislados o de delincuencia común. A estas notas hay que agregarles que muchos

de los ciudadanos de los municipios de Cuetzalan, Zacatlán, Venustiano Carranza, Huauchinango entre otros, relataban que, en las noches, era cada vez más común que se enfrentaran al terror de ser apedreados en los parabrisas de sus coches con la intención de detenerlos y secuestrarlos o robarlos. Sirva el siguiente relato publicado por el periódico Milenio para ejemplificar lo que se ha escrito

> "De acuerdo con versiones de las victimas del intento de asalto, los hechos ocurrieron a las 00:30 horas de este martes (20 de enero de 2015), mientras transitaban por la carretera rumbo a su domicilio ubicado en esta ciudad (Huauchinango) y una banda de delincuentes arrojó piedras de gran tamaño sobre su vehículo, un Ford fiesta 2015 que era conducido por Luciano Acosta Escamilla. Las piedras que fueron aventadas sobre el automóvil desde un puente peatonal muy cerca del poblado de Laguna Seca perforaron el toldo y el parabrisas de lado derecho y cayeron sobre el costado izquierdo de su copiloto, Vicente Acosta Escamilla… a pesar de los daños al vehículo los hermanos que viajaban junto con el propietario del mismo e hijo de Vicente, no detuvieron su marcha y pudieron ser evitar ser víctimas de un atraco. Unos kilómetros más adelante señalaron, ya sobre la autopista México -Tuxpan, a la altura del puente Las Jorobas, se encontraron con una patrulla de la Policía Federal y decidieron denunciar lo que acababa de sucederles…" (Ánimas, 2015)

Se agrega también que la nota habla de que los mismos policías estaban atendiendo un caso similar y acababan de cerrar otro con el mismo modus operandi, en este caso la agredida era una mujer. Pero los ejemplos no solo sucedían al interior del estado, en la ciudad de Puebla los ciudadanos de a pie eran conocedores de que algo estaba pasando. Justo en el año 2015, se vivió en la ciudad una especie de paranoia relacionada con el robo de infantes, en todas las zonas altamente transitadas como el centro se rumoraba que había sucedido un forcejeo con una madre o de plano un robo de infante.

Una fuente del sistema de atención telefónica para emergencias dijo a quien escribe que en realidad los casos eran muchísimo más esporádicos de lo que se rumoraba y sucedían en mucho menor medida en lugares altamente transitados, pero sí había casos que se concentraban en colonias a la orilla de la cuidad, sin embargo, el temor flotaba en el aire y el internet estaba

lleno de recomendaciones de qué hacer en caso de que una madre se viera en la situación, se popularizaron una especie de pecheras para niños con correas y hasta grandes tiendas departamentales como Walmart desarrollaron un protocolo en caso de presentarse un incidente de este tipo en sus instalaciones.

Mientras todo esto pasaba el gobierno estatal no parecía darse por enterado de estos sucesos, y de que la realidad era que se trataba de casos aún más complejos que la delincuencia común y ya sea porque subestimaron el caso simplemente no considerándolo importante de atender o bien, desconociéndolo por completo, el crimen organizado escaló aún más en la diversificación de sus actividades dando como resultado el surgimiento de una zona de cuidado conocida como el Triángulo Rojo o la franja del huachicol. Por razones de su forma geográfica y su ubicación a partir de ahora en el texto se referirá a la zona como la Franja del huachicol.

Tal Franja no surgió de la nada, como se decía anteriormente, fue una tragedia anunciada e incluso, es comprensible que existan suspicacias acerca de la verdadera postura de las autoridades y sus responsabilidades en la concreción de esa área; ya sea por omisión, descuido o incluso intencionalmente quienes les abrieron las puertas a estas organizaciones; y que tal vez todo iniciara con la tolerancia que se les tuvo a los grandes líderes cuando estos se asentaban tranquilamente en la cuidad, es decir, aunque solo vinieran a vivir aquí hay que tener claro que se trataba de personajes con acusaciones explicitas, algunos con fichas de búsqueda en la DEA.

¿Cómo es posible que se les dejara vivir en paz? Probablemente alguien contestará que no daban motivos para molestarlos, pagan impuestos y rentas y tal vez son generosos al hacerlo, pero es dinero obtenido de manera ilegal y que si se observa el caso de Bogotá después se cobra caro. Una cadena de descuidos e incluso la importancia que actualmente tiene el dinero como factor social de poder, respeto y reverencia; hizo que estos personajes se encontraran con una sociedad que los respetaba y admiraba, y eso les dio tiempo para conocer el terreno e instalar sus negocios posteriormente.

Para explicar esa tolerancia se dice que la paz en Puebla era producto de un pacto que había entre los narcotraficantes, pero es algo que yo dudo por dos cosas: la primera que no tengo manera de saber si efectivamente tal pacto existió y la segunda porque sabiendo que el crimen organizado tiene una lógica de maximización económica creo que Puebla era mas rentable como un centro de lavado de dinero, y no muy útil para otras actividades que ya estaban bien

establecidas en otros lugares, esa situación evidentemente ya cambió.

Antecedentes del robo de combustible

Los medios periodísticos están de acuerdo en señalar que el robo de combustible no es nuevo ni surgió en Puebla. Algunos medios señalan que tal actividad tiene ya muchos años, más de veinte, pero que no representaba una gran pérdida así que incluso era un costo previsto por Petróleos Mexicanos (PEMEX). La verdadera problemática surgió cuando tal actividad se hizo atractiva para el crimen organizado, que acosado por las fuerzas del Estado diversificó sus fuentes de ingresos y sometió a quienes anteriormente lo llevaban a cabo de manera más o menos aislada y como ocurrió con el narcotráfico encontró aliados entre las autoridades, sobre todo las municipales. Muestra de ello son las detenciones e investigaciones que justamente involucran a alcaldes de algunos de los municipios de la Franja y lo que es peor, incluso autoridades de niveles superiores.

Antes de profundizar en el aspecto de las diversas alianzas que ha generado el delito quiero precisar algunas diferencias respecto al narcotráfico que creo que dan cuenta de un rostro distinto y de la forma en la que se ha leído la problemática respecto del origen y características de quienes se involucran en estas actividades. Sé que lo que diré no es necesariamente una novedad, pero sí creo que es conveniente enfatizarlo.

Las diferencias entre el narcotráfico y el robo de combustible son sobre todo en dos aspectos, cada uno de ellos íntimamente relacionados; el primero de es que para la extracción del combustible es necesaria más que la voluntad para perforar los ductos, es necesario tener los conocimientos técnicos primero para saber en dónde es conveniente perforar y segundo para instalar la toma adecuadamente, la cual consiste en instalar un boquete que tiene una llave que se puede abrir y cerrar a voluntad.

Probablemente tales habilidades ya son más comunes, pero hay que enfatizar que en un principio no lo eran, es más, existe un riesgo altísimo al ejecutar esta perforación, que disminuye con la pericia, por ende, se puede concluir que al menos al principio y como se ha observado de manera persistente, es personal de la propia PEMEX quien se encuentra involucrado en ello, lo cual evidencia un saqueo desde adentro. Sería interesante preguntarse qué orilla a estos personajes a involucrarse en esta actividad. La diferencia con el narco es que con excepción de la

actividad de colocación de drogas que implica contactos y ciertos conocimientos de negociación, la venta minorista de drogas y su cultivo no requieren grandes conocimientos.

El segundo aspecto de diferencia es que, si bien es cierto que la actividad era llevada a cabo por bandas aisladas, el problema empezó a adquirir gravedad cuando la extracción alcanzó cifras exorbitantes, esto pasó durante el sexenio pasado, donde, aunque se tenía conocimiento de que el alza era la tendencia de este delito, no hubo acciones reales para hacer frente a la problemática. Así se tiene el dato de que en Puebla entre el 2011 y el 2015 el número de tomas clandestinas creció un 915% respecto del sexenio local anterior (Morales, 2017). Sorprende también el número de alcaldes involucrados en la actividad, lo cual hace sospechar que la actividad no viene de abajo, y que además desde que adquirió un matiz preocupante, se halla regulada ilegalmente por autoridades, como sucedió en un principio con el crimen organizado, esto ha de sentar también un rasgo: hay que pensar también en los huachicoleros de cuello blanco.

Otro aspecto que resaltar como diferencia es que el cultivo y la venta de narcóticos tuvo un breve pero suficientemente largo lapso de legalidad, lo cual generó que en un principio cualquiera que lo quisiera y pudiera cultivar o vender estos productos podía hacerlo. No así con el robo de combustible, el cual desde el principio constituye un robo y el daño a instalaciones con protección federal, lo cual insisto, da como resultado que no cualquiera se pueda involucrar en la actividad.

Las semejanzas también son muchas; las organizaciones delictivas vinieron aquí porque es evidente que vieron una fuente importante de ingresos, pero, sobre todo, vieron la posibilidad de cometer el delito sin enfrentar demasiados obstáculos y además con la ventaja de que obtuvieron muy pronto alianzas con los gobiernos municipales. En el municipio donde radico, sabíamos del delito desde hace más de diez años y se hablaba de que era el presidente municipal el que lo coordinaba, que dicho sea de paso es un personaje de cuidado y con altas relaciones partidistas.

Las características físicas y sociales que parecen haber facilitado el crecimiento del delito son: en primer lugar, que por el territorio de los municipios donde se lleva a cabo el robo de combustible circula el ducto Minatitlán- México, y aunque muchos de estos se encuentran muy cerca de la capital su desarrollo económico no se compara con el de esta. En su mayoría, son

zonas dedicadas al campo, que ha sido un sector bastante maltratado no solo por las autoridades estatales, sino también a nivel federal y tampoco ha sido una cuestión reciente, la deuda de favorecer el campo tiene toda una tradición histórica. La migración a Estados Unidos también es un fenómeno cotidiano en esta zona. Con todas estas características y las que se agregan, Puebla por fin es una zona atractiva para las actividades del crimen organizado.

Involucramiento de las autoridades en el robo de combustibles

Quienes dirigen a nuestro país han de cuidar no solo las acciones que llevan a cabo, sino también el momento que eligen para hacerlo. Lo dicho no es gratuito, sino resultado de la observación de la postura de las autoridades respecto al delito del huachicol. Como se mencionó, el delito no es nuevo, sin embargo, su crecimiento sí es inédito, además ha generado toda una cultura alrededor de la actividad, lo cual da cuenta del grado de aceptación social que ya tiene y que pudo evitarse de tomarse las acciones pertinentes.

¿Cuál es esa postura de las autoridades de las que se habla? Empezando por el ex gobernador, en cuyo discurso nunca apareció la intención de oponer una resistencia real al delito, cuando por todos es conocida más bien su procuración de proyectar su imagen a nivel nacional e incluso internacional por medio de la construcción de las "mega obras", que si se observa con atención solo se concentraron en la zona metropolitana del estado, no hubo una seria atención al problema del campo y sí más bien, la presión en contra de este sector empezando por la construcción de la planta de la automotriz "AUDI", de donde se dice, aunque no está publicitado que los terrenos que generosamente cedió a la empresa los arrebató de la forma más autoritaria. Respecto de esta obra que prometió tanto ya muchos medios están cuestionando su impacto real empezando por el complejo habitacional "Ciudad Modelo", el cual hasta la fecha no ha sido ocupado y luce en el abandono total (Serrano, 2017).

En segundo lugar, está el multicitado crecimiento del delito en la administración morenovallista, donde el delito no solo se incrementó respecto del combustible robado, sino también respecto a la extensión territorial donde se llevaba a cabo. Durante el sexenio anterior, los casos más graves se daban principalmente en la zona de San Martin Texmelucan y era más esporádico en los municipios donde actualmente se sabe que tiene presencia y dominio.

Además de la postura del gobernador es preocupante lo que nos dicen los perfiles de las

personalidades que se han visto involucrados en el delito. Durante la administración morenovallista dos eventos relacionados con el robo de combustible parecieron poner en jaque a dicha administración y fue la detención de los dos altos mandos policiacos director de la Policía Estatal Preventiva, Marco Antonio Estrada y su jefe del Grupo de Operaciones Especiales, Tomás Méndez Lozano, cuya detención produjo la renuncia del entonces secretario de Seguridad Publica, Facundo Rosas Rosas, quien además tiene toda una trayectoria como servidor público a nivel nacional y al parecer aún está siendo investigado por supuestos vínculos con este delito.

El otro evento fue la detención de los policías del municipio de Amozoc que resguardaban un camión cargado con combustible robado y cuya detención no fue por ese hecho, sino que se les imputaron otros cargos como privación ilegal de la libertad, portación de arma de fuego, usurpación de funciones, robo agravado y lesiones dolosas. Ha de precisarse también que ambos eventos sucedieron en años electorales, en el 2015 que se elegirían diputados federales y en el 2016 cuando se eligió al nuevo gobernador del estado.

Hay que considerar también la forma en la que el gobernador había llevado la administración del estado y como residente de Puebla puedo decir que fue bastante autoritaria. Rafael Moreno Valle era el hombre fuerte, el gobernador con mas aprobaciones a sus iniciativas de ley ante un congreso que claramente se hallaba subordinado a sus intereses. Entre las reformas más trascendentales que promovió está justamente la llamada "Ley bala", que dio como resultado que el 9 de julio de 2014 un niño resultara herido y posteriormente muerto durante las protestas en San Bernardino Chalchihuapan, y la reforma electoral que también puso a su disposición el órgano electoral local, y por medio de la cual el proceso electoral 2013 dio como resultado que la mayor parte de las autoridades elegidas empezando por los diputados y pasando por los alcaldes fueran afines al gobierno del estado.

La segunda reforma es relevante porque de los 217 alcaldes que fueron elegidos en 2014, noventa y cuatro fueron abanderados de la coalición "Puebla Unida" que englobaba a los partidos PAN, PANAL, PRD y Compromiso por Puebla. Los primeros tres partidos junto con el partido Convergencia, ahora llamado Movimiento Ciudadano fueron los que llevaron a Rafael Moreno Valle a la gubernatura por medio de la coalición "Compromiso por Puebla", nombre que también tiene el último partido que conforma la coalición "Puebla Unida" y es un partido local.

Ante estos datos es comprensible pensar que Compromiso por Puebla es un partido

perteneciente al gobierno estatal. no es el tema principal de este trabajo el analizar la manera en la que la elección se llevó a cabo pero sí se puede comentar que el logo usado por ese partido específicamente era el mismo de la coalición de donde procede el gobernador, y los colores usados por la coalición "Puebla Unida" eran iguales a los colores institucionales del gobierno estatal y la única respuesta de este ante las suspicacias fue poner una escala de grises donde aparecían tales colores relacionados con el gobernó estatal mientras se llevó a cabo el proceso electoral. Creo que esto es una muestra de la subordinación de las autoridades electorales hacia el poder ejecutivo y un recordatorio de quién estaba a cargo de lo que sucedía en el estado.

En la siguiente tabla se puede observar la procedencia partidista de los alcaldes de los municipios que constituyen la Franja del huachicol. Se tiene a doce alcaldes de quince que fueron abanderados por los partidos políticos que llevaron a Rafael Moreno Valle a la gubernatura. Podría replicárseme que los alcaldes que se identifican en mayor medida con el gobernador son los que resultaron vencedores al cobijo de la coalición "Puebla Unida" excluyendo así a Movimiento Ciudadano que ya no formó parte de la coalición. Aceptando tal exclusión da como resultado seis alcaldes de 15 afines al gobernador.

TABLA: ALCALDES DE LA FRANJA DEL HUACHICOL Y SU PROCEDENCIA PARTIDISTA

N°	MUNICIPIO	ALCALDE	EXTRACCION PARTIDISTA
1	Acajete	Antonio Aguilar	Coalición Puebla Unida
2	Acatzingo	Carlos Váldez	Movimiento Ciudadano
3	Amozoc	José Cruz	Coalición Puebla Unida
4	Chalchicomula de Sesma	Juan Navarro	Coalición 5 de Mayo
5	Coyoaco	José Luis Rechy	Movimiento Ciudadano
6	Esperanza	Eduardo Barojas	Movimiento Ciudadano
7	Felipe Ángeles	Leonardo Gómez	Coalición 5 de Mayo
8	Huixcolotla	Filomeno Cruz	Coalición Puebla Unida
9	Quecholac	Néstor Camarillo	Coalición 5 de Mayo
10	Tecamachalco	Inés Saturnino	Coalición Puebla Unida

11	Tepeaca	David Huerta	Coalición 5 de Mayo
12	Tlacotepec	Pablo Pérez	Movimiento Ciudadano
13	Puebla	Antonio Gali/Luis Bank	Coalición Puebla Unida
14	Palmar de Bravo	Pablo Morales	Pacto Social de Integración
15	San Martín Texmelucan	José Rafael Nuñez Martínez	Coalición Puebla Unida

Fuente: elaboración propia con datos del Instituto Electoral del Estado de Puebla.

Si bien no es una novedad decir que las elecciones son llanamente competencias por el poder, en esa elección se observó un gran pragmatismo para elegir a los candidatos de la coalición Puebla Unida. He observado la carrera política de un gran número de los 217 alcaldes ganadores y me he dado cuenta de que muchos de ellos tienen una importante carrera política previa en sus respectivos municipios, y en su mayoría son desertores del PRI. Lo que quiero decir es que en esa elección para la coalición Puebla Unida el interés principal fue maximizar la probabilidad del triunfo de sus candidatos y por ello cobijaron a personajes fuertes, que llegaron con un gran capital político que los acompaño en su deserción del PRI. En la tabla está el ejemplo del edil de Palmar de Bravo y de Amozoc.

De los alcaldes que aparecen en la tabla al menos doce están bajo investigación por probables nexos con el crimen organizado, y de estos dos han sido ya detenidos al ser comprobada su vinculación con los grupos delictivos. Tales alcaldes son Pablo Morales de Palmar de Bravo, y José Isaías Velázquez de Atzitzintla, que, aunque no aparece en la tabla fue donde sucedió el levantamiento de tres elementos de la Fiscalía Especializada en Investigación de Delitos de Alto Impacto (FISDAI) la cual se atribuyó a los Zetas (Velásquez, 2017).

Los elementos investigaban los secuestros ocurridos en el área y fueron asesinados en la comunidad de San José Cuyachapa, en el municipio de Esperanza. Además de la detención del alcalde se detuvo a otras 86 personas y a los agresores que pertenecen al grupo de Roberto de Los Santos de Jesús, alias el "Bukanans", que es un capo de los Zetas y que según las autoridades controla gran parte del robo de combustible y al parecer también tiene vínculos con el alcalde de Esperanza, pues fue ahí donde asesinaron a los tres elementos de la FISDAI. La actividad criminal de este capo se remite a 2014, cuando se descubrió un rancho donde se entrenaba a los futuros sicarios de los Zetas ¿Cómo esta trayectoria fue ignorada y consiguió cobijo con los

presidentes municipales?

El motivo que ha hecho que se inicien las investigaciones a los alcaldes es que gran parte de estos poseen gasolineras en sus municipios y en el caso concreto de los dos detenidos además se les acusa de evasión fiscal. El huachicol no solo se vende en las orillas de la carretera, sino que es introducido a la legalidad por medio de estas y de otras gasolineras que pertenecen a toda una variedad de personajes, como lo ejemplifica bien el caso de la hermana del Secretario de Desarrollo Social (Sedesol), Luis Enrique Miranda Nava en el Estado de México, en cuya gasolinera se detuvo a doce personas que fueron encontradas descargando combustible robado. Esto es especialmente indígnate porque no solo están robando combustible, dañando instalaciones federales pertenecientes a PEMEX, sino que además al vender el producto en gasolineras lo hacen con el mismo precio establecido en estas, obteniendo ganancias exorbitantes al disminuir drásticamente el costo que implica adquirirla legalmente para su comercialización.

Posteriormente está el caso de otro personaje conocido como el "Cachetes" Othón Muñoz Bravo, quien fue detenido en la zona de Angelópolis en la ciudad de Puebla después de un enfrentamiento a balazos con elementos de la Secretaría de Marina (León, 2017). De este personaje sobresale el hecho de que se le ha vinculado directamente con el ex gobernador Rafael Moreno Valle. Posteriormente a la detención del "Cachetes" se exhibieron muchas fotografías en su compañía, y se ha dicho que al parecer lo ha apoyado en su carrera política. El capo actualmente ha sido liberado después de unos cuantos meses en la cárcel, después de pagar una fianza de un millón de pesos (Velázquez, Periódico Central, 2017). Al parecer su incursión en el crimen organizado es familiar, pues su hermano Rodrigo fue asesinado por su participación en el robo de combustible

Si algo nos ha de quedar claro hasta ahora es que el ingreso a la actividad del huachicol no le está permitido a cualquiera, sino a quienes han demostrado tener un liderazgo ya sea dentro de las grandes organizaciones delictivas nacionales como es el caso del Bukanans con los Zetas, el Toñín, que antes de incursionar en el huachicol prosperaba como comerciante de legumbres, el Cachetes quien hasta hace poco pasaba por ser un ganadero, y así abundan los ejemplos de personajes cuyo perfil desdice un mito que se ha generado respecto al crimen organizado que es posibilidad de alcanzar una movilidad social al introducirse en él. Tal vez en algún momento eso fue una realidad, pero lo que está sucediendo en Puebla demuestra que esa etapa ya ha pasado; las

diversas actividades del crimen, como todo mercado, enriquecen a unos cuantos, y explotan a una gran base de trabajadores de poca monta, dígase por ejemplo sicarios, que no solo pueden perder su empleo, sino también su vida con mucho mayor facilidad que sus jefes.

Lo hasta aquí dicho constituye elementos que generan suspicacias acerca del grado de involucramiento del exgobernador, el hombre fuerte de Puebla en cuyo mandato el delito de robo de combustible prosperó y no solo eso, sino la naturaleza de esa probable responsabilidad; es decir, si fue por omisión, si había colusión o por lo menos una regulación ilegal de la actividad, si era el gobierno el que dictaba las reglas que deberían respetarse al llevar a cabo la actividad y quienes lo tenían permitido y quienes no. Todo esto no sería nada nuevo, puesto que hubo un tiempo en el que el narcotráfico estaba regulado por el Estado mexicano, por medio de la Dirección Federal de Seguridad. En todo caso tan solo se replicaría el modelo a nivel local.

Para agregar más elementos a la descripción del robo de combustible que dé mucho más qué pensar respecto al involucramiento del gobierno estatal es que fue justo cuando Rafael Moreno Valle entregó el cargo al gobernador entrante Antonio Gali Fayat, quien recordemos solo durará en el cargo un año ocho meses, que el delito se hizo presente en los medios de comunicación, que al parecer se hallaban censurados, o tal vez siguiendo una línea de intereses para no tocar el tema.

Pero en este punto también se puede cuestionar la postura del gobierno federal y de las verdaderas intenciones para intervenir en el área que actualmente como ha sucedido en otros focos rojos del crimen organizado se ha desplegado al ejército y es este órgano el que se hace cargo de la contención de ese delito, lo cual si bien sí lo está mermando, también ha dejado mucho que desear después del evento adverso de la ejecución ilegal de un presunto huachicolero y el levantamiento de la población en Palmarito en su contra y evidencia que la acción tomada no está del todo bien pensada y genera la duda de si su despliegue corresponde a una verdadera voluntad por parte del gobierno federal para acabar con el delito o más bien al interés de detener la carrera política del exgobernador que parecía ir viento en popa.

Es el año pasado (2017), justo en el marco también del gasolinazo que Puebla por fin llega a ser noticia no por las grandes obras y el esplendor, sino porque resulta que ahora es el estado donde se roba más combustible en el país, y los huachicoleros se mueven a placer en este territorio que consideran suyo. Cuando se dio el enfrentamiento en Palmarito, se le cuestionó al

exgobernador su postura ante tal situación y él, claramente evadiendo su propia responsabilidad, aseguró que al ser un delito de tipo federal no le correspondía atenderlo, pero alrededor de esta actividad de robo de combustible se dan otros delitos que sí son de un orden que podía atender: como el robo de vehículos que se destinan al transporte del combustible, amenazas a quienes viven en estas localidades, asesinatos y una enorme lista de etcéteras.

Poder y crimen organizado

El rostro del fenómeno de robo de combustible da cuenta de la dinámica que tiene el poder político en el país, y de la grave situación del crimen organizado, que ha seguido encontrando las condiciones que favorecen su crecimiento. Se repiten elementos que se supone debieron ser erradicados porque constituyen un caldo de cultivo para el esplendor de las actividades delictivas, que a mi parecer son los siguientes:

Es un delito que ha sido llevado a cabo por parte de autoridades principalmente de orden local: presidentes municipales, y autoridades estatales de los órganos de seguridad, aunque si bien es necesario reconocer que, desde el incidente de Rosas Rosas, al parecer no ha habido mas involucrados surgidos de estos órganos. El carácter local del crimen organizado también muestra una debilidad por parte del orden federal, ante los gobiernos estatales que han tenido en los últimos años un poder enorme en sus territorios. Muestra de ello es la cantidad de gobernadores que han sido detenidos o son investigados por la infinidad de delitos que cometieron con toda impunidad en detrimento de sus estados.

Se ignoran otras actividades que forman parte de la cadena de un delito mas complejo, como el robo de vehículos, los levantamientos, el uso de niños en halconeo, la contaminación de las tierras de cultivo en caso de derrame del combustible, el almacenamiento del combustible robado, hasta el abuso que estos personajes hacen al manejar a un exceso de velocidad. En una ocasión hubo una persecución en mi municipio y dos vehículos pasaron a toda velocidad frente a un grupo de policías municipales que conscientes de que se trataba de huachicoleros dijeron tranquilamente que perseguirlos no les correspondía a ellos sino al ejército. Son estas omisiones las que dan un sentido de impunidad a los delincuentes que después escalan en delitos mucho mayores.

Las acciones tomadas como combate al delito parecen responder a una lógica de intereses

de la pugna por el poder y no a una voluntad real de terminar con la problemática, tal como pasó en el combate al narcotráfico donde se llevaban acciones con impacto real solo cuando había presión de Estados Unidos, así también parece que la intervención a la Franja del huachicol responde al interés de contener la carrera política de Rafael Moreno Valle. Solo el tiempo mostrará si el interés es genuino, tal vez si las acciones se mantienen incluso después de las elecciones que se avecinan este año.

Las acciones solo se concentran en intervenir un área en conflicto por ser el lugar sede de las acciones de las organizaciones criminales en este caso la innegable extracción del huachicol, pero no parecen interesadas en resolver las condiciones que generan que el sitio sea apto, y tampoco dan golpes certeros al no tocar a los políticos y empresarios que se hallan involucrados y el ingreso de los recursos que son extraídos y son introducidos a un mercado legal. Recordemos el caso de la hermana del secretario de SEDESOL, cuyo caso seguramente es uno de muchos. Como otras actividades seguramente produce un terreno fértil para el lavado de dinero, y hasta la fecha no se ha hablado de la desactivación del flujo de los recursos financieros que son resultado de la actividad.

Aceptación social del delito

Es un hecho que se ha vuelto una fuente de empleo, preocupa el involucramiento en gran medida de jóvenes y hasta niños que se encuentran en un contexto de marginación y pobreza, y que se ocupan de actividades tales como la extracción, el almacenaje y la venta del combustible robado, y otras actividades de tipo indirecto como es el "halconeo", que consiste en dar aviso a los interesados en caso de que observe movimientos sospechosos como el ingreso de personas desconocidas al territorio, o de las fuerzas de seguridad o el ejército. Participar en esta actividad les da la oportunidad de ingresar a un nivel económico superior, cuya pertenencia les asegura estatus y un sentido de pertenencia e identidad.

No es una novedad ver que los grandes capos involucrados en el crimen organizado busquen generar un vinculo con la sociedad donde se hallan establecidos. El caso de algunos huachicoleros no es la excepción como es el caso del Toñín de quienes cuentan los pobladores de Palmarito daba importantes aportaciones al desarrollo de la comunidad, e incluso les daba regalos fastuosos en fechas especiales, como el día de las madres, que les llevó estufas y refrigeradores a

las festejadas.

Otro elemento que se creo que se ha estudiado poco, pero se hace cada vez mas evidente es el resentimiento de los que se involucran en actividades del crimen organizado en contra de las autoridades que representan al Estado como son los policías, y los políticos. Tal resentimiento en muchos casos es el justificante que dan estos personajes para actuar en contra de la ley que usan argumentos tales como: "los políticos roban más", o "los policías abusan de su poder". Quiero precisar que no los justifico y evidentemente estos argumentos no son suficientes para que alguien justifique el robo y el saqueo que hace, si me hace cuestionarme acerca de la experiencia que comunidades como estas han tenido al relacionarse con las autoridades y en el caso de los políticos creo que tal repudio no es gratuito.

El abandono en el que se encuentran estos municipios a pesar de su cercanía con la capital del estado, las obras del gobernador que se concentraron solo al área metropolitana y a favorecer la actividad industrial, desconociendo situaciones y formas de vida distintos e incluso su ataque, ha dado como resultado que los criminales parezcan darles el cobijo que les hace falta, e incluso se perciben beneficios económicos en razón de las operaciones de tales criminales, aunque se sabe que en un futuro no muy lejano tendrán un costo tal vez mucho mayor.

Conclusión

Esto es solo parte de la experiencia que ha tenido Puebla en el problema del robo de combustible, experiencia que no habría sucedido de haberse solucionado adecuadamente el problema del crimen organizado a nivel federal. Que esto sirva para evidenciar que el crimen organizado no solo no se ha debilitado, sino que aun encuentra condiciones favorables para operar y, sobre todo, que indigne el involucramiento de quienes se supone están para hacer cumplir la ley quienes en lugar de cumplir con esa tarea han manejado las instituciones y los recursos públicos como si se tratara de algo suyo. Que a los ciudadanos nos recuerde la gravedad del asunto y la urgencia que tiene cambiar las reglas del juego político, so pena de nunca salir de esta situación.

Bibliografía

Martínez, L. (20 de Agosto de 2017). From TENDENCIAS: LOS "MILLENNIALS" Y LA POLÍTICA: https://iqlatino.org/2017/tendencias-los-millennials-la-

politica/?gclid=Cj0KCQiAs9zSBRC5ARIsAFMtUXFd8fxVeRNEzH8a55rPHJQ5p23LlhSOy3csP3Ml-rx4-NN71yXEZPEaAiraEALw_wcB

Kivisto, P. (1984). *Keys ideas in Sociology.* California, United Stastes of America: Pine Forge.

Held, D. (2007). Capítulo 2 El republicanismo: La libertad, el autogobierno y el ciudadano activo. In M. d. democracia, *Held, David* (pp. 57-92). Madrid, España: Alianza Editorial (3er. Ed.).

Bobbio, N. (2001). *La teoría de las formas del gobierno en la história del pensamiento político. Año académico 1975-1976.* Fondo de Cultura Económica.

Hirschman, A. O. (1978). Cómo se recurrió a los intereses para contrarrestar las pasiones. In A. O. Hirschman, *Las pasiones y los intereses argumentos políticos en favor del capitalismo antes de su triunfo* (pp. 11-55). Distrito Federal, México: Fondo de Cultura Económica.

Sloane, W. M. (1985). History and Democracy. *The American Historical Review , 1* (1), 1-23.

Cerroni, U. (1991). *Reglas y valores en la democracia. Estado de derecho, Estado social, Estado de cultura.* México: Editorial Patria.

De Tocqueville, A. (2010). *La democracia en América.* Madrid, España.

Vargas-Reina, J. (2011). Adam Przeworski. Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades de autogobierno. *Estudios Socio-Juríd. , 13* (1), 491-495.

Font, J. (2004). Participación Ciudadan y Decisiones Públicas: Conceptos, Experiencias y Metodologías. In A. Ziccardi (Coord.).

Dussel, E. (11 de 29 de 2010). *Democracia participativa, disolución del Estado y liderazgo político. Texto para discutir.* Retrieved 11 de Noviembre de 2017 from Rebelión: http://www.rebelion.org/noticia.php?id=117545

Abu-Tarbush, J. (2011). *Perfiles sociopolíticos de la primavera árabe.* Retrieved 11 de Noviembre de 2017 from http://www. aecpa. es/uploads/files/modules/congress/10/papers/249. pdf.

Deloitte. (2017). *The 2017 Deloite Millennial Survey. Apprehensive millennials: seeling stability and opportunities in an uncertain world.* United Kigdom.

Castells, M. (28 de febrero de 2014). *La crisis económoca europea: una crisis política.* From Europe G: http://www.europeg.com/index.php?option=com_content&view=article&id=98:la-crisis-

economica-europea-una-crisis-politica&catid=36:blog-novedades&Itemid=60&lang=ca

European Commission. (Mayo de 2016). *European Commission Public Opinion*. Retrieved 17 de Noviembre de 2016 from Satisfaction with EU democracy: http://ec.europa.eu/COMMFrontOffice/publicopinion/index.cfm/Chart/getChart/themeKy/2/groupKy/228

SHCP. (2017). *Encuesta Nacional ¿Qué piensan los Millennials Mexicanos del Ahorro para el Retiro.* Secretaria de Hacienda y Crédito Público, CONSAR Cpmisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

Barrita, Y. (2 de Enero de 2018). *LEXIA.* From http://lexia.cc/tag/millennials-en-mexico/

OIT. (2013). *Trabajo decente y juventud en América Latina.* Organización Internacional del Trabajo, Lima.

Dresser, D. (2013). *El país de uno. Reflexiones para entender y cambiar a México.* Ciudad de México, México: Santillana Edicoines Generales.

Azam, A. (25 de Diciembre de 2017). Con su enorme presupuesto de publicidad, el gobierno mecicano controla los medios de comunicación. *The New York Times ES* , pp. https://www.nytimes.com/es/2017/12/25/con-su-enorme-presupuesto-de-publicidad-el-gobierno-mexicano-controla-los-medios-de-comunicacion-pri-pena-nieto/.

Dahl, R. (2004). La democracia. *Posdata* , 11-55.

Brown, W. (2015). La razón neoliberal y la vida política. In W. Brown, *El pueblo sin atributos. La secreta revolución del neoliberalismo* (pp. 11-57). Barcelona: Malpaso.

Tilly, C. (2007). *Democracia.* Madrid, ,España: Ediciones Akal.

Guariglia, O. (2011). Democracia: origen, concepto y evolución según Aristóteles. . *DOXA, Cuadernos de Filosofía del Derecho* (33), 157-190.

Dahl, R. (1992). *La democracia y sus Criticos.* Barcelona, España: Paidos ESTADO Y SOCIEDAD.

Bruckmann, M., & Dos Santos, T. (8 al 13 de Octubre de 2005). Los movimientos sociales en América Latina: un balance histórico. (l. C. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, Ed.) *Seminario Internacional REG GEN: Alternativas Globalizção a* .

Caballero Guisado, M., & Baigorri Agoiz, A. (2013). ¿Es operativo el concepto de generación? (L. G. ed., Ed.) *Aposta. Revista de Ciencias Sociales* (56), 1-45.

Ziccardi, A. (2004). *Participación Ciudadana y Políticas Sociales del Ámbito Local.* Ciudad de México, México.

Mendoza Enríquez, H. (2011). Los estudios sobre la juventud en México. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad , XVIII* (52), 193-224.

García Canclini, N. (2004). Culturas juveniles en una época sin respuesta. *Revista de Estudios sobre Juventud* (20), 43-53.

Padilla de la Torre, M. R., & Flores Márquez, D. (2011). El Estudio de las Prácticas Políticas de los Jóvenes en Internet. *Nueva Época* (15), 101-122.

Portillo, M., Urteaga, M., González, Y., Aguilera, Ó., & Feixa, C. (2012). De la Generación X a la Generación @. Trazos Transaccionales e Identidades Juveniles en América Latina. *Última Década. CIDPA VALPARAÍSO* (37), 137-174.

Fernández Pocela, A. M. (2010). Un Perfil de la Juventud Mexicana. *Cotidiano 163* , 7-15.

Alejandre Ramos, G., & Escobar Cruz, C. (2009). Jóvenes, Ciudadanía y Participación Política en México. *Espacios Públicos , XII* (25), 103-122.

Martínez, L. (20 de Agosto de 2017). *IQ LATINO*. From Notas, Estudios y Encuestas sobre Millennials en América Latina. Tendencias: Los "Millennials" y la Política: https://iqlatino.org/2017/tendencias-los-millennials-la-politica/?gclid=Cj0KCQiAs9zSBRC5ARIsAFMtUXFd8fxVeRNEzH8a55rPHJQ5p23LlhSOy3csP3Ml-rx4-NN71yXEZPEaAiraEALw_wcB

Boschman, J., & Groen, I. (2006). *Generación Einstein: más listos, más rápidos y más sociales. Comunicarse con los jóvenes del siglo XXI [Resumen]*. Keesie.

Latinobarómetro. (2015). *Grado de satisfacción con el funcionamiento de la democracia*. Retrieved 03 de 04 de 2016 from Latinobarómetro. org: http://www.latinobarometro.org/latOnline.jsp

Holloway, J. (1979). Debates marxistas sobre el Estadoen Alemania Occidental y la Gran Bretaña. Colombia: Centro de Investigación y Educación Popular.

Alcubilla, E. A. (2015). *CIDH*. From http://www.corteidh.or.cr/tablas/14910.pdf

Naredo, J. M. (2014). La abstención como forma de protesta. España.: Díaz & Pons Editores.

Esteinou Madrid, J. (Febrero - Abril de 2001). *Razón y Palabra.* Retrieved 05 de Septiembre de 2012 from http://www.razonypalabra.org.mx/anteriores/n21/21_jesteinou.html

Croteau, D. R., & Hoynes, W. D. (2001). *The business of media: Corporate media and the public interest.* Estados Unidos: Pine Forge Press.

Dieterich, H. (24 de Enero de 2004). *Rebelión.* From http://www.rebelion.org/hemeroteca/dieterich/040124dieterich.htm

Villamil, J. (21 de Abril de 2010). *Jenaro Villamil Medios, política y diversidad sexual.* Retrieved 07 de Noviembre de 2012 from http://jenarovillamil.wordpress.com/: http://jenarovillamil.wordpress.com/2010/04/21/television-en-mexico-concentracion-como-en-la-era-del-pri/

Cámara de Diputados. (09 de Abril de 2012). *Cámara de Diputados.* Retrieved 14 de Noviembre de 2012 from www.diputados.gob.mx: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/114.pdf

COFETEL. (31 de Agosto de 2012). *Comisión Federal de Telecomunicaciones.* From www.cft.gob.mx: http://www.cft.gob.mx/work/models/Cofetel_2008/Resource/736/InfraestructuraTV_31_08_12.pdf

Negrete Pacheco, J. F. (14 de Abril de 2012). *Homozapping.* Retrieved 16 de Noviembre de 2012 from homozapping.com.m: http://homozapping.com.mx/2012/04/por-que-televisa-y-tv-azteca-no-quieren-apagon-analogico-y-politica-de-tdt/

Televisoras Grupo Pacífico. (16 de Noviembre de 2012). *Televisón Digital.* From http://www.televisiondigital.mx/: http://www.televisiondigital.mx/ventajas.php

Sosa Plata, G. (17 de Octubre de 2009). *Asociación Mexicana de Acceso a la Información.* Retrieved 16 de Noviembre de 2012 from www.amedi.org.mx: http://www.amedi.org.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=194:tv-digital-y-canales-libres&catid=53:telecom-y-medios&Itemid=92

Levy, I. (2012). Hacia la pluralidad mediática. In L. Córdova, C. Murayama, & P. Salazar, *México 2012, Desafíos de la consolidación democrática.* México: Tirant lo blanch.

Villamil, J. (10 de Diciembre de 2006). ¿Competencia? Nunca... *Ptoceso* , 6-8.

Villamil, J. (2012). El plan chantaje: de rivales a cómplices. *Proceso* (1838), 6-9.

Redacción. (14 de Junio de 2012). *El universal.* Retrieved 21 de Noviembre de 2012 from www.eluniversal.mx: http://www.eluniversal.com.mx/notas/853393.html

Lucas Santos, J. L. (31 de Agosto de 2012). *Comisión Federal de Telecomunicaciones.* Retrieved 08 de Noviembre de 2012 from www.cft.gob.mx: http://www.cft.gob.mx/swb/Cofetel_2008/Cofe_distribucion_de_estaciones_in#

Villamil, J. (2004). Radio y TV: Concentración y privilegios. *Proceso* (1455).

Televisa. (n.d.). Retrieved 10 de Diciembre de 2012 from www.televisa.com: http://www.televisa.com/

Gómez, R., & Sosa Plata, G. (04 de Febrero de 2011). *www.mediatelecom.com.mx.* (O. S. editors, Ed.) Retrieved 23 de Enero de 2013 from Media Telecom Información Estratégica: http://www.mediatelecom.com.mx/doc_pdf/los%20medios%20digitales%20mexico.pdf

MARCUSE, H. (1993). *El Hombre Unidimensional.* Barcelona: Planeta.

Fuentes, D. (02 de Octubre de 2017). Este material cuenta con derechos de propiedad intelectual. De no existir previa autorización por escrito de EL UNIVERSAL, Compañía Periodística Nacional S. A. de C. V., queda expresamente prohibida la publicación, retransmisión, distribución, venta, edic. *Metrópoli* .

Aquino, E. (28 de Septiembre de 2017). El expediente del Colegio Enrique Rébsamen: la historia que llevó al colapso por el sismo. *Animal Político* .

Político, A. (09 de Octubre de 2017). Dueña del Colegio Rébsamen obtiene suspensión para no ser detenida ni exhibida por autoridades. *Animal Político* .

España, T. I. (enero de 2017). *Índice de percepción de la corrupción 2016 de Transparency International.* From Transparency International España: https://transparencia.org.es/indice-de-percepcion-de-la-corrupcion/

Dussel, E. (2006). *20 Tesís de Política.* México: Siglo XXI.

Zabludovsky, G. (2002). *Sociología y Política, el debate clásico y contemporáneo.* México: Miguel Ángel Porrúa/Facultad de Ciencias Políticas y Sociales-UNAM.

World Economic Forum. (2017). *The Global Competitiveness Report.* Ginebra, Suiza: WEF.

Stiglitz, J. E. (1991). The Invisible Hand and Modern Welfare Economics. *National Bureau of Economic Research, Working paper Series* , 1-48.

Weingast, B. R., C. J., & Shepsle, K. A. (1981). The political economy of benefis and costs. (T. U. Chicago, Ed.) *Journal of Political Economy , 89* (4), 642-664.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2001). Inefficient Redistribution. *American Political Science*

Review , 649-661.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). The Calculus of Consent. *Ann Arbor: University of Michigan Press.*

Moe, T. M. (1990). Political Institution: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law, Economics, & Organization* , 213-253.

Stiglitz, J. E. (2000). *La Economía del Sector Público.* España: Antoni Bosch Editor.

Weingast, B. R., Shepsle, K. A., & Johnsen, C. (1981). The political economy of benefis and costs. (T. U. Chicago, Ed.) *Journal of Political Economy , 89* (4), 642-664.

Acemoglu, D., & Robinson, J. A. (2013). *Por que fracasan los paises.* Ciudad de México: Ediciones Culturales Paidos.

Stiglitz, J. E. (2015). The Origins of Inequality, and Policies to Contain it. (C. University, Ed.) *National Tax Journal* , 425-448.

Samuelson, A. (1958). *Aspects of Public Expenditure Theory*. Retrieved 9 de Julio de 2015

Friedrich, C. J., & Tancredi, S. (1967). *El Interés Público.* México: Roble.

Shepsle, K. A., & B. R. (1981). Structure-induced equilibrium and legislative choice. *Public Choice* , 503-519.

Shepsle, K. A. (2016). *Analizar la política; Comportamiento, instituciones y racionalidad.* México D.F.: CIDE.

North, D. C. (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspectives , 5*, 97-112.

Williamson, O. E. (1975). The economic institutions of Capitalism. *Free Press* .

Acemoglu, D., & S. J. (2005). Unbundling Institutions. (T. U. Press, Ed.) *Journal of Political Economy , 113* (5), 949-995.

Downs, A. (1957). An Economic Theory of Political Action in a Democracy. *Journal of Chicago University Press* , 135-150.

North, D. C. (1993). The New Economics and Developmen. *Economy History, EconWPA* .

Buchanan, J. (1960). Fiscal Theory and Political Economy. *University of North Carolina Press* .

Buchanan, J. (1980). De las preferencias privadas a una fiosofía de sector público. *Revista del Instituto de Estudios Economicos* , 197-220.

Coase, R. H. (1984). The New Institutional Economics. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* , 229-231.

Buchanan, J. (2003). Public Choice: politics without romance. *A Journal of Public Policy and Ideas* , 13.

Arrow, K. (1962). Economic Welfare and the Allocation of Resources for Invention. In N. B. Research, *The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors* (pp. 609-626). Princeton New Jersey: Princeton University Press.

Black, D. (1948). On the Ratioale of Group Decision-Making. *Journal to University of Chicago Pess* , 23-34.

Ostrom, E. (2005). *Understanding Institucional Diversity.* New York: Princeton University Press.

Russel, B. (2005). *Autoridad e individuo.* Méxic, DF.: Fondo de Cultura Económica.

Suárez, G., & Aldáz, P. (05 de 10 de 2017). *El Universal*. From http://www.eluniversal.com.mx/metropoli/cdmx/falsos-damnificados-cobraron-cheques-para-apoyos-en-rentas

Margolis, S. E. (1987). Two Definitions of Efficiency in Law and Economics. *The Journal of Legal Studies* , 471-482.

Mokate, K. (2001). *Eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad.* Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.

Smith, A. (1776). *The Wealth of nations.*

Tollison, R. D. (1988). Public Choice and Legislation. *Virginia Law Review* , 339-371.

Priest, G. L. (1977). The Common Law Process and the Seection of Efficient Rules. *Journal to University of Chicago Press* , 65-82.

Mosca, G. (2009). *La clase política.* Madrid: Fondo de Cultura Económica.

Pareto, V. (1966). Forma y Equilibrios Sociales. *Revista de Occidente* , 336.

Nohlen, D. (2006). *El Institucionalismo Contextualizado.* México: Porrua.

Porter, M. E. (1985). How information gives you competitive advantage.

Carson, J. L., Koger, G., Lebo, M. J., & Young, E. (2010). The Electoral Cost of Party Loyaty in Congress. *American Journal of Political Science Association* , 598-616.

Sandoval Palacios, J. M. (2000). Militarización, seguridad nacional y seguridad pública en México. *Espital, Estudios sobre Estado y sociedad* , 183-222.

Piñeyro, J. L. (2005). Las Fueras Armadas y la Contraguerrilla rural en México: pasado y presente. *Nueva Antropología* , 75-92.

Lauth, H.-J. (2014). *Kombinierter Index der Demokratie KID. Departamento de Ciencias políticas y sociología de la Universidad de Würzburg*. From http://www.politikwissenschaft.uni-wuerzburg.de/lehrbereiche/vergleic

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas. (2012). *Indicadores de Derechos Humanos. Guía para la medición y aplicación.* Nueva York: ONU.

CNDH. (30 de Agosto de 2017). *Comisión Nacional de los Derechos Humanos*. From Informes Anuales de Actividades: http://www.cndh.org.mx/Informes_Anuales_Actividades

Couceiro, M. (Mayo de 2013). Sistemas de protección social en los UE-8. Variaciones regionales y factores explicativos. *Tesis Doctoral* . Barcelona, España: Universidad Autónoma de Barcelona.

Esping-Andersen, G., & Wolfson, L. (1996). Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado benefactor en el nuevo orden mundial. *Desarrollo Económico* , 523-554.

Clayton, R., & Pontusson, J. (2006). El recorte del Estado de Bienestar reconsiderando. Reducción de los derechos, restructuración del sector público y tendencias desigualitarias en las sociedades capitalistas avanzadas. *Zona Abierta , 114/115*, 43-119.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD y Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos OEA. (2010). *Nuestra Democracia.* México, D.F. : Fondo de Cultura Económica.

Adelantado, J. (2013). Cambios cuantitativos y cualitativos en los Estados de Bienestar. Recortes y ¿cambios de paradigma? El caso de España (1995-2012) . . . *Informe de investigación de la Universidad Autónoma de Barcelona, Grupo de investigación GEPS* . Barcelona: Inédito.

Adelantado, J., & Scherer, E. (2008). Desigualdad, democracia y políticas sociales focalizadas en américa latina. *Estado, Gobierno. Gestión Pública. Revista Chilena de Administración Pública , 11*, 117-134.

Adelantado, J., Noguera, J., & Rambla, X. (2000). El marco de análisis: Las relaciones complejas entre estructura social y políticas sociales. In J. Adelantado, *Cambios en el Estado de Bienestar. Políticas sociales y desigualdades en España* (pp. 23-61). Barcelona: Icária-Universidad Autónoma de Barcelona.

Esping-Andersen, G. (1993). *Los tres mundos del estado de bienestar*. Valencia: Alfonso el

Magnànim.

Vargas Arévalo, J. (2009). Ética, corrupción y burocracia. *Perspectivas* , 209.

Internacional, T. (2016). *Transparency*. Retrieved 22 de noviembre de 2017 from https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016

Casar, M. A. (octubre de 2016). *Instituto Mexicano de Competitividad.* From IMCO: http://imco.org.mx/wp-content/uploads/2016/10/2016-Anatomia_Corrupcion_2-Documento.pdf

Andrade, J. (2017). *Crónica Hidalgo*. Retrieved 26 de noviembre de 2017 from http://www.cronicahidalgo.com/2016/12/en-hidalgo-preocupa-corrupcion-segun-actual-encuesta-del-inegi/

Mikhali Soto, I., & Cortez, W. (2015). La corrupción en la burocracia estatal mexicana. *Revista de Economía Institucional* , 161-162.

IMCO. (n.d.). *Instituto Mexicano de Competitividad*. Retrieved 3 de octubre de 2017 from http://imco.org.mx/politica_buen_gobierno/iniciativa-ciudadana-de-ley-general-de-responsabilidades-administrativas-ley-3de3/

Iniciativa Ciudadana LEY3DE3. (n.d.). Retrieved 3 de octubre de 2017 from http://www.ley3de3.mx/es/introduccion/

República, G. d. (n.d.). *Presidencia de la República*. Retrieved 26 de septiembre de 2017 from https://www.gob.mx/presidencia/articulos/sistema-nacional-anticorrupcion?idiom=es

Coronado, J. (n.d.). *idcOnline*. Retrieved 3 de octubre de 2017 from https://idconline.mx/juridico/2016/06/21/cules-son-las-sanciones-de-la-ley3de3

Santiváñez Vivanco, M. (2013). Agencias anticorrupción e independencia: ¿augures o arúspices? Una hoja de ruta para Latinoamérica. *CLAD Reforma y Democracia* , 2-3.

legisladoras y legisladores federales integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la Cámara Senadores de la LXII Legislatura del Congreso de la Unión. (n.d.). INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY GENERAL DEL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN Y SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICONES DE LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL. Congreso de la Unión.

García Martínez, A. (n.d.). El contralor, responsabilidad y función. *Facultad de Ciencias*

Económicas y Administrativas , 1-2.

Vargas Zempoaltecatl, J. (2016). Programa de Capacitación, Sistema Nacional Anticorrupción. *Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción,* (p. 26). México.

Cuéllar, A. (2017). *Los juicios orales en el estado de Morelos. Las nuevas prácticas.* México: FCPyS-SITESA.

Díaz, E. (1998). *Estado de derecho sociedad democrática.* Madrid: Taurus.

Verdú, P. L. (1955). *Estado liberal de derecho y estado social de derecho.* Salamanca: Acta Salmanticensia.

Marshall, T., & Bottomore, T. (1998). *Ciudadanía y clase social.* Madrid: Alianza.

Rawls, J. (1995). *Teoría de la justica.* México: Fondo de Cultura Económica.

Vasilachis, I. (2006). *Estrategias de investigación cualitativa.* Barcelona: Gedisa.

Kvale, S. (2014). *Las entrevistas en investigación Cualitativa.* Madrid: Morata.

Bourdieu, P., & Wacquant, L. (2005). *Una invitación a la sociología reflexiva.* Buenos Aires, Argentina: Siglo XXl.

Bourdieu, P. (1999). *Meditaciones pascalianas.* Barcelona, España: Anagrama.

García, Inda, A. (1997). *La violencia de las formas jurídicas: la sociología del poder y el derecho de Pierre Bourdieu.* Barcelona, España: Sedecs.

Giménez, G. (1997). *La sociología de Pierre Bourdieu.* México: IIS-UNAM.

Ferrajoli, L. (2000). *Derecho y razón: Teoría del garantismo penal.* Madrid: Trotta.

Schedler, A. (2004). *¿Qué es la rendición de cuentas?* México, México: IFAI.

Bauman , Z. (2009). *El arte de la vida. De la vida como obra de arte.* Madrid, España: Paidós.

Van, M., & Van, H. (2000). El proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual. In L. Aguilar Villanueva, *La implementación de las políticas* (pp. 97-146). México: Miguel Ángel Porrua.

Ibarra , E., & Montaño H., L. (1992). Teoría de la organización y la administración pública. Insuficiencias, simplesas y desafios de una maltrecha relación. *Gestión y Política Pública , I* (1).

Heller, A. (1990). *Más allá de la justicia.* España: Crítica .

Meny, I., & Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas.* Barcelona, España.: Ariel.

Nort, D. (2010). Los andamios que el ser humano erige. In R. Vergara, *Organizaciones e*

Instituciones (pp. 142-162). México: Siglo XXI.

Hacking, I. (1995). *La domesticación del azar. La erosión del determinismo y el nacimiento de las ciencias del caos.* Barcelona, España.: Dedica. .

2013-2018, P. (2013). Secretaria de Gobierno, Presidencia de la República.

Woodrow, W. (1999). El estudio de la administración. In J. Shafrits, & A. Hyde, *Clásicos de la Administración Pública* (pp. 73-96). México: Fondo de Cultura Económica.

Vidal de la Rosa , G. (2007). *Teor{ia democrática contemporánea. Temas y problemas.* . Col. Cuadrenos Docentes, México: UAM - Azcapotzalco.

Tuleda, P. (2009). *Conceptos y orientaciones para políticas de seguridad ciudadana.* Santiago de Chile.: Centro de Investigación y Desarrollo Policial. Política de Investigación de Chile.

INEGI. (12 de Octubre de 2017). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2015*. From http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2015/

INEGI. (12 de Octubre de 2017). *Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2014*. From http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2014/

INEGI. (12 de Octubre de 2017). From Censo Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Sistema Penitenciario Estatales 2013: http://www.beta.inegi.org.mx/proyectos/censosgobierno/estatal/cngspspe/2013/

Hall , R. (1990). *Organziaciones: Estructuras, Procesos y Resultados.* México: Pearson.

Culebro , M. (1998). *Cambio Organizacional* . México: CIDE.

Teylor, F. (1947). *The principles of Scientific Management.* Nueva York: Scientific Management.

Parsons, T. (1951). *The social sistem.* Nueva York.

Weber, M. (2014). *Economía y Sociedad.* (10 ed.). México: Fondo de Cultura Económica.

Velázquez, E. (03 de julio de 2017). *Periódico Central*. From http://www.periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/narcotrafico/item/10917-puebla-santuario-del-narco-han-caido-18-cabecillas-de-capos-del-narco

Montiel, F. (22 de septiembre de 2015). *Sin embargo*. From http://www.sinembargo.mx/22-09-2015/1494462

Ánimas, L. (21 de enero de 2015). *Grupo Milenio.* From http://www.milenio.com/estados/pidras-

lanzan_piedras_en_autopista-autopista_de_puebla-intento_de_asalto_0_449955057.html

Morales, P. (04 de enero de 2017). *huffingtonpost.* From http://www.huffingtonpost.com.mx/2017/01/04/por-que-puebla-es-el-paraiso-para-los-huachicoleros_a_21646909/

Serrano, M. (12 de junio de 2017). *El Sol de Puebla.* From https://www.elsoldepuebla.com.mx/local/continua-desierta-la-ciudad-modelo-de-audi

Velásquez, E. (2017 de Octubre de 2017). *Periódico Central*. From En operativo anti-secuestro, Zetas levantaron y ejecutaron a elementos de la FISDAI: http://periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/delincuencia/item/3850-en-operativo-anti-secuestro-zetas-levantan-y-matan-a-jefe-de-grupo-de-la-fisdai

León, A. P. (20 de agosto de 2017). *Intolerancia Diario*. From http://intoleranciadiario.com/detalle_noticia/158372/inseguridad/cae-en-puebla-el-cachetes-presunto-lider-huachicolero

Velázquez, E. (31 de octubre de 2017). *Periódico Central*. From http://periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/crimen-y-castigo/item/20165-sale-en-libertad-el-cachetes-lider-huachicolero-detenido-en-puebla

Valdés Castellanos, G. (2013). *Historia del Narcotráfico en México.* México: Aguilar.

Editorial. (mayo de 25 de 2017). *Periódico Central*. From http://www.periodicocentral.mx/2017/pagina-negra/huachicol/item/8214-hacienda-pgr-y-cisen-investigan-a-alcaldes-huachicoleros-tambien-estan-el-de-tecamachalco-y-cuyoaco

Taylor, S. J., & Bogdan, R. (1997). *Introducción a los medios cualitativos de investigación.* Barcelona: Paidós.

Consejo Mexicano de Ciencias Sociales, A.C.
Sede: Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades
Universidad Nacional Autónoma de México
Torre II de Humanidades 6° piso
CU, CDMX, México
Tel. 52 (55) 5623-0442

Universidad Autónoma de San Luis Potosí
Álvaro Obregón #64, Col. Centro, C.P. 78000
San Luis Potosí, S.L.P. México
Tel. +52 (444) 826 2300

El Colegio de San Luis, A.C.
Parque de Macul No. 155
Fracc. Colinas del Parque
San Luis Potosí, S.L.P. 78299
Tel. (444) 8 11 01 01