



ESTUDIO

Los **Derechos Humanos**

y la **Corrupción** en México

Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre el 2000 y el 2014

**Síntesis Ejecutiva
2017**



**LOS DERECHOS HUMANOS Y LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO
ANÁLISIS DE LAS TENDENCIAS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ENTRE
EL 2000 Y EL 2014**

SINTESIS EJECUTIVA

Daniel Vázquez¹ (Coord.), Luz Cardona² y Horacio Ortiz³

**Es importante combatir la corrupción, no sólo porque sea mala en sí misma,
sino porque genera violaciones a los derechos humanos.**

¹ Profesor-investigador de FLACSO-México. Correo electrónico: lvazquez@flacso.edu.mx

² Doctorante de la FLACSO-México. Correo electrónico: luzangela.cardona@gmail.com

³ Doctorante del Colegio de México. Correo electrónico: hortizrios@outlook.com

ÍNDICE

ÍNDICE

ACRÓNIMOS

INTRODUCCIÓN 5

ANTECEDENTES 7

ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO 10

Bordeando el concepto y niveles de la corrupción

La corrupción en México

LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO 20

Midiendo a los derechos humanos

La situación de los derechos humanos en México

RELACIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO 27

De la corrupción a las violaciones a los derechos humanos

¿QUÉ HACER FRENTE A LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LAS 33

VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS?

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN 36

ACRÓNIMOS

ASF	Auditoría Superior de la Federación
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación
CPI	Corruption Perception Index
DESCA	Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales
DH	Derechos Humanos
IDH	Índice de Desarrollo Humano
	Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y
INAI	Protección de Datos Personales
	La Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad
ENVIPE	Pública
LFRCF	Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación
LGRA	Ley General de Responsabilidades Administrativas
LOPGR	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República
MP	Ministerio público
	Oficina del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos
OACNUD	Humanos
PGR	Procuraduría General de la República
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SFP	Secretaría de la Función Pública
SNA	Sistema Nacional Anticorrupción
UNDP	United Nations Development Programme

INTRODUCCIÓN

Este documento es la síntesis ejecutiva de la investigación realizada entre el 2016 y el 2017 por encargo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos a la Universidad Nacional Autónoma de México por medio del Instituto de Investigaciones Jurídicas.

Las democracias en América Latina no han logrado cumplir con la expectativa de mejora en la calidad de vida de las personas. Los estudios sobre calidad democrática ya dedican tiempo y páginas para entender qué es lo que ha sucedido. La palabra “corrupción” comienza a repetirse de forma sistemática. La corrupción es un problema para la democracia porque supone la apropiación privada del poder público, supone el desvío de fondos y el uso de relaciones ilegales para ganar licitaciones que tienen el objetivo de generar bienes u ofrecer servicios públicos. Desde la década de los 90, se han realizado estudios mucho más centrados en el análisis del impacto que la corrupción tiene en la economía, en variables relevantes para cualquier democracia como el crecimiento económico o la distribución. Sin embargo, la corrupción no solo afecta a la economía, afecta también a los derechos humanos. En este documento se analiza la relación entre la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, la forma en que los actos de corrupción generan violaciones a los derechos humanos.

Los estudios sobre el impacto de la corrupción a los derechos humanos son prácticamente inexistentes. Hay textos que analizan conceptualmente cómo se esperaría que la corrupción genere violaciones a los derechos humanos, pero no acompañan evidencia empírica de tal relación, vaya, son una base interesante para la discusión, pero no sirven para realizar diseños de políticas públicas anticorrupción sustentados en evidencia. Este es el principal objetivo de este estudio: observar empíricamente el impacto de la corrupción sobre las violaciones a derechos humanos.

A partir de este objetivo general, se establecen diversos objetivos específicos: medir la corrupción en México, medir el ejercicio de derechos humanos

en México, teorizar sobre la relación causal de la corrupción y los derechos humanos, pensar en futuros estudios sobre esta fuente de violaciones a derechos humanos y, en ellos, reflexionar sobre aspectos clave que debiera tener una política pública anticorrupción.

A partir de estos objetivos específicos se fueron tomando decisiones metodológicas que nos permitieran tener un trabajo empíricamente sólido. Medimos la corrupción considerando cada una de las 32 entidades federativas que integran a México con datos oficiales de la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública elaborada por el INEGI, de la Auditoría Superior de la Federación y de la Secretaría de la Función Pública en el periodo del 2000 al 2014.

Medimos el ejercicio de derechos humanos en cada una de las 32 entidades federativas a partir de datos oficiales provenientes de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los datos estadísticos de homicidios elaborada por el INEGI, los datos sobre participación electoral diseñados por el INE, datos de averiguaciones previas solicitados a la PGR, así como indicadores económicos y sociales provenientes de CONAPO, CONEVAL e IDH-PNUD. Los derechos humanos fueron medidos para el periodo 2000 al 2014.

Como puede observarse, buena parte del esfuerzo de investigación se puso en la elaboración de una base de datos sólida que, con diversas fuentes, todas oficiales y confiables, nos permitiera tener distintas mediciones tanto de la corrupción como de los derechos civiles, políticos, económicos y sociales.

Con los datos listos, la segunda fase de la investigación supuso el análisis de las relaciones entre la corrupción y los derechos humanos. Fue necesario desarrollar modelos estadísticos para mirar si efectivamente los cambios en la tendencia de la corrupción tenían un impacto en las diferencias en el ejercicio de los derechos humanos entre el 2000 y el 2014. ¿Qué fue lo que encontramos? ¿Cuál fue el resultado? Eso es lo que el lector puede leer en las próximas páginas.

ANTECEDENTES

Como parte de sus actividades de protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los DESCAs, la CNDH reconoce la importancia de participar con instituciones de educación superior para coadyuvar en el entendimiento sobre problemáticas contemporáneas que trastocan la dignidad humana, como es el caso de los actos de corrupción.

Sobre este particular fenómeno y sus implicaciones sobre los derechos humanos, en 2013 la entonces Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navi Pillay, expresó que si había algo claro sobre la corrupción es que ésta mata. Al respecto, las cifras advierten que el dinero robado a través de la corrupción es suficiente para alimentar a las personas que mueren de hambre en el mundo 80 veces.

En ese contexto, la inquietud sobre los efectos de la corrupción se ha vuelto evidente en las agendas de derechos humanos, tanto a nivel internacional como en México. Por tanto, el presente estudio, que deriva del convenio de colaboración suscrito en noviembre de 2016 entre la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Universidad Nacional Autónoma de México, a través del Instituto de Investigaciones Jurídicas, busca brindar una primera aproximación académica al conocimiento acerca del vínculo entre la corrupción y el pleno goce y ejercicio de los derechos humanos, particularmente los denominados derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. Y con ello, sentar las bases que permitan incidir en mejores prácticas conducentes a una mayor protección de los derechos humanos.

En el recuento de los antecedentes que motivan ampliar las fronteras del conocimiento sobre la corrupción y sus implicaciones en el bienestar de las personas, no puede perder mención las dos reformas constitucionales de la última década, que vigorizaron ambas materias. La primera de ellas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, modificó y adicionó el Capítulo I de

la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con ello, entre otras cuestiones, se sentó la obligación para todas las autoridades, de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

La segunda, promulgada en mayo de 2015, creó el Sistema Nacional Anticorrupción, como instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno, para prevenir, detectar y sancionar los hechos de corrupción.

En el ámbito internacional cabe destacar la *Declaración Mérida “Los Objetivos de Desarrollo Sostenible: ¿Qué papel tienen las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos?”*, aprobada por los *Ombudspersons* de 53 países en el marco de la 12ª Conferencia Internacional del Comité Internacional de Coordinación de Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos, realizada en octubre del 2015. A través de dicho documento, las Instituciones Nacionales de los Derechos Humanos, entre ellas la CNDH, se comprometieron con los gobiernos nacionales y locales y otras instancias interesadas, a proporcionar asesoría para la implementación y medición de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre del 2015, como parte de un plan de acción global a favor de la prosperidad humana.

Asimismo, los organismos nacionales de derechos humanos asumieron, mediante la realización de estudios e investigaciones, el compromiso de responder a las demandas ciudadanas y a las denuncias por violaciones de los derechos humanos en el marco del desarrollo y la implementación de los diecisiete Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), entre ellos el número 16, que convoca a lograr sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible; para lo cual se fija la meta de reducir la corrupción y el soborno en todas sus formas.

En tal virtud, es clara la trascendencia de combatir la corrupción para asegurar la eficacia de las medidas del Estado Mexicano conducentes a brindar cumplimiento a sus obligaciones en materia de derechos humanos. De tal modo que

el presente estudio representa una primera exploración hacia la identificación del vínculo teórico y empírico entre dicha problemática y la dignidad humana.

ANÁLISIS DE LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

ALGUNAS CIFRAS SOBRE CORRUPCIÓN⁴

La corrupción en México

- México pasó de tener 35 puntos en el Índice de Percepción de la Corrupción en el 2014 y 2015; a 30 en el 2016. Esto supuso una caída de 28 posiciones pasando del lugar 95 al 123 de los 176 países analizados. La caída sucedió justo en los años en que se concretó el Sistema Nacional Anticorrupción.

La percepción de corrupción en las entidades federativas

- Entre el 85 y 95% de la población consideran que la policía es corrupta (ENVIPE, 2011-2015). Encabezan la lista el Estado de México, Tabasco y Tamaulipas. En la punta contraria están Colima, Sonora y Nuevo León.
- Entre el 55 y el 89% de los encuestados consideran que la administración de justicia (policía judicial y ministerio público) es corrupta (ENVIPE, 2011-2015). Descollan la Ciudad y el Estado de México, acompañados por Morelos, y Oaxaca. En el lado contrario tenemos a Zacatecas, Guanajuato, Tamaulipas y Colima.
- Entre el 57 y el 84% de los encuestados consideran que la impartición de justicia (jueces) es corrupta (ENVIPE, 2011-2015). Las entidades federativas que encabezan la lista son: Ciudad, y Estado de México, junto con Oaxaca; al final se encuentran Coahuila, Durango y Zacatecas.
- Dejando fuera a Chihuahua, entre el 14 y el 46% de los encuestados consideran que la seguridad nacional (ejército y marina) es corrupta (ENVIPE, 2011-2015). En Chihuahua más del 70% de la población considera que el ejército y la marina son corruptos. Con una caída de 24 puntos, le siguen

⁴ La base de datos utilizada se puede consultar en el siguiente link:
<https://www.dropbox.com/s/ayukcwv5dxmhivp/BASE%20DE%20DATOS%20Corrupci%C3%B3n%20y%20DH.xlsx?dl=0>

Morelos, Guanajuato y Durango. En la parte contraria está Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas.

- El Estado y la Ciudad de México junto con Morelos aparecen dentro de los primeros cuatro peores lugares (más percepción de corrupción) en tres de las cuatro mediciones (percepción de la corrupción en seguridad y seguridad nacional, administración y procuración de la justicia). Les sigue Oaxaca con dos de cuatro posibles apariciones.
- Zacatecas aparece dentro de los mejores cuatro lugares (menos corrupción) en tres de cuatro mediciones (percepción de la corrupción en seguridad y seguridad nacional, impartición y procuración de la justicia). Seguida de Tamaulipas y Nuevo León, en dos de cuatro posibles apariciones.

La corrupción en el presupuesto: observaciones de la ASF

- La Ciudad de México acumuló 42,469 observaciones, seguida del Estado de México con 3,657, Veracruz con 3,596, y Jalisco con 3,460 (2000-2014). En el otro extremo de la lista se encuentran Campeche con 1,716 observaciones, Puebla con 1,710 y Colima con 1,216.
- Se observan brincos en la obtención de observaciones a lo largo del tiempo. Por ejemplo, el Estado de México pasó de 20 observaciones en 2003 a 518 en 2006. Veracruz tuvo un aumento de 368% en un solo año, de 2006 a 2007.
- Las entidades federativas que tienen un mayor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial son: Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Chihuahua, y Michoacán (2000-2014).
- Las entidades federativas que tienen un menor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial son: Ciudad de México, Tabasco, Nayarit, Querétaro y Coahuila (2000-2014).
- Sólo en 2014, las entidades federativas que tienen un mayor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial (más de 39.7%) son: Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero y Sinaloa.

- Sólo en 2014, las entidades federativas que tienen un menor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial (menos de 17.6%) son: Colima, Nuevo León, Puebla y Tabasco.

La corrupción en los actos administrativos: las sanciones de la Secretaría de la Función Pública

- Entre el 2000 y el 2014 hubo 124 mil 420 funcionarios sancionados.
- El 43.44% de las irregularidades investigadas es por incumplimiento de declaración de la situación patrimonial. Le sigue la negligencia administrativa con el 37.51%.
- El 3.61% de las irregularidades investigadas es por violación en el procedimiento de contratación; 0.93 por cohecho o extorsión; y 0.01 por violación de derechos humanos.
- El 23.30% de las sanciones impuestas es la amonestación pública, seguida de la amonestación privada con el 21.33%. Esto suma el 44.63% del total de las sanciones.
- El 24.31% de las sanciones impuestas es la suspensión, 17.21% es inhabilitación, y 4.01% es destitución. Estas tres suman el 45.53%

Desafíos para los órganos de investigación de actos de corrupción

- La corrupción se lleva a cabo por mecanismos cada vez más complejos y a través de redes de criminalidad. La ASF y la SFP requieren herramientas de investigación acordes a estas formas de corrupción.

BORDEANDO EL CONCEPTO Y NIVELES DE LA CORRUPCIÓN

Captura o cooptación estatal, tráfico de influencias, conflicto de intereses, negociaciones incompatibles, parcialidad, donación en campañas electorales, malversación de fondos, partidas presupuestarias secretas, fraudes, uso de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, soborno, extorsión, arreglos,

colusión privada, alteraciones fraudulentas del mercado, especulación financiera con fondos públicos, puerta giratoria, clientelismo, nepotismo, compra de votos, todas estas son actividades que en la literatura se relacionan con alguna idea de corrupción. No hay una, sino múltiples expresiones de la corrupción. El aspecto central de todos los ejemplos de corrupción es que tienen un aire de familia: hay algo que está mal hecho y es reprochable. Este aire de familia lo vamos a recuperar a partir del concepto propuesto por Transparencia Internacional: **la corrupción es el abuso del poder encomendado para el beneficio propio**. Este es el punto reprochable: la apropiación de lo público para fines privados, la pérdida de “publicidad” del gobierno.

No sólo debemos definir qué es la corrupción, sino también cuál es el nivel de corrupción que interesa observar. De la misma forma que no hay una, sino múltiples expresiones de la corrupción, también hay diferentes niveles. Por ejemplo, habrá corrupción que suponga un proceso de captura estatal, es decir, el Estado pierde la capacidad de tomar decisiones autónomas que busquen el bien común y es abiertamente cooptado ya sea por intereses económicos, por bandas criminales (especialmente en el Estado a nivel de entidad federativa o municipio) o por la clase política misma para obtener ventajas personales. En estos casos, la corrupción siempre será cometida por mandos altos, para tener la capacidad de cooptar al Estado. De la misma forma, la corrupción que supone cooptación estatal se puede observar en prácticas aisladas, decisiones específicas, o en lógicas endémicas o estructurales, la totalidad del Estado se mueve bajo lógicas desviadas y corruptas.

También puede suceder que estemos frente a actos de corrupción que no supongan procesos de cooptación estatal, a estos se les conoce como corrupción administrativa. Este tipo de actos pueden ser cometidos por mandos medios, altos y bajos; y también puede tratarse de prácticas aisladas o endémicas (estructurales). La diferencia entre las anteriores y estas no es menor, en la cooptación estatal lo que se pierde es la autonomía del Estado, en la corrupción administrativa el Estado mantiene autonomía en la toma de decisiones o en el contenido de las políticas y

leyes, pero realiza sus procesos (licitaciones, decisiones administrativas, aplicación / no aplicación de leyes) a través de actos corruptos.

Para la construcción de una estrategia anticorrupción, es importante tener claro qué tipo de corrupción es la que se quiere combatir, y en qué nivel de corrupción se realizará el combate. Las decisiones de lucha contra la corrupción serán muy distintas cuando lo que se busca es eliminar una red compleja de criminalidad que genera procesos de cooptación estatal (cuando estamos frente a un Estado cleptocrático), que involucre –por ejemplo- a gobernadores, secretarios o subsecretarios de Estado; que cuando lo que se quiere es desaparecer el pago de sobornos en las licitaciones de una determinada organización. No es que una sea mejor que la otra, sino que las estrategias de combate a la corrupción serán diferentes.

LA CORRUPCIÓN EN MÉXICO

Se suelen construir dos tipos de indicadores para mirar a la corrupción: indicadores de percepción e indicadores objetivos. En la medida que la corrupción es siempre un acto ilegal o, al menos, moralmente reprochable, se comete –como cualquier otro delito, pero especialmente como los delitos sexuales- en la obscuridad, intentando no dejar testigos del acto corrupto cometido. Por ello, las mediciones más comunes son las de percepción de la corrupción, donde se le pregunta a la gente qué tan corrupta percibe X institución. Es necesario complementar –en la medida de lo posible- los indicadores de percepción con indicadores objetivos, es decir, con aquellos que dan cuenta del acto corrupto cometido. Por ejemplo, en lugar de preguntar la percepción, preguntar si la persona estuvo involucrada en algún acto de corrupción.

En el informe se construyeron indicadores tanto de percepción como objetivos para mirar la corrupción de todas las entidades federativas entre el 2000 y el 2014. Los indicadores de percepción provienen de la ENVIPE (2011-2015). En específico de la percepción de corrupción en seguridad (policías municipales, estatales y federales); en impartición de justicia (policía ministerial o judicial y

ministerios públicos); en administración de justicia (jueces); y en seguridad nacional (militares y marina). Los indicadores objetivos se construyeron a partir del trabajo realizado por dos organizaciones estatales: la Auditoría Superior de la Federación y la Secretaría de la Función Pública. En la primera, se trabajó con la totalidad de las observaciones emitidas a cada una de las entidades federativas. Además, se trabajó por separado con aquellas observaciones que suponen daño patrimonial. Respecto a la segunda, se recuperaron el tipo de irregularidades sancionadas, el tipo de sanciones y el total de personas sancionadas por cada entidad federativa. Enseguida algunos hallazgos.

Ausencia de indicadores oficiales de corrupción

Lamentablemente México no cuenta con indicadores oficiales de percepción y objetivos de medición de la corrupción. Es importante que el país tenga cifras oficiales sobre esta temática.

Comencemos por la situación general de México respecto a la corrupción. Mientras que en el 2014 y 2015 México había obtenido 35 de 100 puntos posibles en el índice de percepción de la corrupción de Transparencia Internacional⁵ ocupando el lugar 95 de 176 en el 2015; en el 2016 obtuvo 30 puntos cayendo a la posición 123 de 176 países analizados. Lo más grave es que esto sucedió justo en los años en que se estaba discutiendo y concretando el Sistema Nacional Anticorrupción.

En relación con la percepción de la corrupción en seguridad pública (policía municipal, estatal y federal), entre el 85 y 95% de la población consideran que la policía es corrupta. Encabezan la lista el Estado de México, Tabasco y Tamaulipas. En la punta contraria están Colima, Sonora y Nuevo León (ENVIPE, 2011-2015). Con mejores números aparece la administración de la justicia (policía judicial y ministerio público), donde entre el 55 y el 89% de los encuestados consideran que se cometen actos de corrupción. Es interesante que, en términos generales, se

⁵ En este índice el 0 significa mayor corrupción, el 100 menor corrupción. Los países mejor posicionados (menos corruptos) en el 2016 fueron Dinamarca y Nueva Zelanda con 90 puntos; el peor posicionado fue Somalia con 10.

considere menos corruptos a estos órganos con respecto a los policías. Aun así, los porcentajes son muy altos. Descollan la Ciudad y el Estado de México, acompañados por Morelos, y Oaxaca. En el lado contrario tenemos a Zacatecas, Guanajuato, Tamaulipas y Colima (ENVIPE, 2011-2015). Muy cerca de estos rangos tenemos a la percepción de corrupción en la impartición de justicia (jueces), la cual va de 57 al 84%. Las entidades federativas que encabezan la lista son, nuevamente, Ciudad, y Estado de México, junto con Oaxaca; al final se encuentran Coahuila, Durango y Zacatecas que son percibidas como las menos corruptas (ENVIPE, 2011-2015). La última medición de percepción considera a la seguridad nacional (ejército y marina). El aspecto a subrayar en este último es que, sin considerar a Chihuahua, hay una caída relevante de la percepción de corrupción, el indicador va de 14 a 46% de personas que consideran que estos cuerpos son corruptos. Claramente resalta Chihuahua donde más del 70% de la población considera que el ejército y la marina son corruptos. Le sigue, con una caída de 24 puntos, Morelos, Guanajuato y Durango. En la parte contraria de la medición tenemos a Nuevo León, Tamaulipas y Zacatecas, quienes perciben menor corrupción en estos órganos. También es interesante que sean dos entidades norteamericanas y vecinas las que abren y cierran la medición: Chihuahua y Nuevo León.

Si miramos las entidades federativas que aparecen en más ocasiones entre las peor posicionadas (donde hay mayor percepción de corrupción) en cada uno de los cuatro indicadores construidos, encontramos que el Estado y la Ciudad de México junto con Morelos aparecen en tres de las cuatro mediciones dentro de los peores cuatro lugares. Les sigue Oaxaca con dos apariciones de cuatro posibles. Por el otro lado, se registran como las que tienen menor percepción de la corrupción Zacatecas en tres de cuatro casos, seguida de Tamaulipas y Nuevo León, en dos de cuatro posibles apariciones.

Entidades federativas consideradas más y menos corruptas, 2011 – 2015.

LUGARES	SEGURIDAD PÚBLICA	IMPARTICIÓN DE JUSTICIA	ADMINIST. DE JUSTICIA	SEGURIDAD NACIONAL
Primero + corrupto	Estado de México	Ciudad de México	Ciudad de México	Chihuahua
Segundo + corrupto	Tabasco	Estado de México	Estado de México	Morelos
Tercero + corrupto	Tamaulipas	Oaxaca	Morelos	Guanajuato
Cuarto + corrupto	Ciudad de México	Morelos	Oaxaca	Durango
Antepenúltimo	Nuevo León	Zacatecas	Tamaulipas	Zacatecas
Penúltimo	Sonora	Durango	Guanajuato	Tamaulipas
Último	Colima	Coahuila	Zacatecas	Nuevo León

Fuente.- Elaboración propia con datos de la ENVIPE.

Entidades con mayor y menor percepción de corrupción.

A partir de los hallazgos en materia de percepción de la corrupción, vale la pena tener en mente al Estado y la Ciudad de México junto con Morelos y Oaxaca como las entidades con una mayor percepción de corrupción para posibles estudios de caso. En el lado contrario están Zacatecas, Tamaulipas y Nuevo León como las entidades con una menor percepción de corrupción. En estas últimas entidades se pueden pensar en la búsqueda de buenas prácticas.

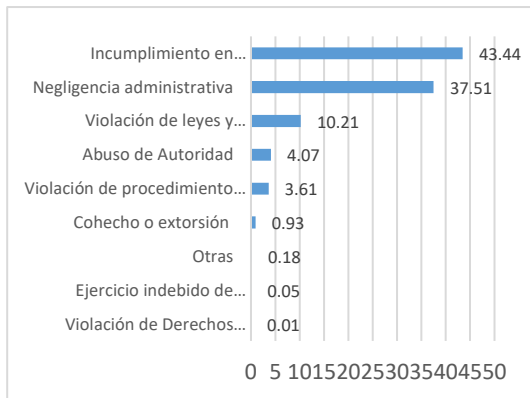
En el análisis de las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación también encontramos hallazgos interesantes. Entre el 2000 y el 2014, la Ciudad de México acumuló 42,469 observaciones. Le siguen el Estado de México con 3,657, Veracruz con 3,596, y Jalisco con 3,460. En el otro extremo de la lista se encuentran Campeche con 1,716 observaciones, Puebla con 1,710 y Colima con 1,216. No hay tendencias claras a lo largo de estos años, por el contrario, se pueden encontrar fuertes cambios. Por ejemplo, el Estado de México pasó de 20 observaciones en 2003 a 518 en 2006; mientras que Veracruz tuvo un aumento de 368% en un solo año, de 2006 a 2007.

Si consideramos sólo las observaciones relacionadas con presunto daño patrimonial, las cosas cambian. En el mismo periodo, las entidades federativas que

tienen el mayor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial son Baja California Sur, Chiapas, Guanajuato, Chihuahua, Michoacán. Las que tienen el menor porcentaje de observaciones que suponen daño patrimonial son la Ciudad de México, Tabasco, Nayarit, Querétaro y Coahuila. Sólo en el 2014 (último año de medición), los estados en la categoría que implica mayor corrupción (más de 39.7% de observaciones que presumen daño patrimonial) son: Campeche, Chiapas, Coahuila, Guerrero y Sinaloa. En el extremo contrario, con menos de 17.6% de observaciones por presunción de daño, están la Ciudad de México, Nuevo León, Puebla y Tabasco.

En lo que hace a los indicadores construidos a partir del trabajo realizado por la Secretaría de la Función Pública, tenemos que el total de casos de servidores públicos sancionados fue de 124 mil 420 entre el 2000 y el 2014. Sin embargo, los únicos dos datos que podemos conocer de estas sanciones son el tipo de irregularidades investigadas y el tipo de sanción recibida. Lamentablemente no contamos con información desagregada por entidad federativa de estos indicadores. El 43.44% de las irregularidades investigadas es por incumplimiento de declaración de la situación patrimonial. Le sigue la negligencia administrativa con el 37.51%. El 3.61% de las irregularidades investigadas es por violación en el procedimiento de contratación; 0.93 por cohecho o extorsión; y 0.01 por violación de derechos humanos. El 23.30% de las sanciones impuestas es la amonestación pública, seguida de la amonestación privada con el 21.33%. Esto suma el 44.63% del total de las sanciones. El 24.31% de las sanciones impuestas es la suspensión, 17.21% es inhabilitación, y 4.01% es destitución. Estas tres suman el 45.53%

Irregularidades investigadas y sanciones impuestas por la SFP, 2000 - 2014



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública mediante sistema INFOMEX, petición con folio 0002700091116 del 29 de junio de 2016. La información suministrada no incluye la variable entidad federativa.

LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

ALGUNAS CIFRAS SOBRE DERECHOS HUMANOS⁶

México respecto al mundo

- México, respecto a sus principales competidores, se encuentra por debajo de Australia, Brasil y Corea del Sur, pero por encima de la India, Turquía e Indonesia en el promedio del índice de empoderamiento (1996 – 2011).
- México, respecto a sus principales competidores, se encuentra por debajo de Australia, Corea del Sur, y Brasil pero por encima de la Turquía, Indonesia y la India en el promedio del índice de integridad personal (1996 – 2011).
- En el promedio del índice de integridad personal (1996 – 2011), México ocupa el penúltimo lugar en América Latina. Por debajo sólo está Colombia. Inmediatamente arriba de México están Venezuela, Brasil y Cuba. Los mejores tres países son Uruguay, Costa Rica y Panamá.

Indicadores de violaciones a derechos civiles en las entidades federativas

- El Estado de México encabeza la lista de **homicidios** (2,918) en 2014. Le siguen con más de 1,727 muertes Chihuahua y Guerrero. Estas dos últimas encabezan la lista del porcentaje que representan los homicidios respecto del total de muertes violentas, con 56% y 47% respectivamente.
- Las entidades con la media más baja de **homicidios** son Aguascalientes, Yucatán y Baja California Sur entre el 2000 y el 2014. En estas entidades las muertes por homicidio representan menos del 10% de las muertes violentas.
- Cinco entidades concentran el 53% de las quejas ante la CNDH de **desaparición forzada**: Chihuahua, Tamaulipas, Michoacán, Coahuila y

⁶ La base de datos utilizada se puede consultar en el siguiente link:
<https://www.dropbox.com/s/ayukcwv5dxmhivp/BASE%20DE%20DATOS%20Corrupci%C3%B3n%20y%20DH.xlsx?dl=0>

Guerrero (2000-2014). La mayor parte de todas estas quejas fueron registradas entre 2008 y 2012.

- Veracruz encabeza la lista de averiguaciones previas por **desaparición forzada** con 54, seguido de Tamaulipas con 35, Chihuahua con 29 y Coahuila con 25. Estas cuatro entidades concentran el 68% de las averiguaciones previas por desaparición forzada.
- Las entidades federativas que tienen el mayor número de quejas ante la CNDH por **detenciones arbitrarias** son: Ciudad de México, Michoacán, Chihuahua, Veracruz, Tamaulipas y Guerrero.
- Las cinco entidades que encabezan la lista de quejas ante la CNDH por **tortura** son: Chihuahua, Michoacán, Guerrero, Baja California y Veracruz. Estas entidades concentran el 47% de las quejas.

Indicadores de violaciones a derechos económicos y sociales en las entidades federativas

- El mayor nivel de **pobreza** medida por el CONEVAL se concentra en cuatro estados vecinos del sur: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla.
- El menor nivel de pobreza se ubica en cinco entidades federativas en dos sectores del norte: Nuevo León y Coahuila, por un lado, Sonora, Baja California y Baja California Sur por el otro.
- La distribución de pobreza se repite en el índice de desarrollo humano y en indicadores como la esperanza de vida al nacer.
- Respecto de las seis carencias sociales medidas por el CONEVAL, repiten en alguno de los tres últimos lugares: Guerrero en 5 de 6 carencias; Chiapas y Oaxaca en 4 de 6 carencias; Michoacán en 3 de 6 carencias.
- Respecto de las seis carencias sociales medidas por el CONEVAL, repiten en alguno de los tres últimos lugares: Coahuila en 4 de 6 carencias; Nuevo León y la Ciudad de México en 3 de 6 carencias.

- La carencia por seguridad social es la de mayor prevalencia en todas las entidades del país.

MIDIENDO A LOS DERECHOS HUMANOS

No nos detendremos a realizar una larga (y casi nunca acabada) disertación sobre qué son los derechos humanos. Los derechos humanos son aquellos reconocidos por el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. En cambio, es importante subrayar que en el estudio se dio preferencia a medir el ejercicio de los derechos: más allá de leyes, políticas públicas y presupuestos, ¿las personas ejercen sus derechos? La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos llama a este tipo de indicadores de resultado; desde la evaluación de políticas públicas estaríamos mirando el impacto en la población.

Cada derecho humano se encuentra integrado a veces por decenas, podrían ser hasta cientos de obligaciones a cargo del Estado. Por ejemplo, el derecho a la salud se desagrega en varios componentes como el acceso a médicos, acceso a medicinas, acceso a infraestructura hospitalaria, por mencionar algunos. Y en cada uno de esos componentes habrá obligaciones de respetar, proteger, garantizar y promover el acceso a medicinas, médicos e infraestructura; y además debe hacerlo velando por que se cumplan esas obligaciones de acuerdo con los criterios de aceptabilidad, accesibilidad, calidad y disponibilidad. Si quisiéramos mirar el derecho a la salud en su totalidad, tendríamos que establecer un indicador para cada uno de estos aspectos, hecho que se antoja complicado. Por ende, el estudio de los derechos humanos se realiza a través de *proxys*, es decir, con aquella información que es la más cercana a lo que objetivamente queremos mirar.

Para mirar a los derechos humanos usaremos cuatro distintos grupos de indicadores. En el primer grupo están aquellos que dan cuenta de los derechos humanos en general, pero respecto de los cuales no podemos decir nada de un derecho en particular (salud, educación, vivienda, integridad personal). En este marco están el total de quejas presentadas ante la CNDH y el total de

recomendaciones emitidas por el mismo órgano⁷. En el segundo grupo están los indicadores que nos permiten decir algo de los derechos civiles. Entre ellos se encuentran las defunciones por homicidio, el porcentaje de muertes por homicidio con respecto al total de muertes violentas, el total de quejas presentadas ante la CNDH por desaparición forzada, detenciones arbitrarias, y tortura; y el total de averiguaciones previas por el delito de desaparición forzada ante la PGR. El tercer tipo de indicadores son los que nos permiten decir algo sobre los derechos políticos, específicamente usamos la participación electoral en las elecciones federales. Finalmente, el cuarto grupo de indicadores es el que da cuenta de los derechos económicos y sociales. Entre ellos están: la mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer, el conjunto de indicadores creados en el marco del Índice de Desarrollo Humano elaborado por el PNUD, y el conjunto de indicadores sobre pobreza y carencias sociales elaborados por el CONEVAL.

Construcción de indicadores e índices oficiales de derechos humanos

Si bien diferentes órganos estatales elaboran indicadores que pueden ser utilizados para mirar a los derechos humanos, México no cuenta con indicadores e índices oficiales de derechos humanos. Ninguna institución oficial se ha dado a la tarea de conformar indicadores que permitan integrar un índice para medir derechos, y replicar esas mediciones a lo largo del tiempo ya sea por municipio, por entidad federativa y/o a nivel nacional. En la medida que se cuente con esta información, se podrán construir líneas base para hacer diagnósticos sólidos sobre cuál es la situación en la que se encuentra México; y hacer evaluaciones de impacto para determinar si las políticas públicas, leyes, presupuestos, sentencias y demás acciones gubernamentales están logrando los impactos buscados en los derechos.

⁷ No es necesario ni deseable que existe una correlación entre las quejas y las recomendaciones de la CNDH, ya que existen otros mecanismos para la solución de los conflictos. Por ende, no todas las quejas necesariamente concluyen con una recomendación.

LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

Veamos primero cómo se encuentra México con respecto a quienes podrían ser sus principales competidores: Indonesia, Korea del Sur, Turquía, Australia (que junto con México integran el MIKTA), más la India y Brasil. La primera comparación la realizamos a partir del índice de empoderamiento⁸ desarrollado por CIRI, Human Rights Data Project (1996 – 2011). Australia, Brasil y Korea ocupan los primeros tres puestos, en los últimos lugares están Indonesia, Turquía y la India. México se encuentra justo en medio de la tabla.

Hicimos lo mismo con el índice de integridad física⁹. La distribución es exactamente la misma, los primeros tres lugares son para Australia, Corea y Brasil. Los tres últimos son para la India, Indonesia y Turquía. México nuevamente está en el medio de la tabla. Sin embargo, si en este mismo índice miramos las posiciones que ocupan los países en América Latina, México está en penúltimo lugar. De la región, el único país que está por debajo de México es Colombia. Arriba de México se encuentra Venezuela, Brasil y Cuba. Los mejores tres ubicados de la región son Uruguay, Costa Rica y Panamá.

Veamos ahora indicadores específicos para mirar los derechos humanos en las entidades federativas. Uno de los más utilizados para mirar tanto derechos civiles (en particular el derecho a la vida) como para medir el nivel de violencia son los **homicidios**. Considerando sólo el 2014, el Estado de México es la entidad con el mayor número de homicidios: 2,918. Le siguen con más de 1,727 muertes Chihuahua y Guerrero. Sin embargo, si lo que miramos es el porcentaje que representan los homicidios respecto del total de muertes violentas, Chihuahua y Guerrero son las entidades que encabezan la lista con 56% y 47% respectivamente. Por el otro lado, las entidades que presentan los números más bajos de homicidios en el periodo (2000-2014) son Aguascalientes, Yucatán y Baja California Sur. Más importante aún, este indicador se mantuvo relativamente constante durante este

⁸ Este índice incluye a los derechos de libertad de expresión, de religión, de tránsito, de entrada y salida del país, los derechos de reunión y asociación, a la autodeterminación electoral, y laborales.

⁹ En este índice se miden las ejecuciones extrajudiciales, la desaparición, la tortura y los prisioneros políticos.

periodo, no hubo grandes cambios en estas entidades. Coincide además que, en ellas, las muertes por homicidio representan menos del 10% de las muertes violentas.

Otro de los principales problemas que aquejan los derechos civiles en México son las **desapariciones**. Para mirar este fenómeno utilizamos las quejas presentadas ante la CNDH en cada una de las entidades federativas. La mayor parte de todas las quejas fueron registradas entre 2008 y 2012. Cinco entidades concentran el 53% de las quejas: Chihuahua, Tamaulipas, Michoacán, Coahuila y Guerrero. Tal concentración espacial y temporal de las quejas por desaparición forzada coincide además con años y entidades que estaban siendo afectadas por la guerra contra el crimen organizado. Miramos también las averiguaciones previas iniciadas por desaparición forzada en cada entidad. Veracruz encabeza la lista con 54 averiguaciones, seguido de los estados que ya habíamos identificado como los más afectados: Tamaulipas con 35, Chihuahua con 29 y Coahuila con 25. Estas cuatro entidades concentran el 68% de las averiguaciones previas por desaparición.

En relación con los **derechos económicos y sociales**, sucede algo semejante que con las violaciones a derechos civiles: es fácil identificar lógicas y procesos regionales. En la medición del 2014, aparecen claramente cuatro estados vecinos en el sur del país agrupados en la categoría más alta: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Puebla. En contraste, en el norte tenemos las cinco entidades federativas con menor pobreza, aunque divididas en dos subregiones distintas del norte: Nuevo León y Coahuila, por un lado; y Sonora, Baja California y Baja California Sur, por el otro. Mientras que en las entidades del norte hay menos de una tercera parte de la población en pobreza, en los estados peor clasificados del sur más de dos terceras partes de los habitantes se encuentran en esta condición.

Estos procesos regionales que dividen al norte y al sur también se encuentran presentes en el análisis de las carencias sociales medidas por el CONEVAL. En la siguiente tabla se presentan las entidades federativas que ocupan los primeros tres y los últimos tres lugares por cada carencia social. Los estados que ocupan los últimos lugares son los del sur, mientras que los primeros lugares están ocupados

por las entidades del norte, más la Ciudad de México. En específico, Guerrero está mal posicionado en cinco de seis carencias; Chiapas y Oaxaca están mal en cuatro de seis; y Michoacán aparece en tres de seis. En el otro extremo, Coahuila aparece bien posicionada en cuatro de seis carencias sociales; Nuevo León y la Ciudad de México en tres de seis. Finalmente es importante resaltar la carencia por seguridad social es la de mayor prevalencia en todas las entidades del país.

Tabla de entidades según su % de habitantes con alguna carencia social

	Rezago educativo	Acceso a servicios de salud	Acceso a seguridad social	Calidad de la vivienda	Servicios en la vivienda	Acceso a aliment.
Último	Chiapas	Puebla	Chiapas	Guerrero	Oaxaca	Guerrero
Penúltimo	Mich.	Mich.	Guerrero	Chiapas	Guerrero	Tabasco
Antepenúltimo	Oaxaca	Guerrero	Oaxaca	Oaxaca	Chiapas	Mich.
Tercero	N. León	Coahuila	Sonora	Ags.	C. de M.	Baja Cal.
Segundo	Coahuila	Camp.	N. León	C. de M.	Colima	Tams.
Primero	C. de M.	Colima	Coahuila	Coahuila	Ags.	N. León

Fuente: elaboración propia con información de CONEVAL.

Estudio comparativo sobre las experiencias de la vulnerabilidad en el norte y en el sur del país

El panorama que emerge de la exploración de los datos sobre el ejercicio de los derechos económicos y sociales en el país está marcado por la oposición de dos polos o grupos de entidades en el norte y en el sur. A partir de las comparaciones que realizamos de la información empírica disponible, se sugieren dos modelos muy distintos de vulnerabilidad. En el sur hay una alta prevalencia de la pobreza multidimensional que resulta de tener al menos una carencia social y un ingreso por debajo de la línea de bienestar. En el norte del país encontramos una proporción considerable de personas con un ingreso insuficiente para alcanzar el bienestar económico, pero que no enfrentan las carencias sociales definidas por CONEVAL. Podría explorarse en un futuro las causas específicas de estas diferencias (tal vez el gasto social de gobierno) y sus consecuencias sobre otros aspectos de la ciudadanía que viven las personas.

RELACIÓN ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS EN MÉXICO

DATOS DE RELACIONES ENTRE CORRUPCIÓN Y DERECHOS HUMANOS¹⁰

Correlación entre percepción de corrupción y violaciones a DH.

- En 6 de 8 posibles combinaciones (75%) hay correlación entre los índices de percepción de la corrupción (seguridad y seguridad nacional; administración e impartición de justicia) con los indicadores generales de derechos humanos (total de quejas y recomendaciones de la CNDH).
- A mayor percepción de corrupción en la administración de justicia (MP y policías judiciales), mayor recepción de quejas por la CNDH. Este indicador tiene relación con 3 de los 4 índices de percepción de la corrupción.
- El derecho a la salud es uno de los que tiene el nivel más alto de correlación con la corrupción. El acceso a la salud tiene una correlación alta con tres de los cuatro indicadores de percepción de la corrupción. La mortalidad infantil correlaciona con los cuatro. Y la esperanza de vida al nacer correlaciona con dos. A mayor percepción de la corrupción, más población sin acceso a la salud, más mortalidad infantil y menos esperanza de vida al nacer.
- Hay correlación en 20 de las 52 posibles combinaciones (38.4%) entre los indicadores derechos económicos y sociales y los de percepción de la corrupción.
- Hay correlación en 6 de las 28 posibles combinaciones (21.4%) entre los indicadores de derechos civiles y políticos y los de percepción de la corrupción.

¹⁰ La metodología utilizada se explica en el punto 4 del Informe. Para conocer la base de datos y el sustento técnico-metodológico se los hallazgos se puede consultar el siguiente link: <https://www.dropbox.com/sh/1l873zimud7d4aa/AADAhDjPk98O6Jzv60jUHw3Za?dl=0>

Correlación entre corrupción objetiva y violaciones a los DH

- Los homicidios correlacionan con todos los indicadores de corrupción. A más observaciones de la ASF, mayor gravedad en éstas, o más servidores públicos sancionados (a mayor corrupción), más homicidios (más violaciones a derechos humanos). La correlación más alta se dio con los servidores públicos sancionados.
- Las quejas por detención arbitraria correlacionan con los cinco indicadores de corrupción objetiva. A más corrupción, más quejas por detención arbitraria.
- El total de recomendaciones, el valor global del IDH, el factor de educación del IDH, el índice de rezago educativo del CONEVAL, y la mortalidad infantil correlacionaron con 4 de los 5 indicadores de corrupción. A mayor corrupción medida con los indicadores de la ASF y la SFP, más recomendaciones de la CNDH, menos valor global del IDH, menos acceso a la educación, más rezago educativo y mayor mortalidad infantil.
- El total de quejas de la CNDH y el acceso a la salud (CONEVAL) correlacionan con 3 de los 5 indicadores de corrupción. El total de quejas tiene un nivel muy alto de correlación. A más corrupción, más quejas ante la CNDH y más personas sin acceso a la salud.
- Se observan 34 correlaciones de 65 posibles combinaciones (52.3%) con los derechos económicos y sociales; 20 de 35 posibles casos en los derechos civiles y políticos (57.1%); y 7 de 10 en los indicadores generales de DH (70%).

DE LA CORRUPCIÓN A LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS

Hay varias formas en que la corrupción puede desembocar en violaciones a los derechos humanos. La primera relación entre la corrupción y la violación a los derechos humanos es la solicitud de sobornos como condición el acceso a los derechos, ya sea el acceso a la justicia o, en general, a los servicios públicos. La segunda relación es el pago de sobornos para realizar acciones que debieran estar prohibidas y que son abiertamente violatorias a los derechos. Casos como el pago de un soborno a un supervisor de condiciones laborales, o a un evaluador de impacto de una obra de infraestructura son ejemplos de esta segunda relación. La tercera forma en que la corrupción genera violaciones a los derechos humanos se da cuando los actos de corrupción tienen como consecuencia la disminución de los recursos públicos y, por ende, se tendrán menos bienes y peores servicios que abiertamente transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de todos los derechos; así como las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles. La disminución de recursos públicos se puede dar por medio del desvío o malversación de los mismos; o a través de la solicitud del pago sobornos en la adjudicación de compra de bienes o prestación de servicios públicos, lo que genera sobrepuestos u otro tipo de cargas en la calidad de los procesos de adquisición de bienes o servicios. Finalmente, la cuarta relación entre corrupción y la violación a derechos humanos sucede cuando estamos frente a la captura estatal. Lo que sucede en estos casos es la distorsión de los procesos de diseño de las políticas públicas generando la privatización de lo público y, por ende, el incumplimiento de las obligaciones a cargo del Estado en materia de derechos humanos.

Realizamos un análisis estadístico para mirar el impacto que los indicadores de percepción y de corrupción objetiva tienen sobre los indicadores de derechos civiles, políticos, económicos y sociales. Respecto a los indicadores de percepción de la corrupción (seguridad, seguridad nacional, administración e impartición de justicia), en 6 de 8 posibles combinaciones (75%) hay correlación entre estos indicadores con las mediciones generales de derechos humanos (total de quejas y

recomendaciones de la CNDH). En específico, hay una correlación alta entre la percepción de corrupción en la administración de justicia (MP y policías judiciales), con la recepción de quejas por la CNDH.

El derecho a la salud es uno de los que tiene el nivel más alto de correlación con la percepción de la corrupción, tiene una correlación alta con tres de los cuatro indicadores. Por su parte, la mortalidad infantil correlaciona con los cuatro indicadores de percepción de la corrupción; y la esperanza de vida al nacer correlaciona con dos. Esta coincidencia estadística debe leerse de la siguiente manera: a mayor percepción de la corrupción, más población sin acceso a la salud, más mortalidad infantil y menos esperanza de vida al nacer.

En total se encontraron correlaciones en 20 de las 52 posibles combinaciones (38.4%) entre los indicadores derechos económicos y sociales y los de percepción de la corrupción. Mientras que hay correlaciones en 6 de las 28 posibles combinaciones (21.4%) entre los indicadores de derechos civiles y políticos y los de percepción de la corrupción.

En lo que hace a los indicadores de **corrupción objetiva y las violaciones a los DH**, los homicidios correlacionan con todos los indicadores de corrupción objetiva: a más observaciones de la ASF, mayor gravedad en éstas, o más servidores públicos sancionados (a mayor corrupción), más homicidios (más violaciones a derechos humanos). La correlación más alta se dio con los servidores públicos sancionados. En la misma situación se encuentran las quejas por detención arbitraria, que también correlacionan con los cinco indicadores de corrupción objetiva: a más corrupción, más quejas por detención arbitraria.

El total de recomendaciones, el valor global del IDH, el factor de educación del IDH, el índice de rezago educativo del CONEVAL, y la mortalidad infantil correlacionaron con 4 de los 5 indicadores de corrupción. Estos resultados estadísticos deben leerse de la siguiente forma: a mayor corrupción medida con los indicadores de la ASF y la SFP, más recomendaciones de la CNDH, menos valor global del IDH, menos acceso a la educación, más rezago educativo y mayor mortalidad infantil.

Otros indicadores de derechos humanos que siguen teniendo una estrecha relación con la corrupción, aunque no tan fuerte como en los casos anteriores, son el total de quejas de la CNDH y el acceso a la salud (CONEVAL). Estos dos indicadores correlacionan con 3 de los 5 indicadores de corrupción objetiva. En especial, el total de quejas tiene un nivel muy alto de correlación. Estos resultados significan que: a más corrupción, más quejas ante la CNDH y más personas sin acceso a la salud.

En total, en las correlaciones realizadas con los indicadores de corrupción objetiva se observan 34 correlaciones de 65 posibles combinaciones (52.3%) con los derechos económicos y sociales; 20 de 35 posibles casos en los derechos civiles y políticos (57.1%); y 7 de 10 en los indicadores generales de DH (70%).

Habrán casos en que el impacto de la corrupción sobre la violación a los derechos humanos es constante. Por ejemplo, utilizando el método estadístico de las regresiones locales, vimos que el impacto de la corrupción medido con el índice de gravedad de las observaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación se mantiene siempre constante sobre los homicidios. A mayor gravedad de las observaciones, mayor el número de homicidios. Sin embargo, puede suceder que el impacto de la corrupción en las violaciones a los derechos humanos no siempre sea constante. Hay casos en donde se observa un impacto más pronunciado y momentos en donde el impacto disminuye o desaparece: estaríamos frente a la presencia de umbrales y rendimientos decrecientes. Por ejemplo, cuando miramos la relación entre el total de observaciones emitidas por la ASF con respecto al componente de educación del Índice de Desarrollo Humano vemos que hay dos momentos. Cuando hay pocas observaciones, no hay ninguna relación entre este indicador y el componente de educación, no hay ninguna afectación ni para bien ni para mal. En cambio, cuando se traspasa el umbral de las doscientas observaciones de la Auditoría Superior de la Federación, la corrupción afecta negativamente al componente de educación. Más aún, conforme más observaciones se presenten, mayor es el nivel de afectación.

Este mismo efecto lo encontramos cuando miramos con regresiones locales la relación entre la percepción de corrupción en la administración de justicia (policía judicial y MP) y un indicador general de derechos, las quejas ante la CNDH. Mientras que la percepción de la corrupción se mantiene de 0 a 75% de las personas encuestadas, no hay ninguna relación entre la corrupción (medida con este indicador) y los derechos humanos (medidos con el indicador de quejas ante la CNDH). Pero cuando la percepción rebasa el 76%, el impacto de la percepción de la corrupción sobre la recepción de quejas es muy alto.

Los umbrales observados en los últimos dos casos nos están diciendo algo importante: cuando la corrupción está relativamente controlada (menos de 200 observaciones, menos del 75% de personas que perciben corrupción en la administración de justicia), son otros los aspectos que impactan en los derechos humanos (medidos como componente de educación del IDH o quejas ante la CNDH). Pero cuando la corrupción crece y rebasa ciertos umbrales, ahí el impacto sobre las violaciones a derechos humanos se magnifica.

Realizar un estudio cualitativo para identificar procesos

En el estudio se realizó un análisis macro con datos cuantitativos y a través de pruebas estadísticas. Para conocer con mayor precisión los mecanismos causales a través de los cuáles los actos de corrupción generan violaciones a los derechos humanos, es relevante realizar un estudio de caso en el terreno.

¿QUÉ HACER FRENTE A LA RELACIÓN ENTRE LA CORRUPCIÓN Y LAS VIOLACIONES A LOS DERECHOS HUMANOS?

Interesa combatir a la corrupción no sólo porque sea mala en sí misma, sino porque genera violaciones a derechos humanos. Este es el punto de partida en este informe. Es necesario que cada vez más los órganos especializados en la defensa y protección de los derechos humanos den cuenta de esta relación, de la corrupción como uno más de los factores que pueden generar violaciones a los derechos. Esto no quiere decir que dichos órganos se hagan cargo de la lucha contra la corrupción. Existen órganos especializados en ello, más aún, en México es todavía reciente la aparición del Sistema Nacional Anticorrupción. En cambio, lo que sí puede hacerse es dar cuenta de cómo la corrupción genera violaciones a derechos humanos por medio de las herramientas que los propios órganos de protección de los derechos humanos ya tienen. Un ejemplo de ello es la Corte Interamericana de Derechos Humanos que en sentencias específicas ya comienza a analizar el papel de la corrupción como una más de las posibles violaciones estructurales¹¹.

Incorporar criterios y marcos analíticos de lucha contra la corrupción en los informes anuales y especiales elaborados por la CNDH y las comisiones estatales

Esto implica generar capacidades metodológicas que permitan establecer hipótesis, preguntas y análisis de casos de violaciones a derechos humanos en donde se relaciones de forma clara y directa a la corrupción como mecanismo de violaciones a derechos humanos.

¹¹ Se puede analizar la sentencia *Marcel Reyes y otros vs. Chile*, así como el texto de Nash, 2014.

Lo primero que debe hacer cualquier estrategia de lucha contra la corrupción es responder las siguientes preguntas:

- 1) ¿Qué tipo de violaciones a derechos humanos se busca evitar?
- 2) ¿Cuál es el contexto en donde opera la relación entre la corrupción y los derechos humanos?
- 3) ¿Qué tipo de corrupción se busca combatir (diferencia conceptual)?

De la respuesta a cada una de estas preguntas dependerán los elementos de la estrategia anticorrupción que deba elaborarse. En cualquier caso, dicha política necesariamente debe partir de un diagnóstico donde se identifiquen con toda claridad los procesos y estructuras que dan paso a las prácticas de corrupción, porque debe ser en ellos en donde se debe incidir.

La lucha contra la corrupción tiene un problema específico inherente a todos los mecanismos de rendición de cuentas: difícilmente los gobiernos admitirán ser controlados. Es relevante tener clara esta perspectiva realista del control en la lucha contra la corrupción, ya que nos ayuda a establecer un presupuesto: la relación entre los organismos de *accountability* y el gobierno es tensa. Por ende, es muy importante que el órgano controlador tenga tanto la competencia legal necesaria (problema jurídico y de diseño institucional), como el poder político suficiente para ejercer el control (problema fáctico a partir de quiénes son los titulares de cada órgano y qué nivel de desgaste político existe).

La tensión entre los órganos controlador y controlado no será siempre igual, dependerá del tipo de política anticorrupción que se desee establecer. Por ejemplo, si la política anticorrupción tiene como objetivo los mandos bajos a partir de sobornos realizados de forma aislada, el nivel de tensión será mucho más bajo, el grueso de las organizaciones mostrará lógicas cooperativas, pero la política anticorrupción no tendrá prácticamente ningún impacto. En cambio, si se busca combatir la corrupción estructural anclada en varias organizaciones (endémica) y realizada por los altos mandos, el nivel de tensión será el más alto, con una lógica de confrontación entre los distintos actores. Pero esta será la lucha contra la

corrupción que tendrá el mayor impacto. Evidentemente, la estrategia anticorrupción debe ser distinta cuando lo que se plantea es un caso como el primero en comparación con el segundo. Así, puede suceder que pese a tener el diseño institucional ideal y las herramientas legales suficientes, la institución controladora no tenga incentivos o capacidad política-fáctica para controlar.

Actualmente, lo que impera en México es una crisis generalizada de violaciones a derechos humanos que se complementa con un marco estructural de corrupción e impunidad. Peor aún, el marco estructural de corrupción se realiza mediante redes de criminalidad que funcionan cada vez con mayor complejidad. Para obtener una mayor eficacia en cualquier investigación anticorrupción, es necesario complementar los mecanismos de investigación con indagaciones que permitan analizar los tópicos como las relaciones familiares, la legalidad de los contratistas del Estado, los patrones de licitación y compras, por mencionar algunos. Esto implica repensar el alcance de actividades como las realizadas por la ASF, o la SFP con otras muchas entidades como los registros de la propiedad. Bajo esta lógica, es importante pensar en el control anticorrupción como una red estatal interagencial integrada donde todos trabajan al unísono. En este sentido, la idea de una mayor coordinación de las agencias encargadas de la lucha contra la corrupción es un buen punto de partida.

Bases de una política anticorrupción

Frente a la situación de México:

- Se deben combatir las violaciones estructurales a los derechos humanos.
- Se debe priorizar el combate a la corrupción realizada por los altos mandos, que tiene formas endémicas y genera procesos de cooptación estatal.
- Es importante detectar las redes de criminalidad compleja que involucran al crimen organizado con órganos estatales.

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

En México nos encontramos en una importante coyuntura para mejorar las capacidades estatales en la lucha contra la corrupción. No sólo tenemos el marco de derechos humanos creado en la reforma constitucional del 2011, sino que en abril del 2017 se instaló el Sistema Nacional Anticorrupción que fortalece dos elementos en esta política pública: la búsqueda de una mayor coordinación interinstitucional y una mayor participación ciudadana.

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) tiene por objeto fortalecer la acción estatal en materia de prevención y lucha contra la corrupción, la transparencia y la rendición de cuentas. El marco legislativo que sustenta al SNA, se observa en la siguiente ilustración.

Ilustración 1. Marco legislativo del Sistema Nacional Anticorrupción

Expedidas

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

Reformadas

- Ley de Coordinación Fiscal.
- Ley General de Contabilidad Gubernamental.
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.
- Código Penal Federal.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Fuente.- Elaboración propia.

Dos son los objetivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción: i) de coordinación y ii) de política pública. Los primeros relativos a cómo se deben articular los órganos de combate a la corrupción y cómo deben funcionar y articularse las diferentes partes que integran el SNA. Los segundos están relacionados con el establecimiento de bases para la puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción. De acuerdo con la ley el Sistema tiene por objeto

establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos 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 la fiscalización y control de los recursos públicos.

Tabla 1. Objetivos de la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción

Objetivos de coordinación	Objetivos de política pública
<ul style="list-style-type: none"> • Establecer los mecanismo de coordinación de los órganos de combate a la corrupción en la Federación, las entidades federativas, los municipios y alcaldías de la CDMX • Establecer las directrices básicas que definan la coordinación de las autoridades competentes de la generación de políticas públicas en materia de prevención, detección, control, sanción, disuasión y combate a la corrupción. • Establecer las bases y principios y procedimientos para la organización y funcionamiento del Comité de Participación Ciudadana. • Regular la organización y funcionamiento del SNA, su Comité Coordinador y su Secretaría Ejecutiva, así como establecer las bases de coordinación de sus integrantes. • Establecer bases del Sistema Nacional de Fiscalización. 	<ul style="list-style-type: none"> • Establecer las bases mínimas de prevención de de hechos de corrupción y de faltas administrativas. • Establecer las bases mínimas para la emisión de políticas públicas integrales en el combate a la corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos. • Políticas para la promoción, fomento, y difusión de la cultura de integridad en el servicio público, así como de la rendición de cuentas, la transparencia, la fiscalización y del control de los recursos públicos. • Las acciones permanente que aseguren la integridad y el comportamiento ético de los servidores públicos, así como crear bases mínimas para que todo órganos del Estado mexicano establezca políticas eficaces de ética pública y responsabilidad en el servicio público. • Establecer las bases mínimas para crear e implementar sistemas electrónicos para el suministro, intercambio, sistematización y actualización de la información que generen las instituciones competentes de los órdenes de gobierno.

Fuente: Elaboración propia.

El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción está conformado por: la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, la Fiscalía Especializada en el combate a la corrupción, el Consejo de la Judicatura, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y un Comité de Participación Ciudadana. Para la creación y puesta en marcha del Sistema Nacional Anticorrupción se reformaron:

- 1) La Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR)
- 2) El Código Penal Federal.
- 3) La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 4) La Ley de Coordinación Fiscal.
- 5) La Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Ilustración 2. Redes que integran los Sistemas Nacionales Anticorrupción y de Fiscalización

