

# Brújula

## CIUDADANA

NUEVA ÉPOCA

Noviembre-Diciembre 2018

### FIN A LA CORRUPCIÓN

# EL GRAN DESAFÍO



1. Arquitectura institucional de cara a la corrupción
2. Diversas manifestaciones de la corrupción
3. Escaparate ciudadano



## BRÚJULA CIUDADANA,

Año 10, Número 104, noviembre-diciembre 2018, es una publicación electrónica mensual editada por Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo, A.C., Tepic 83, Colonia Roma Sur, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06760, Tel. (55) 55141072,

[www.iniciativaciudadana.org.mx/brujulaciudadana](http://www.iniciativaciudadana.org.mx/brujulaciudadana)  
Editor responsable: Elio Villaseñor Gómez.  
Reserva de Derechos al Uso Exclusivo No. 04-2017-080214424300-203, ISSN 2594 0996, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Respo sable de la última actualización de este Número, Editora de la revista, Delmy Xiomara Peraza Torres, Tepic 83, Colonia Roma Sur, Del. Cuauhtémoc, Ciudad de México, C.P. 06760, fecha de última modificación, 28 de noviembre de 2018.

Las opiniones expresadas por los autores no necesariamente reflejan la postura del editor de la publicación. El material de esta publicación puede ser mencionado o reproducido siempre y cuando se cite la fuente.

## CONTENIDO

### FIN A LA CORRUPCIÓN: EL GRAN DESAFÍO

- 
- 01 **Presentación**  
Elio Villaseñor Gómez
- 
- 1) **ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DE CARA A LA CORRUPCIÓN**
- 
- 04 **La corrupción no se elimina por decreto**  
Carlos Heredia Zubieta
- 
- 09 **Fiscalía que Sirva: la batalla aún no termina**  
Ana Lorena Delgadillo Pérez
- 
- 14 **Política Nacional Anticorrupción: de las ideas al diseño**  
Liliana Veloz Márquez
- 
- 19 **Dos desafíos de los Comités de Participación Ciudadana anticorrupción: impulso de las denuncias y acatamiento de recomendaciones**  
Aarón Grageda Bustamante
- 
- 25 **El universo por recorrer en el combate a la corrupción**  
Mariclaire Acosta Urquidi
- 
- 2) **DIVERSAS MANIFESTACIONES DE LA CORRUPCIÓN**
- 
- 28 **La corrupción y la relación sector público-sector privado**  
Pedro Javier González G
- 
- 33 **“Barriendo” el sector energético: prácticas corruptas y acciones inaplazables**  
Lilia García Manrique
- 
- 41 **La política social en México: decisiones ineludibles para un cambio de rumbo**  
Héctor Rubio
- 
- 50 **Corrupción y desigualdad social**  
Francisco Alvarado Arce
- 
- 55 **Sindicatos como actor social relevante. Retos y oportunidades**  
Inés González
- 
- 3) **ESCAPARATE CIUDADANO**
- 
- 60 **Ruta de presentaciones del informe final del Observatorio Binacional**
-

# PRESENTACIÓN

Elio Villaseñor

DIRECTOR DE INICIATIVA CIUDADANA PARA LA  
PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO A.C.

El régimen político que se estableció en nuestro país bajo los pilares del patrimonialismo, del corporativismo y el clientelismo, generó una forma de operar de la clase política que en la mayoría de los casos decantó en la corrupción y la impunidad, fenómenos que no eran ajenos a la sociedad, pero que en los últimos años se han entronizado.

Esta forma de operar fue una de las reglas no escritas en la conducción de quienes gobernaron el país y que, en contraparte, al amparo del poder, aplicaron aquel postulado juarense de *“A los amigos, justicia y gracia. A los enemigos, la ley a secas”*.

A la corrupción en su práctica más común se le ha identificado con una red para gobernar de forma paralela a las instituciones. Se la considera una manera “eficaz” para agilizar cualquier gestión administrativa ante los excesos de la “tramititis” y las trabas burocráticas existentes que se anteponen a las soluciones de cualquier gestión ciudadana.

La corrupción en 2017 le costó a cada persona en México, en promedio, \$2,273, según la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG) 2017, realizada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). Ahí se señala a la corrupción como el segundo problema que más preocupa a la población, sólo detrás de la inseguridad y la delincuencia, pues el porcentaje de población preocupada por este fenómeno pasó de 50.9% en 2015 a 56.7% en 2017.

Cabe destacar, además que, con datos más actualizados, la Asociación Mexicana de Profesionales de Ética y Cumplimiento (Ampec)

advierte que la corrupción en México, desde la esfera pública a la privada, equivale al 18% del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Este es un lastre también para el gobierno federal, pues, de acuerdo con datos del Presupuesto de Egresos de la Federación, el monto que se destina este año para combatir este mal ascendió a los \$10'000,400 pesos, el más alto desde 2004, año en el que se empezó a llevar el registro.

La corrupción se hizo “normal” en la sociedad y se extendió la forma sui géneris de ser una persona exitosa bajo el lema que un segmento de la población acuñó en el lema: “el que no transa no avanza”.

En este contexto, tanto los funcionarios como la ciudadanía nos hemos convertido en cómplices de facto, mientras no se adopten las buenas prácticas que nos permitan demostrar lo contrario.

Además, otros efectos que ha provocado la corrupción en la población en general, es la cada vez más creciente desconfianza ciudadana hacia sus autoridades y, por otro lado, el interés público ha sido secuestrado por los intereses privados. Un ejemplo de ello es el dato que arroja la ENCIJ 2017 y que ubica a los gobiernos municipales con 33.3% de la confianza ciudadana; a los gobiernos estatales, con 29.3%; al gobierno federal,

con 25.5%; a los legisladores (diputados y senadores), con 20.6%; y a los partidos políticos, con 17.8%.

---

*El problema de la corrupción es que se trata de un fenómeno que ha sido prohijado y promovido a placer por un régimen político de suyo perverso, en detrimento del bienestar de las mayorías, y que caracteriza por mucho la labor gubernamental de México.*

---

Ante los nuevos vientos que soplan en el país, resulta alentador que muy probablemente la corrupción no sólo se enfrentará con los buenos ejemplos o las buenas voluntades, sino que se requiere de instituciones y mecanismos legales para combatirla y extinguirla. Requerirá de parte de la próxima Administración federal la puesta en vigor de las buenas prácticas de gobierno, como la transparencia y la rendición de cuentas, pero principalmente no tolerar más ningún abuso que atente contra la sociedad. Es urgente extirpar este cáncer de nuestra sociedad.

También, como ciudadanía debemos promover iniciativas innovadoras, emprender campañas cívicas desde las escuelas sobre la necesidad de fortalecer los principios de moralidad y honestidad, con la finalidad de crear una nueva cultura ajena a la corrupción.

También es apremiante formar otro tipo de ciudadanía que cumpla con las reglas y rinda cuentas. Estas primicias serán exitosas y palpables cuando esté en vías de extinción la práctica extendida de dar mordidas y, en su lugar, se estimule, con base al mérito, a quienes ejerciendo la función pública cumplan sus responsabilidades con honestidad; en paralelo, tendrá que castigarse con todo el peso de ley a quien incurra en actos de corrupción, trátase de quien se trate.

La sociedad mexicana en su conjunto forma parte de un país con valores admirables que hemos demostrado en diversos momentos frente a la tragedia que dejan atrás los de-

sastres naturales, pero también con nuestros familiares en situaciones difíciles.

Por eso merecemos un régimen político que promueva el cumplir con la ley con el mismo rasero y crear la cultura de entrega de cuentas.

México no puede seguir siendo más el país donde “no pasa nada. Aspiramos a construir un régimen donde sintamos orgullo de nuestras instituciones, donde seamos corresponsables de generar un ambiente de confianza.

No podemos seguir siendo uno de los países reprobados por la corrupción existente. Urge sentar las bases para que seamos agentes con propuestas desde nuestras familias, escuelas, trabajo, en los medios de comunicación, a través de nuestras redes y el gobierno, a fin de generar nuevas prácticas de honestidad, de transparencia y de rendición de cuentas..

**Los textos que publicamos en esta edición dan cuenta de todo el lastre generado por la corrupción en México en distintos ámbitos (la aplicación de la justicia, el sindicalismo, el sector energético, los programas sociales), pero la dimensión del problema es mucho mayor y así lo reflejan los textos que profundizan en el entramado institucional con sus lentos avances y mayúsculos desafíos.**

# LA CORRUPCIÓN NO SE ELIMINA POR DECRETO

Carlos Heredia Zubieta  
PROFESOR ASOCIADO EN EL CIDE



El presidente electo Andrés Manuel López Obrador hizo campaña presidencial durante 18 años denunciando a la corrupción política: “nada ha hecho tanto daño a México como la corrupción”, afirmó una y otra vez. Foto de Alfredo Estrella/AFP -Getty Images.

**S**e ha dicho durante décadas que en México la corrupción es el aceite que hace al sistema político funcionar para una minoría.

La manera en que el priísmo hizo funcional a la corrupción para el sistema fue ‘repartir’ sus beneficios, así fuera por torrentes a los de arriba y, por goteo, a los de abajo.

‘La corrupción somos todos’ llegó a convertirse en una coartada omnipresente por la cual de manera fatalista se planteaba que no había manera de escapar de ella, lo que dio origen a otro mantra: ‘el que no transa, no avanza’.

Otros han señalado incluso, con mayor contundencia, que la corrupción ES el sistema político.

El presidente electo Andrés Manuel López Obrador hizo campaña presidencial durante 18 años denunciando a la corrupción política: ‘nada ha hecho tanto daño a México como la corrupción’, afirmó una y otra vez. Por lo tanto, en su exitosa campaña de proselitismo en 2018 la lucha contra la corrupción fue el eje conductor de su narrativa y de su plataforma política. En este ámbito su credibilidad ha sido mayor que la de cualquier otro político – durante sus décadas en la actividad política no le han podido demostrar ni enriquecimiento ilícito.

Sin embargo, el planteamiento hecho por AMLO en el sentido de que cuando el presidente de la república es honesto su ejemplo se arraiga entre su equipo colaborador -y paulatinamente en el conjunto de la sociedad- ha despertado más escepticismo que acuerdo.

Simple y sencillamente, la sociedad mexicana no cree que el ‘buen ejemplo’ presidencial se propague y arraigue en el resto de la población mexicana. Está muy extendida la convicción de que hace falta un sistema institucional de combate y castigo a la corrupción que no dependa de una persona, sino de implantar y ofrecer incentivos a la honestidad y castigos contra la corrupción.

Hoy son innumerables los ejemplos cotidianos de corrupción en todos los ámbitos de la sociedad mexicana y abundan las interrogantes respecto a los mecanismos de corrupción, encubrimiento, protección política e impunidad:

- I. ¿Cuándo sabremos quiénes han sido los principales beneficiarios de la corrupción en Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad? ¿Quién lucra con la exportación de petróleo crudo y la importación de gasolinas? ¿Cuántas rebanadas del pastel se llevan los grandes contratistas de Pemex y sus cómplices dentro de la mayor empresa productiva del Estado mexicano? ¿Quién se ha enriquecido con las flotillas de transporte de combustible, con las compras de la empresa eléctrica?

2. ¿Cuál es el proceso por el cual una compañía constructora se convierte en predilecta para el gobierno en turno, como lo hicieron OHL, Higa, y el resto del elenco de favoritos del peñanietismo? ¿Cómo desmantelar contratos espurios por 30 años una vez concluido el sexenio de la infamia?
3. ¿Cómo se da el nepotismo y el tráfico de influencias en los tribunales estatales, ente los jueces de distrito, en los colegiados, en la Suprema Corte de Justicia de la Nación?
4. ¿Por qué México y Venezuela son los únicos países grandes de América Latina donde la corrupción en torno a Odebrecht no se ha investigado hasta sus últimas consecuencias por parte del ministerio público? ¿Por qué si Raúl Cervantes dijo que la carpeta de investigación estaba completa no procedió acusación alguna contra ningún alto funcionario?
5. ¿Cómo se dan los entrelazamientos entre personeros del Estado mexicano y personajes del narcotráfico y del crimen organizado a lo largo y ancho del país?
6. ¿Quiénes son los grandes empresarios que se han beneficiado de las generosas condonaciones de impuestos, por qué monto y en qué condiciones, a cambio de qué?
7. ¿Cómo se ha negociado la renovación de las concesiones, los permisos, la asignación del espectro radioeléctrico con los grandes consorcios de radio y televisión? ¿Por qué se renovaron dichas concesiones en la víspera del inicio del nuevo gobierno?
8. ¿Qué enjuagues han traído entre sí los dueños de los clubes de fútbol a la hora de comprar y vender las cartas de los jugadores?

9. ¿Cómo vamos a revertir el pago de ‘derecho de piso’, ‘cuotas de protección’, y todo tipo de extorsiones que el crimen organizado extrae de los ciudadanos de todos los niveles de ingreso, muchas veces con la protección y complicidad de fuerzas policíacas?
10. Las personas centroamericanas que atraviesan México dicen cosas como: ‘hemos sido asaltados por ocho uniformes – cuerpos policíacos federales, estatales y municipales, por civiles y militares, por agentes migratorios y autoridades locales. En los albores de su mandato, Felipe Calderón Hinojosa afirmó que el Instituto Nacional de Migración era irreformable y que era imperativo refundarlo, asignatura pendiente doce años después.
11. ¿Cómo deciden los congresos estatales las autorizaciones de cambio de uso del suelo? ¿Cómo es que los intereses de los grandes consorcios inmobiliarios acaban prevaleciendo sobre las urgencias del desarrollo urbano sustentable?
12. ¿Por qué se sigue autorizando o tolerando la construcción en zonas protegidas, áreas de reserva ecológica, barrancas, riveras de los ríos, la destrucción de los humedales en las costas, la depredación en los litorales mexicanos, como ocurre en la devastada Riviera Maya?
13. ¿Quiénes permitieron e incluso propiciaron que Quintana Roo y en particular Cancún estén a punto de ser tomados territorialmente por las grandes bandas del narcotráfico, del crimen organizado, de la trata y la explotación sexual, lo que los llevará a perder su calidad de joya del turismo internacional como enorme generador de divisas y de empleos?

## Los riesgos del ‘borrón y cuenta nueva’

¿Cuántas de estas preguntas encontrarán una respuesta con el advenimiento del nuevo gobierno? Sería un error la aplicación de una estrategia de ‘borrón y cuenta nueva’ en la que la corrupción del pasado se olvide y quede impune.

Hace medio siglo, el Dr. Salvador Nava Martínez, cuando fue presidente municipal de la capital potosina, solía colocar en un tablero público la información sobre ingresos y gastos del ayuntamiento. Llamaba la atención porque se trataba de un caso excepcional, pues en aquel momento la práctica de datos abiertos no existía.

Hoy la práctica de datos abiertos y la instrumentación de la transparencia en las finanzas públicas se impulsa desde distintas plataformas. Los organismos de sociedad civil y de la academia escudriñan ingresos y gastos públicos, pero todavía prevalece una concepción de la información como patrimonio de quien la controla, no como un insumo para tomar decisiones de política pública.

Para sintetizar, vale la pena reiterar que la corrupción no se elimina por decreto, y que la conversión de una persona o su ejemplo aleccionador distan de ser garantía alguna

del abatimiento de la corrupción. Aunque cueste más trabajo y no les guste a algunos, es imperativo contar con mecanismos institucionales de transparencia y rendición de cuentas. El inicio del Sistema Nacional Anticorrupción, trunco y acotado desde el poder, no representa buenos augurios. Tampoco lo son las buenas intenciones por sí mismas, sin mecanismos institucionales de aplicación universal, exigibles, verificables y sancionables.

Como lo expresa la Red por la Rendición de Cuentas, se requiere que se apruebe una Política Nacional Anticorrupción que logre transmitir, de manera clara y objetiva, la dimensión del problema de la corrupción, así como del diseño de acciones de política que logren una coordinación transparente y pública de las instancias encargadas de dar seguimiento al quehacer de los funcionarios, incrementar la confianza en la administración pública, generar capacidades de investigación y fortalecer el trabajo de tribunales especializados en combate a la corrupción autónomos del titular del Ejecutivo y mejorar el fincamiento de responsabilidades en la materia. Ello sigue siendo una asignatura pendiente, y un componente fundamental de la muy necesaria cultura cívica y ciudadana que haga de la vida pública un asunto realmente público.

## FISCALÍA QUE SIRVA: LA BATALLA AÚN NO TERMINA

Ana Lorena Delgadillo Pérez<sup>1</sup>

DIRECTORA EJECUTIVA DE LA FUNDACIÓN PARA LA JUSTICIA Y  
EL ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO

Roberto Garretón –uno de los más importantes defensores de personas desaparecidas durante la dictadura chilena y uno de mis más queridos maestros- nos recuerda siempre que, cuando una decide ser defensora de derechos humanos, tiene que estar consciente de que las batallas no se ganan en un solo intento y que la vida misma, se vuelve una batalla. Con la Fiscalía General de la República, la gran batalla está todavía pendiente.



<sup>1</sup> La opinión de este artículo es a título personal.

¿Por qué decidieron no cambiar la Constitución para fortalecer a la Fiscalía y sí la quieren cambiar para militarizar la seguridad y la investigación penal?

Desde mediados de 2016 el colectivo #FiscalíaQueSirva, se ha venido preparando para realizar una propuesta técnica sobre el modelo de procuración de justicia en el ámbito federal. El 6 de septiembre de 2017, junto con el colectivo #VamosPorMás –donde participan grupos empresariales- se presentó el Dictamen Ciudadano, documento que plantea la reforma constitucional al artículo 102. Este tiene entre sus principales puntos los siguientes: i) reglas para lograr una autonomía plena al modificar las características del perfil del titular y el proceso de selección a través de una Comisión de Designaciones; ii) cambio de reglas para la remoción del titular; iii) la conformación de órganos ciudadanos al interior de la Fiscalía, como lo son la propia Comisión de Designaciones y el Consejo del Ministerio Público; iv) reglas para ordenar la competencia; v) el derecho a impugnar las designaciones que no se lleven a cabo conforme a las reglas establecidas; vi) la eliminación del pase automático de los servidores públicos a la nueva Fiscalía, entre otros.

Este dictamen fue presentado en ambas cámaras y ante todos los partidos políticos. En estas presentaciones escuchamos diferentes posturas, desde partidos que señalaron que no harían ninguna reforma más allá de la eliminación del pase automático, hasta partidos que hicieron suyas nuestras propuestas y las presentaron ante la Cámara de Diputados

o de Senadores. Sin embargo, después del temblor que sacudió a la Ciudad de México, nada pasó. Los colectivos continuamos presionando y lo seguro era que, por mucho, lo único que se lograría con esa legislatura, era la eliminación del pase automático del titular.

No se logró en ese entonces la reforma integral. Después de las elecciones, con el partido de Morena como mayoría en el Congreso de la Unión y en la Presidencia de la República, vivimos al mismo tiempo una oportunidad y un riesgo. Desde su campaña, el ahora presidente electo Andrés Manuel López Obrador había señalado que él elegiría al Fiscal, es decir, ya había anunciado el tan rechazado “fiscal carnal”, lo que significaba que no avanzaría la autonomía que el colectivo buscaba<sup>2</sup>.

El gobierno de transición, legisladores y legisladoras electos buscaron al colectivo Fiscalía Que Sirva para proponernos trabajar conjuntamente en la Ley Orgánica de la Fiscalía. Desde un inicio se nos dijo que no cambiarían

<sup>2</sup> En enero del presente año en una aparición pública, el entonces candidato de MORENA a la presidencia de la República Andrés Manuel López Obrador presentó una lista de tres posibles personas para ocupar el cargo de Fiscal General de la República, se puede consultar una nota al respecto en la siguiente liga: <https://adnpolitico.com/politica/2018/01/29/amlo-presenta-sus-ternas-para-fiscales-general-y-anticorrupcion-de-mexico>

la Constitución; que les parecía que el gobierno entrante no podía iniciar su mandato modificando la Carta Magna. Sin embargo, se nos señaló que esta ley que trabajaríamos sería transitoria, que prometían que una vez que terminaran los diálogos de paz que se estaban dando en varios estados de la República, nos sentaríamos nuevamente a ver la reforma integral de la Fiscalía que incluía la correspondiente constitucional.

---

*La decisión fue sentarnos a las mesas con el gobierno de transición, porque sabemos que estos cambios institucionales son batallas de largo aliento, que no todo lo podíamos ganar de una sola vez y que valía la pena abrir camino por donde hubiera posibilidad, siempre con la consciencia y demanda pública de no abandonar la “gran batalla”.*

---

Fue así como se instauraron 15 mesas de trabajo entre los colectivos #FiscalíaQueSirva y #VamosPormás, el CIDE y el Instituto

de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, académicos, legisladores e integrantes del equipo de transición del próximo gobierno de Andrés Manuel López Obrador. El colectivo Fiscalía Que Sirva fue el único de los invitados que llegó con una propuesta de Ley, que sirvió como insumo a los proyectos que hasta ese entonces se habían presentado en las cámaras de Diputados y Senadores.

Se logró un texto legal que presenta grandes diferencias con las propuestas hasta ese momento existentes<sup>3</sup>. Para ser justos con las valoraciones, es una ley que nos deja con pérdidas y ganancias. Se perdió todo lo que requería reforma constitucional y que está referido anteriormente. No había manera de ir más allá en un texto secundario. Se ganaron algunos aspectos como: se cambia el modelo de investigación, pues la ley está hecha bajo una mirada del fenómeno criminal, no de delitos en particular, lo cual ayudará a evitar la fragmentación en

<sup>3</sup> Los grupos parlamentarios del PAN, PRI y PRD presentaron distintas propuestas para la reforma que si se miran detalladamente podrán encontrarse las diferencias sustanciales con la propuesta de la Sociedad Civil: <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/esl/Comunicacion/Agencia-de-Noticias/2017/12-diciembre/05/8627-Aprueba-Camara-de-Diputados-eliminar-el-pase-automatico-del-titular-de-PGR-a-la-nueva-Fiscalia-General-de-la-Republica-turna-dictamen-al-Senado>

las investigaciones; se establecen fórmulas más flexibles que permiten armar equipos de trabajo con varias especialidades que puedan investigar un fenómeno criminal; el abordaje de la investigación ya no es únicamente a partir de la conducción del fiscal y del policía, sino que existen equipos de investigación multidisciplinarios, adscritos directamente bajo el mando del fiscal; se crea una fiscalía de derechos humanos que tendrá a su cargo la investigación de todos los delitos que afecten también a grupos que requieran un abordaje especializado; se crea una estructura orgánica más flexible, que no es la que buscaba el colectivo en su propuesta de Ley, pero que mejoró la que actualmente tenemos; se permite que el Fiscal establezca unidades en el ámbito territorial donde se requiera una intervención especial y que después estas unidades puedan desarmarse una vez atendido el problema; se permite la creación de comisiones especiales, con participación de expertos y expertas internacionales que puedan apoyar en investigaciones de fenómenos y delitos que impliquen graves violaciones a derechos humanos; se establece el Mecanismo de Apoyo Exterior para población víctima que se encuentra en otros países y pueda acceder a la justicia a través de embajadas y consultados; se da la facultad para firmar convenios con organismos y expertos internacionales que puedan apoyar al fortalecimiento de la institución; se establecen reglas para el servicio de carrera, entre otros aspectos.

El proyecto final fue presentado por los senadores Ricardo Monreal y Olga Sánchez Cordero el 10 de septiembre de 2018. Observamos posteriormente cambios importantes en los predictámenes que ponían en riesgo lo logrado<sup>4</sup>, un hecho que llevó al colectivo Fiscalía Que Sirva a expresar públicamente sus preocupaciones, algunas de las cuales pudieron ser atendidas con mesas posteriores que se abrieron con asesores de senadores.

<sup>4</sup> Vid predictamen en: [http://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/predictamenes/predictamen\\_lofgr\\_081118.pdf](http://comisiones.senado.gob.mx/justicia/docs/predictamenes/predictamen_lofgr_081118.pdf) que presenta, entre otros, los siguientes problemas: 1. No garantiza un proceso de transición adecuado que rompa con la ineficiencia y malas prácticas de la actual Procuraduría General de la República. 2. No garantiza la independencia de los fiscales para investigar. 3. Posterga el plazo previsto para que la persona que ejerza el cargo de Fiscal General de la República desarrolle el proceso de consulta ciudadana orientado a promover cambios estructurales en la procuración de justicia. 4. Reduce el derecho de acceso a la justicia de las víctimas que viven en el extranjero. 5. No brinda garantías suficientes para que la Fiscalía General de la República cuente con el presupuesto necesario para contribuir a reducir los niveles de impunidad en el país. 6. Duplica las funciones de investigación al otorgarle a la Coordinación General funciones que son propias de la Coordinación de Investigación y de Persecución Penal, generando así estructuras que tornarían ineficiente el funcionamiento de la Fiscalía General de la República. 7. Limita la transparencia y auditoría social sobre el funcionamiento y cumplimiento de metas institucionales. 8. Desnaturaliza el Plan de Persecución Penal al suprimir su categoría de instrumento público, eficaz para la rendición de cuentas de la Fiscalía

## La militarización que pone en riesgo a cualquier Fiscalía

El miércoles 14 de noviembre de 2018 el Gobierno de Transición anunció el “Plan Nacional Paz y Seguridad 2018-2024”. Como lo señaló el colectivo Fiscalía Que Sirva públicamente, dicho plan “pone en crisis todo el sistema actual de procuración de justicia y los esfuerzos por construir una fiscalía autónoma que sea respetuosa de los derechos humanos y garantice a las mexicanas y mexicanos el derecho a una vida libre de violencia”<sup>5</sup>.

La creación de la Guardia Nacional coloca a los militares en tareas de seguridad y de procuración de justicia, algo que es simplemente inaceptable en un esquema democrá-

tico. Pero la gran pregunta sería: ¿por qué decidieron no cambiar la Constitución para fortalecer a la Fiscalía y sí la quieren cambiar para militarizar la seguridad y la investigación penal? La Suprema Corte de Justicia de la Nación decidió por una mayoría aplastante de 9 de 10 votos en contra de la Ley de Seguridad Interior. La propuesta de la Guardia Nacional legitimada a nivel constitucional iría mucho más allá de la ley recién rechazada por la Corte.

Como dirían los expertos que invitamos al Primer Foro Internacional sobre la Fiscalía, las grandes batallas no son batallas de un día, ni de un mes ni de un año. Para que México realmente transforme sus fiscalías, le tomará al menos 20 años.

---

*Para muchas de nosotras la batalla apenas comienza. Los casos que representamos y las deficiencias en la procuración de justicia que hemos documentado exigen que sigamos aportando lo que esté en nuestras manos, para lograr las reformas estructurales que el país necesita para encontrar paz, justicia y seguridad, para construir una real democracia.*

---

<sup>5</sup> En la siguiente liga del colectivo #SeguridadSinGuerra se pueden encontrar los argumentos por los cuales deseamos la vía de la militarización: <https://www.seguridadesinguerro.org/>

# POLÍTICA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN: DE LAS IDEAS AL DISEÑO

Liliana Veloz Márquez

DIRECTORA EJECUTIVA Red por la Rendición de Cuentas

**E**n 2015 se aprobó el primer paquete de leyes que dio vida al Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) derivado de un amplio proceso de exigencia de la sociedad que llevó a que se entregará la primera iniciativa ciudadana que debería discutirse en el poder legislativo. Este esfuerzo sin precedentes en México fue resultado de la colaboración entre la academia, la sociedad civil organizada y las instituciones públicas que, a pesar de sus diferencias, lograron alinear el interés de hacer frente al problema de corrupción que se vive actualmente y que es una de las principales preocupaciones de la sociedad.



La Consulta para la discusión de la política nacional de combate a la corrupción se propuso como un ejercicio amplio e interdisciplinario para desarrollar espacios de reflexión sobre el documento de la política.

Al aprobarse el SNA, se dieron los primeros pasos para su funcionamiento y se integró el Comité de Participación Ciudadana (CPC), propuesto por un Comité de Selección, ciudadano también (este último seleccionado por el Senado de la República). La apuesta para la lucha anticorrupción no puede entenderse sin el involucramiento activo de la sociedad, como ese brazo de exigencia y vigilancia que se requiere para poder generar contrapesos eficientes y así, garantizar el mejor ejercicio de los recursos públicos y evitar las prácticas de corrupción, que han deteriorado a las instituciones y ha hecho que la sociedad pierda toda la confianza en sus gobiernos.

El reto sigue siendo muy grande. Dentro de las tareas que están establecidas en la normativa del SNA, que deben atenderse en lo inmediato por el Comité Coordinador está la aprobación de la Política Nacional en la materia. La Ley General del SNA, en su artículo 9, fracción II establece que este Comité es el encargado de aprobar, diseñar y promover la política nacional en la materia, así como su evaluación periódica, ajustes y modificaciones.

El trabajo para poner sobre la mesa una propuesta de política inició desde finales del 2017, cuando el CPC se acercó a la Red por la Rendición de Cuentas (RRC) para solicitar

que asumiera la coordinación de un grupo de trabajo que, de manera colectiva, lograra recoger “opiniones expertas y de los propios integrantes del Comité Coordinador del SNA para robustecer los contenidos de la Política Nacional Anticorrupción, así como para diseñar el mecanismo de consulta nacional de la mencionada Política”<sup>6</sup>. En seis meses de trabajo, la RRC integró una propuesta titulada “Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública”<sup>7</sup>.

El objetivo, desde el inicio, fue incorporar la visión institucional para garantizar que la propuesta de PNA viera reflejadas las propuestas que cada integrante del SNA han venido trabajando. Así, después de seis meses de trabajo colectivo, la propuesta se entregó de manera formal al CPC<sup>8</sup>. Con ello se cumplió con el objetivo de tener un documento base para iniciar el proceso de consulta nacional y

<sup>6</sup> Informe final de Jaqueline Peschard como Presidenta del CPC del SNA. <http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/FINAL-FINAL.pdf>

<sup>7</sup> Se trabajó en un primer momento con especialistas del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (IJ-UNAM), el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), México Evalúa y Fundar. Posteriormente, se amplió el círculo de análisis y aportaciones de la propuesta a los enlaces designados por las instituciones que integran el Comité Coordinador.

<sup>8</sup> El 25 de junio de 2018 se realizó la entrega formal de la propuesta de Política Nacional Anticorrupción (PNA) al CPC en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

de ahí incorporar la visión local que también debe verse reflejada y aterrizada de manera adecuada, para garantizar una mejor implementación de las estrategias anticorrupción en todos los niveles de gobierno.

### **Consultas para socializar el problema de la corrupción**

A partir de esta entrega, se diseñaron dos procesos de consulta, ambos con alcance nacional. Uno a cargo del CPC Nacional y otro a cargo del Programa Interdisciplinario

en Rendición de Cuentas del CIDE (Comunidad PIRC), el cual consistió en la realización de 12 foros regionales, que se llevaron a cabo en sedes universitarias que forman parte de la Comunidad en las ciudades de Mazatlán, Cuernavaca, Tijuana, Monterrey, Mérida, Xalapa, Guadalajara, Ciudad de México, Oaxaca, Guanajuato, Toluca y Villahermosa.

El objetivo de este proceso de consulta fue socializar el problema público de la corrupción, que en la propuesta integrada por la RRC se define como la captura de lo público:

---

*“la captura, entendida como la (in)capacidad del Estado para controlar el particularismo. Se trata de una forma de organización social que se caracteriza por la distribución de bienes sobre una base no universalista que refleja el acceso y distribución restringida al poder”<sup>9</sup>.*

---

La captura se observa en cada una de las acciones que no permiten la creación de esquemas de profesionalización que blinden a los funcionarios, la toma de decisiones que no busca el bien común, así como la asignación de recursos y la impartición de justicia que no busca el interés público, sino que

<sup>9</sup> La definición de captura está desarrollada a detalle en el documento preliminar elaborado por la RRC y se puede consultar en: [http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018\\_Versión-Final-1.pdf](http://cpc.org.mx/wp-content/uploads/2018/06/PNA-17062018_Versión-Final-1.pdf)

obedece a fines particulares, ya sea intereses político-partidistas o intereses meramente personales. De este planteamiento central surgen 5 líneas estratégicas: participación ciudadana, puntos de contacto, profesionalización, responsabilidades penales y administrativas y redes de corrupción.

Este proceso ha ayudado a madurar la propuesta y, sin duda, a legitimarla. Como ya se ha mencionado, la agenda de combate a la corrupción debe trascender a las administraciones y debe incluir la visión no solo de las organizaciones la sociedad civil y de la academia, sino de las instituciones públicas. La Consulta para la discusión de la política nacional de combate a la corrupción se propuso como un ejercicio amplio e interdisciplinario para desarrollar espacios de reflexión sobre el documento de la política. Este ejercicio permitió recoger opiniones de académicos e integrantes de organizaciones de la sociedad civil teniendo como hilo conductor la propuesta de política.

En este proceso de consulta participaron 950 personas entre académicos, miembros de las organizaciones de la sociedad civil, funcionarios públicos de las cinco instituciones que en cada entidad federativa conforman el Comité Coordinador del Sistema Anticorrupción: Auditoría u Órgano de Fiscalización estatal, Contraloría estatal, Órgano garante

de transparencia, Tribunal Estatal de Justicia Administrativa y Comité de Participación Ciudadana. También se contó con la asistencia de funcionarios públicos de las secretarías ejecutivas de los sistemas estatales anticorrupción<sup>10</sup>.

De acuerdo con el Mtro. Jaime Hernández Colorado, Director Ejecutivo del PIRC, entre los hallazgos surgidos de esta Consulta Nacional se encuentran:

- La Profesionalización de los funcionarios públicos (en gobiernos municipales, en particular, aunque en general se considera un tema de la mayor relevancia para combatir la captura de los puestos públicos).
- Simplificación y automatización de procedimientos administrativos.
- Generación de inteligencia institucional para mejorar la gestión y corregir y evitar malas prácticas administrativas y corrupción.
- Establecimiento de sistemas de gestión documental para la rendición de cuentas y seguimiento de decisiones públicas.

<sup>10</sup> 2do Informe Anual de la Comunidad PIRC, presentado el 12 de noviembre de 2018 en la Reunión Nacional celebrada en el CIDE.

- Vinculación de las estrategias de transparencia y transparencia proactiva con el combate a la corrupción, por la vía de fortalecer la posición del ciudadano frente a los funcionarios públicos de ventanilla.
- Fortalecer los medios que existen para que los ciudadanos exijan y vigilen las acciones de gobierno en el ámbito municipal y estatal.
- Establecimiento de herramientas de denuncia, tanto dentro como fuera de las administraciones públicas, con garantías para los denunciantes.
- Coordinación de las instancias de vigilancia, investigación y sanción para la identificación y seguimiento de las redes de corrupción.
- Consolidación de los Comités de Participación Ciudadana de los Sistema Anticorrupción como vehículos de la participación efectiva, de hacer saber a los ciudadanos cómo funcionan los sistemas anticorrupción y cómo es posible participar en ellos, de exigencia a las instancias de los comités coordinadores y de denuncia pública de esas instituciones en caso de atrasos en los procesos de investigación o sanción.
- Generación de una cultura de combate a la corrupción, a la par de la todavía incipiente cultura de la transparencia.

**Estos hallazgos son consistentes con las líneas de política que se proponen en el documento inicial de discusión y, sin duda, ponen de manifiesto la urgencia de poner en marcha acciones efectivas que contribuyan a la transformación de fondo de la administración pública federal. Para hacer frente a la corrupción se requiere más que un discurso. La voluntad de las autoridades para actuar es determinante, pero debe venir acompañada de acciones puntuales que cierren las áreas de opacidad, de autonomía a los funcionarios que se encargan de fincar responsabilidades y consoliden acciones para encontrar en la integridad y ética pública como una de las principales líneas de acción del gobierno.**

# DOS DESAFÍOS DE LOS COMITÉS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ANTICORRUPCIÓN: IMPULSO DE LAS DENUNCIAS Y ACATAMIENTO DE RECOMENDACIONES

Aarón Grageda Bustamante<sup>11</sup>

DIRECTOR DEL MONITOR NACIONAL ANTICORRUPCIÓN

Desde su implementación en los estados del país en 2017, se comenzaron a integrar los Sistemas Locales Anticorrupción, para lo cual se nombraron Comités de Participación Ciudadana. Hasta hoy existen en funcionamiento 28 de ellos, pero están pendientes aún cuatro (Campeche, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero y Ciudad de México). Deseo en las siguientes páginas hablar de su función y dos de sus más inmediatos desafíos.



<sup>11</sup> El autor también es profesor del Departamento de Historia y Antropología de la Universidad de Sonora, así como Investigador del SNI y Presidente del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Estatal Anticorrupción de Sonora.

Denunciar y efectuar recomendaciones puede hacer visible el importante papel de los Comités de Participación Ciudadana.

Cuando explicamos el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), una de las características que más llama la atención -particularmente cuando conversas con expertos extranjeros-, es el papel clave que se otorga en el esquema mexicano a la participación de las y los ciudadanos.

---

*A diferencia de otros modelos estructurales de combate a la corrupción, los cuales se centran en muchos países en la existencia de un súper fiscal o de una súper secretaría, suele pasar que, por lo general, la ciudadanía no es considerada parte fundamental de la estrategia creada para detectar, sancionar o prevenir la corrupción. En México, por el contrario, sí se le ha asignado un papel protagónico.*

---

Al interior del Sistema Nacional Anticorrupción, los ciudadanos son clave, particularmente en la gobernanza del sistema. Entendemos con Denhart (2007) que gobernanza refiere a las instituciones o procesos que hacen posible el ejercicio compartido del poder en una sociedad. Ello incluye la manera cómo se delega parte de la toma de decisiones en asuntos de interés común; en pocas palabras, la gobernanza es la manera cómo los ciudadanos codiseñan y participan en las decisiones públicas.

A la luz del año y medio de haber entrado en funciones el Sistema Nacional Anticorrupción, se percibe que la participación ciudadana tiene ante sí dos retos concretos, los cuales tienen que ver tanto con la corresponsabilidad como con el fortalecimiento de la inteligencia institucional del propio sistema. Deseo por ello explicar ambos aspectos que veo relacionados con la gobernanza, tema inicialmente abordado en otra publicación por Alfonso Hernández Valdez (2018), integrante del Comité de Participación Ciudadana del Sistema Nacional Anticorrupción. Mi intención es ir aquí un paso más allá, y explicar qué grado de corresponsabilidad e inteligencia institucional exige la gobernanza, y cómo denunciar y efectuar recomendaciones puede hacer visible el importante papel de los Comités de Participación Ciudadana.

## El grave problema de la no denuncia

En nuestros días se documenta un cambio de fondo en la manera de entender la corrupción. En los estudios más recientes, la corrupción ha dejado de abordarse como la obtención de un beneficio particular derivado del desempeño de un cargo público, mudando su enfoque a uno que la entiende como problema altamente sofisticado. La corrupción se analiza hoy en día como concepto complejo, socialmente estratificado, multifactorial y adaptativo. Se le considera de esta manera como fenómeno “sistémico”. Así vista, la corrupción no es algo que la sociedad logra erradicar cien por ciento; es más bien un fenómeno que se debe controlar, limitar, contener como conducta desviada de la norma. Robert Klitgaard (1998), de forma ilustrativa, ha definido la corrupción como comportamiento previsible, evitable y que puede incluso resumirse en una simple ecuación. Afirmar que la corrupción (C) es el resultado de sumar discrecionalidad (D) con el monopolio de las decisiones (MD), restando a ello los esfuerzos que posibilitan la rendición de cuentas (RC).

En un país como México, si se quiere reducir la corrupción siguiendo la fórmula de Klitgaard, la ciudadanía está llamada a disminuir la discrecionalidad y a exigir más rendición

de cuentas, al tiempo que se vigile estrechamente lo que deciden los tomadores de decisiones a la hora de utilizar nuestros recursos públicos. Precisamente ahí es donde la gobernanza del Sistema Anticorrupción, la parte donde los ciudadanos están llamados a actuar, cuenta con uno de los más grandes retos: fortalecer la denuncia; a continuación demostramos por qué.

En la edición 2017 de la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (mejor conocida como la ENCIG), levantada del 6 de noviembre al 15 de diciembre de 2017, los datos sobre corrupción demuestran la alta victimización e incidencia que ésta representa para la ciudadanía. Desgraciadamente, esta afectación no se traduce en altos índices de denuncia. Esto evidencia que el Sistema Nacional Anticorrupción carece de una política de denuncia que garantice anonimato, protección o premie la delación de funcionarios, servidores públicos o particulares involucrados en actos de corrupción.

De los más de cinco millones de personas encuestadas (población de 18 años o más que sufrió algún acto de corrupción en las entidades federativas), resultó que solo poco más de 240 mil interpusieron denuncia; es decir, un promedio nacional de apenas el 4.2 por ciento de las víctimas. La entidad federativa que más denuncias

presentó fue Oaxaca, donde 11 de cada 100 afectados denunciaron. No obstante, existen también casos como el de los estados de Baja California o Yucatán, donde ni siquiera uno de cada 100 afectados se presenta a interponer denuncias por casos de corrupción (ENCIG 2017).

Según los datos de la ENCIG 2017, entre los estados con población de 18 años y más que sufrieron algún acto de corrupción y que no denunciaron, destacan -por mencionar los primeros diez lugares-, Baja California, Tabasco, Jalisco, Chiapas, Nayarit, Durango, Baja California Sur, Chihuahua, Veracruz y Sonora. Lo más revelador tiene que ver, no obstante, con los motivos por los cuales no denunciamos corrupción. En el párrafo siguiente lo mostramos.

La ENCIG 2017 describe la población mayor de edad que fue víctima de algún acto de corrupción y que no denunció ante la autoridad. Las razones que muestra son preocupantes, por decir lo menos: más del 26 por ciento dice que no denuncia por considerarlo inútil, que “no le darían seguimiento”; un 20 por ciento señala que no lo hace por “ser una pérdida de tiempo” y más del 15 por ciento, porque con ello “obtuvo un beneficio”. El 14 por ciento afirma no denunciar “por ser una práctica muy común”; en tanto que el diez por ciento no

lo hace por “falta de tiempo”. Finalmente, “por miedo a represalias” existe un seis por ciento, en tanto que un cinco por ciento no denuncia “porque no sabe ante quien denunciar”. Dos por ciento no denunció “Por otros motivos”, mientras el uno por ciento restante no lo hace “porque dio dinero o regalos” (ENCIG 2017).

### **Desatención a las recomendaciones**

Como hemos observado, el Sistema Nacional Anticorrupción tiene en la actuación de los Comités de Participación Ciudadana su más cara apuesta a favor de la gobernanza; no obstante, ésta se ve comprometida por la escasa denuncia de actos de corrupción. Sin denuncia, podemos afirmar, el sistema puede no ponerse en operación.

Otro factor, que atenta igualmente contra esta posibilidad de control ciudadano del Sistema, es la falta de voluntad política y la incapacidad que demuestre el sistema mismo para efectuar los ajustes convenientes a su eficacia y eficiencia. Al finalizar explicaremos cómo esto se relaciona directamente con la inteligencia institucional del SNA.

No podemos negar que, en la actualidad, los Comités de Participación Ciudadana son blanco de una cruda crítica a nivel nacional.

Ésta se refiere al hecho de que dichos órganos no logran ser dique de los constantes y mediáticos destapes de casos de corrupción que se documentan a lo largo y ancho del país. La población espera una relación de equivalencia entre casos de corrupción develados y sentencia efectiva, lo cual no solamente no se da, sino que tiene que ver muy poco con los Comités de Participación Ciudadana.

Si bien, no ayuda el hecho de que al haber sido nombrados los Comités de Participación Ciudadana contaron con una alta expectativa por parte de la población, su incapacidad de protagonizar verdaderos golpes al tablero de los intereses creados en los estados ha mandado el mensaje a la ciudadanía de que, como órgano, carecen en la práctica de dientes.

Atendiendo a las facultades que les confiere la Ley del Sistema Nacional Anticorrupción y las legislaciones pares de jurisdicción estatal, los Comités de Participación Ciudadana pueden, sin embargo, hacer valer su única posibilidad de advertir fallas, cerrar áreas de riesgo de corrupción y exigir con ello rectificar el sistema en lo que a control y manejo de decisiones se refiere. Lo anterior pueden realizarlo con la emisión de recomendaciones, algo que se halla entre sus facultades.

Ante la ausencia de capacidades sancionadoras reales, la fragilidad del Estado de derecho, la alta expectativa de impunidad y lo garantista del sistema de justicia penal y sus endebles procesos, las recomendaciones son una de las pocas vías para lograr cambios en los sistemas actuales. El gran reto es hacer de las recomendaciones algo más que un llamado a misa. Las recomendaciones que emita el Sistema Nacional y los Sistemas Locales Anticorrupción (que son presididos siempre por un ciudadano o una ciudadana), deberán ser aceptadas o, en definitiva, representar altos costos políticos para la autoridad que las rechace.

Las recomendaciones brindan dos posibilidades: cuando se rechazan, permite a los Comités de Participación Ciudadana exhibir la falta de compromiso que con el Sistema Anticorrupción tiene la dependencia correspondiente; esto debe significar un alto costo a sus titulares. Por otro lado, cuando se aceptan, las recomendaciones deberán ser la vía para corregir áreas de oportunidad en el sistema.

Se pueden emitir recomendaciones al Poder Judicial para crear bases de datos universales de denuncias contra jueces y magistrados; pedir al Ejecutivo efectuar doble verificación para evitar contratar Empresas Facturadoras de Operaciones Sospechosas.

Al Poder Legislativo, las recomendaciones van orientadas al establecimiento de normas para la contratación por concurso de Órganos Internos de Control con perfil profesional comprobable e independientes de los Contralores de los Ayuntamientos, etc. La creatividad es el límite; las condiciones de los Sistemas Locales Anticorrupción deben establecer las prioridades.

### Conclusiones

Mostramos cómo los Comités de Participación Ciudadana son parte central de la gobernanza del Sistema Nacional Anticorrupción. La gobernanza faculta a los Comités para que participen del co-diseño y toma de decisiones que hagan posible crear políticas para el combate a la corrupción. Dadas sus escasas facultades sancionatorias, dos desafíos con los que los Comités de Participación Ciudadana

pueden justificar su importante razón de ser son: 1) crear métricas, políticas y acciones para fortalecer la baja interposición de denuncias ciudadanas por actos de corrupción y 2) sentar condiciones para que se acaten las recomendaciones que emitan o, de lo contrario, se generen los costos sociales y políticos que la no cooperación con el sistema anticorrupción deberá acarrear a los titulares de dichas dependencias.

El incremento de las denuncias y la rectificación de los sistemas anticorrupción que las recomendaciones hacen posibles, son un paso necesario en una escala gradual de perfeccionamiento del Sistema Nacional Anticorrupción. Las dos contribuirán a fortalecer la inteligencia institucional del sistema y a legitimar el papel de los Comités de Participación Ciudadana del país, amenazados por su captura y por la justificada crítica a su eficacia y eficiencia.

### Bibliografía

Denhardt, Janet V. y Robert B. Denhardt (2007). *The New Public Service. Serving, not Steering*, Expanded Edition, USA: M. E. Sharpe.

Hernández, Alfonso (2018). Ciudadanía institucionalizada: la función del CPC en la gobernanza anticorrupción (primera de dos partes), *Desarmar la corrupción. Blog contra la corrupción y la impunidad*, Revista Nexos. <https://anticorrupcion.nexos.com.mx/?p=246> [18 de noviembre de 2018]

Klitgaard, Robert (1998). *Controlling Corruption*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

# EL UNIVERSO POR RECORRER EN EL COMBATE A LA CORRUPCIÓN

Mariclaire Acosta Urquidi

PRESIDENTA DEL COMITÉ DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**E**l sistema Nacional Anticorrupción está concebido desde una perspectiva que busca coordinar diferentes instancias del gobierno para combatir la impunidad en el ámbito de la justicia administrativa, actuando sobre las responsabilidades de los servidores públicos y de los particulares que se relacionan con ellos. Dependiendo de la gravedad de la irregularidad o del acto de corrupción, debe existir una correspondencia punitiva en las leyes penales.

El diagnóstico para la creación del Sistema, primero en la Constitución y luego en las leyes secundarias de la materia, fue muy preciso en lo que toca al quehacer gubernamental, en particular al control y fiscalización de los recursos públicos. Sin embargo, las reformas al SNA solo sentaron las bases para una acción más efectiva y coordinada del Estado en contra de la corrupción. Muchas de las áreas de mayor riesgo por malos manejos e irregularidades requieren aún atenderse en



Falta modificar los marcos jurídicos que permiten la discrecionalidad en la ejecución de recursos, como es la Ley de Obras, las de Adquisiciones y las de Servicios para evitar adjudicaciones directas.

el campo de sus marcos jurídicos, no solo en el ámbito de la justicia administrativa, sino también desde la perspectiva de la responsabilidad penal y del respeto y la garantía por los derechos humanos.

Antes del Sistema Anticorrupción, las irregularidades administrativas las sancionaba la Secretaría de la Función Pública, que llevaba a cabo las investigaciones a través de los órganos internos de control. Y aquí cabe señalar que la dependencia es jerárquicamente subordinada al presidente de la república; en ese sentido era juez y parte, lo que se traducía en un alto índice de impunidad cuando se trataba de irregularidades cometidas por personas del mismo grupo político.

Antes de las reformas anticorrupción, cada estado tenía sus propias leyes de responsabilidades administrativas. Estas leyes no estaban homologadas, y las instancias de control y fiscalización del gasto no podían ejercer atribuciones más allá de la jurisdicción estatal. Siempre se aducía la soberanía de los estados, una interpretación llevada al extremo de impedir el seguimiento de los recursos públicos una vez que las transferencias del gasto federalizado se hicieran a los estados. Pero ahora, los recursos que se entregan vía participaciones federales -que constituyen un porcentaje elevado del pre-

supuesto de los estados-, son fiscalizables, y con estos pequeños cambios legislativos se impacta en el control de cientos de miles de millones de pesos.

---

*Otra ventaja para la justicia administrativa es que, a partir de las reformas, la Auditoría Superior de la Federación podrá investigar irregularidades graves en tiempo real -es decir, dentro del ejercicio fiscal que corre-, y podrá aportar pruebas en los juicios administrativos y coordinarse con sus pares en todo el país, a través del Sistema Nacional de Fiscalización.*

---

Otra modificación importante fue que no solo se le quitó al Ejecutivo la facultad de sancionar las irregularidades mediante una dependencia subordinada a sí mismo, sino que se le dio la facultad sancionatoria a un Tribunal de Justicia Administrativa, lo que eleva el nivel de autonomía en la administración de la justicia. Sobre todo, si consideramos

que las investigaciones de corrupción estarán a cargo de una Subprocuraduría especializada de combate a la corrupción que estará adscrita a una Fiscalía General independiente.

La justicia administrativa tuvo un cambio radical al considerar que la corrupción, que suele ser un fenómeno dinámico, sistemático y estructural, deba ser confrontada con un mecanismo coordinado (el comité coordinador del SNA) que permita la generación constante de políticas públicas que la combatan, igualmente de forma dinámica y sistematizada. Otro avance consiste en buscar la rendición de cuentas a la ciudadanía al considerar la existencia de un comité ciudadano que vincule las demandas de rendición de cuentas con las autoridades competentes.

En ese sentido podemos decir que ese ángulo de la corrupción, el que tiene que ver con los aspectos administrativos, está bien atendido, aunque falta lo más importante aún: modificar los marcos jurídicos que permiten la discrecionalidad en la ejecución de recursos, como es la Ley de Obras, las de Adquisiciones, las de Servicios para evitar adjudicaciones directas; o la de asociaciones público privadas, la de prestación de servicios y de inversión, para evitar deudas ocultas o las de Presupuesto y Gasto o de Deuda

Pública, para evitar la discrecionalidad en el gasto. Una vez atendidos estos aspectos, podremos decir que la normatividad de la justicia administrativa está completa.

Sin embargo, pese a la precisión de las reformas en materia de justicia administrativa, hay varios aspectos del combate a la corrupción que no estuvieron contemplados en la reforma constitucional ni en las leyes secundarias, como la incorporación de la agenda de los derechos humanos a esa lucha. La reparación del daño que la corrupción genera en la sociedad, en particular a la población que se encuentra en condiciones más vulnerables, no es algo que se contempla en la ley.

La lucha anticorrupción también dejó de lado la corrupción que se da en las cárceles y centros penitenciarios, en los ministerios públicos y los juzgados, en las fronteras del país, en el ejército y en las corporaciones policíacas. Las reformas no contemplaron los vínculos entre los servidores y representantes públicos y el crimen organizado, que puede ser la muestra más grave de la corrupción. Tampoco están previstas las acciones del Estado para recuperar lo saqueado. Hay un universo por recorrer, y por eso es preciso que la próxima agenda de combate a la corrupción se centre en las víctimas de la corrupción.

# LA CORRUPCIÓN Y LA RELACIÓN SECTOR PÚBLICO-SECTOR PRIVADO

Pedro Javier González G

INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO A.C.

La corrupción es un cáncer que invade todo el cuerpo social. Es un fenómeno sistémico que erosiona la legitimidad y la capacidad de gobierno del régimen democrático, obstaculiza el desarrollo y debilita la cohesión social. Incide de modo determinante en la pérdida de credibilidad de los actores políticos y las instituciones y, en esa medida, estrecha el margen de maniobra de los gobiernos y reduce la eficacia de sus respuestas a los diferentes desafíos que enfrentan. En paralelo, distorsiona el funcionamiento de los mercados y, principalmente, aquellas reglas garantes de certidumbre y cuya ausencia se traduce en una menor capacidad competitiva de las economías. Finalmente, debilita la ética pública y la confianza interpersonal, al tiempo que degrada la convivencia social y el sentido de destino compartido y pertenencia a una comunidad.



Resulta vital desmontar el sistema de incentivos perversos que alienta la corrupción. Se requiere, por un lado, reforzar la autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica y fortalecer al Sistema Nacional Anticorrupción, pero, por otro lado, se precisa una mayor participación ciudadana en labores de monitoreo de prácticas corruptas y de contraloría social.

En tanto fenómeno sistémico, la corrupción desvirtúa las relaciones entre los actores político-administrativos y los actores sociales, ya sean grandes empresas, organizaciones gremiales o ciudadanos de a pie.

Una de las manifestaciones más frecuentes y lesivas de prácticas corruptas es la del llamado “capitalismo de compadres” (*crony-capitalism*). A grandes rasgos, consiste en el contubernio entre el poder político y los intereses de ciertos grupos empresariales que disfrutan de una relación privilegiada con las instancias con poder de decisión. Esta relación privilegiada da lugar a una gran masa de beneficios que se distribuyen, al margen de los mecanismos de la economía de mercado, entre los grupos empresariales y los actores político-administrativos.

Las modalidades que pueden adoptar estas prácticas son muy variadas e incluyen desde la apertura de accesos a información reservada hasta la aplicación de sobrepuestos o la realización de licitaciones sesgadas en favor de los intereses empresariales coludidos con los funcionarios públicos. En todo caso, la colusión de intereses entre los actores gubernamentales y los empresariales se traducen en la generación de rentas cuya magnitud depende principalmente del disfrute de condiciones monopólicas o casi monopólicas y no de una mayor productividad o capacidad de innovación.

Desde el punto de vista del funcionamiento de la economía en su conjunto, estas componendas se traducen en una menor competencia y en una oferta de bienes y servicios que atenta contra el bienestar de los consumidores. El capitalismo de compadres tiene más de compadrazgo que de capitalismo. Es mercantilismo, puro y duro, que vela por los intereses de los empresarios y no por los derechos de los consumidores, toda vez que se establece una relación de suma-cero de acuerdo con la cual las ganancias extraordinarias tienen su fuente en las pérdidas por sobrepuestos o bienes y servicios deficientes que paga el público en general. En este sentido, son un mecanismo de redistribución regresiva del ingreso.

En fechas recientes han salido a la luz pública numerosos casos que ejemplifican las prácticas del capitalismo de compadres. Son, a este respecto, emblemáticos, los casos de los contratos entre la empresa brasileña Odebrecht y Petróleos Mexicanos, así como las concesiones a grupos como Higa u OHL para la construcción y el manejo de obras de infraestructura. Los ejemplos se pueden multiplicar y encontrar no solo en el nivel federal, sino también, y de manera muy acusada, en los niveles estatal y aun municipal. Asimismo, pueden involucrar los grandes contratos para el desarrollo de infraestructura o una gran variedad de compras de gobierno, desde

equipos de transporte hasta material de oficina o servicios de toda índole.

Vale la pena subrayar que el fenómeno no es nuevo. De hecho, puede afirmarse que el capitalismo de compadres ha sido la modalidad por excelencia del funcionamiento de la economía mexicana. Las grandes obras de infraestructura y el desarrollo de la industria se apoyaron en buena medida en las relaciones de privilegio entre aparato gubernamental e intereses privados. Durante el llamado “milagro mexicano”, las relaciones armónicas entre poder político y poder económico, fincadas en el proteccionismo arancelario, los subsidios y la concesión de jugosos contratos, fueron un ingrediente clave de la estabilidad social: el sector privado, organizado corporativamente, se concentró en la obtención de beneficios y renunció a cualquier intento de incidencia en la vida política.

La revista *The Economist* calcula el *Crony-capitalism index* (Índice del capitalismo de compadres) y, en la edición 2016, México ocupó el sexto lugar mundial en cuanto a la extensión del fenómeno. Son también de destacar, según la misma fuente, los casos de Ucrania, Singapur, Filipinas, Indonesia y Turquía, así como el de Rusia.

### **El capitalismo de compadres y las desventajas competitivas para México**

Una vez que la economía mexicana se abrió y se insertó en la dinámica de la globalización y los tratados de libre comercio, el capitalismo de compadres devino en una importante desventaja competitiva. La razón es simple y se encuentra en la naturaleza arbitraria de los procesos de toma de decisiones en materia de obras públicas y reglas para la inversión. La incertidumbre impera y se erige como un factor determinante de niveles de competitividad que no son compatibles con el tamaño y la diversificación de la estructura productiva del país. Así, de acuerdo con los indicadores del Foro Económico Mundial, mientras en renglones como tamaño del mercado o estabilidad macroeconómica México se ubica en la parte alta del *ranking* mundial, en los rubros relativos a la calidad institucional (donde se incluyen variables como corrupción, transparencia y certidumbre), el país está muy por debajo del promedio mundial. Similares son las conclusiones de los índices del *Doing Business* del Banco Mundial

Mención aparte merecen los excesos y las irracionalidades regulatorias como incentivo perverso para la proliferación de prácticas regulatorias. En este marco, tanto las empresas como la ciudadanía tienden a buscar

atajos al margen de la ley para eludir dichos excesos. De acuerdo con los trabajos de Transparencia Mexicana, la “mordida” es una de las prácticas corruptas más recurrentes y más afectan el bolsillo de la población. En un ejercicio publicado en 2015 por el Global Corruption Barometer, se da cuenta que alrededor de la tercera parte de las personas entrevistadas (el segundo porcentaje más alto del continente americano) aceptó haber dado algún soborno para acceder a algún servicio público y, entre las razones esgrimidas para hacerlo, destaca que dicho pago fue indispensable para acelerar los trámites o simplemente para que éstos procedieran.

Hay un serio problema de cumplimiento de la ley. Y este problema se exagera cuando, como todo parece indicar, se registran casos en que la regla parece ex profeso diseñada para estimular su elusión, generando así un boyante mercado para la corrupción.

### **Los orígenes de la corrupción y el papel ciudadano en su combate**

Son muy variadas las causas de la corrupción como fenómeno sistémico. Se puede mencionar el peso de la tradición patrimonialista que heredamos de la Colonia o la existencia de una cultura que no valora el cumplimiento de la ley y que es altamente tolerante ante el fenómeno de la corrupción. Sin embargo, aunque la historia y la cultura son factores que contribuyen a explicar el problema, no hay fatalidades culturales e históricas. Si algunas naciones se distinguen por su cultura de respeto a la ley y por la baja incidencia de prácticas corruptas, ello no depende de una suerte de ADN cultural, sino del imperio de la ley y de reglas que inhiben las prácticas corruptas y que, al hacerlo, favorecen el arraigo de los valores de la cultura de la legalidad entre los ciudadanos. La corrupción florece o languidece en función del sistema de incentivos de los sistemas político y económico.

**De cara a esta problemática, resulta vital desmontar el sistema de incentivos perversos que alienta la corrupción. Se requiere, por un lado, reforzar la autonomía de la Comisión Federal de Competencia Económica y fortalecer al Sistema Nacional Anticorrupción, pero, por otro lado, se precisa una mayor participación ciudadana en labores de monitoreo de prácticas corruptas y de contraloría social. Sin el contrapeso ciudadano difícilmente se puede pensar en generar respuestas eficaces a los desafíos que plantea la corrupción.**

## *Reforman Ley* EN TABASCO PARA ASIGNACIÓN DIRECTA DE OBRAS

UNA ACCIÓN DEL CONGRESO DE TABASCO ha encendido las alarmas al aprobarse en septiembre pasado reformas a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, así como la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestación de Servicios, con lo que se avala omitir las licitaciones públicas en caso de “proyectos de desarrollo”.

Las modificaciones, aprobadas por un Congreso donde Morena es mayoría, han sido cuestionadas duramente, pues permitiría otorgar obras de manera directa a cualquier persona.

Tal como fue aprobada, la ley permite la asignación de obras o proyectos que detonen desarrollo sin el proceso de licitación, que en teoría promueve la competencia entre los “mejores”

para su adjudicación. El gobernador, por tanto, podría autorizar a las secretarías la contratación directa para “agilizar” los procedimientos que mejoren la infraestructura, creen empleos e impulsen el desarrollo económico y social de la entidad. Los únicos requisitos serían informar a los órganos de control interno de las dependencias y contar con la aprobación del Comité de Adquisiciones u Obras.



---

# “BARRIENDO” EL SECTOR ENERGÉTICO: PRÁCTICAS CORRUPTAS Y ACCIONES INAPLAZABLES

---

Lilia García Manrique

INVESTIGADORA EN FLACSO MÉXICO Y UNAM

Cuando se habla de corrupción existe una industria que se menciona repetidamente: el sector energético y un claro ejemplo es el caso Odebrecht ligado a la industria petrolera en varios países. En México los escándalos del sector energético son una mancha permanente que resuena en la sociedad. Algunos de los casos más sonados son los de Oceanografía, ABB <sup>12</sup> y más recientemente Oro Negro. Por esta razón el compromiso del presidente electo, Andrés Manuel López Obrador, de “barrer la corrupción de arriba para abajo” fue uno de los ejes centrales de sus propuestas de campaña. Dada la centralidad que se le está dando a este problema, en este artículo primero se define la corrupción y los alcances en el sector energético, los avances por la reforma energética, los efectos de la corrupción en el sector y se finaliza con recomendaciones para solucionar el problema.



<sup>12</sup> En este reporte del Wilson Center se listan otros casos de corrupción en el sector energético [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/corrupcion\\_en\\_el\\_sector\\_energetico\\_mexicano\\_propuestas\\_y\\_recomendaciones\\_0.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/corrupcion_en_el_sector_energetico_mexicano_propuestas_y_recomendaciones_0.pdf)

## ¿Qué se entiende por corrupción en el sector energético?

México es un país rico en recursos naturales, de manera particular en yacimientos petroleros. Dada esta abundancia parece contraintuitivo que no haya logrado alcanzar un nivel de país desarrollado. Esta paradoja se denomina la “maldición de los recursos” que explica por qué países ricos en recursos naturales siguen siendo países en vías de desarrollo. Las dos principales razones que alimentan esta paradoja son la debilidad de las instituciones y el mal manejo de recursos. En especial, los recursos petroleros y mineros son particularmente susceptibles a estos efectos. Estos recursos, con instituciones laxas permiten que se establezcan industrias extractivas que generan grandes rentas, pero no aportan al desarrollo del país.

La corrupción se entiende como un síntoma de instituciones débiles, es decir un marco regulatorio laxo que está a merced de intereses privados. En general, la corrupción se define como “abuso de un poder delegado para beneficio propio”. En un sentido económico se entiende como un fallo de mercado, mismo que genera costos y desincentiva la actividad productiva del país. En la mayoría de estas explicaciones la corrupción se asocia directamente con abuso de poder político, sin embargo, el problema también

está presente en el ámbito privado. El caso del sector energético mexicano es un franco ejemplo, porque si bien se ha hablado de sus funcionarios corruptos, no se puede soslayar el papel que ha jugado el sector privado en casos de corrupción.

Para entender la corrupción en un sentido amplio es necesario hablar de la corrupción legal, es decir, cuando las élites tienen el poder o ejercen presión en las instituciones para dictar ellos “las reglas del juego”. De esta forma las élites influyen en la creación de leyes, regulaciones y políticas públicas. Estas prácticas toman ventaja de lagunas legales para generar políticas que beneficien sus intereses privados a costa del bienestar social. Estas prácticas son comunes en el sector energético por la debilidad de sus instituciones y, en México, tanto PEMEX como CFE son vulnerables a dichas prácticas.

El sector energético mexicano está manchado por casos en que los servidores públicos y las empresas privadas se han involucrado en escándalos de corrupción. Por ejemplo, 40 funcionarios de CFE han sido multados por la Secretaría de la Función Pública (SFP) por actos de corrupción en los últimos 18 años. En PEMEX los casos de empresas *offshore*<sup>13</sup> cuyos ingresos por actividades de extracción y refinación no son gravados han sido el centro del escrutinio de la próxima titular de la

<sup>13</sup> En este reportaje se detalla el caso <https://www.proceso.com.mx/558663/oneroso-dispendio-operan-sin-control-las-offshore-de-pemex>

Secretaría de Energía, Rocío Nahle. Andrés Manuel López Obrador enfatizó esta problemática al decir que PEMEX es el primer lugar en corrupción seguido por CFE<sup>14</sup>.

### **Situación del sector después de la reforma energética**

En el año 2013 se aprobó la reforma energética que se centraba en lograr la eficiencia y rentabilidad del sector. Con la entrada de empresas privadas se lograría una mayor competencia que beneficiaría a la productividad del sector. Se concentraron esfuerzos en incorporar energías limpias en la producción eléctrica y en la eliminación de subsidios que distorsionan los precios. Los avances se pueden ver en las subastas tanto en el sector eléctrico como petrolero. Para finales de este año se espera la Ronda 4 para la exploración y explotación de petróleo; por otro lado también se realizan las subastas eléctricas donde se vende una cantidad de demanda energética a cubrir en el largo plazo por energías renovables. Ambas subastas se llevan a cabo bajo un escrutinio constante. En los dos casos la información es de acceso público; por un lado las rondas de subastas de PEMEX se publican en el portal Rondas México y la información sobre las subastas de CFE se publica en el portal de la Comisión Nacional de Control de Energía (CENACE).

En los dos casos se publican los lineamientos, ganadores, contratistas y representantes legales de los ganadores. Un eje en este proceso de asignación de contratos que garantiza transparencia es la participación de los organismos reguladores, es decir, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora Eléctrica (CRE). Hasta el momento se ha hecho hincapié en la transparencia de los procesos mismos que han derivado en la publicación de los resultados de las subastas.

### **Una radiografía de la corrupción en el sector energético y sus mayúsculos pendientes**

Después de la reforma energética la competitividad de PEMEX logró una calificación de 61 de 100 en el índice publicado por el Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales, donde se reconoce el valor de extracción y los compromisos medioambientales; sin embargo, el manejo de los ingresos petroleros es el peor calificado. Las ganancias generadas por PEMEX no han sido reinvertidas en capital productivo, de forma que los ingresos por petróleo cayeron del 34% en 2009 al 21% en 2016. El gobierno entrante se ha comprometido a mejorar esta situación invirtiendo en la producción petrolera y en la creación de nuevas refinerías. Además, como se mencionó anteriormente se ha en-

<sup>14</sup> En conferencia de prensa <https://www.sinembargo.mx/31-07-2018/3450341>

tablado un discurso en el que se enfatiza la penalización de las empresas *offshore* que desvían recursos. Estos datos muestran cómo la reforma energética ha mejorado algunos aspectos sin incidir en el manejo de recursos que siguen siendo cooptados por privados.

La exigencia en transparencia abarca la divulgación de quiénes son las “Personas Políticamente Expuestas” (PEP)<sup>15</sup>, es decir personas con funciones públicas prominentes y sus familiares cercanos. De esta manera se puede saber quiénes son los tomadores de decisiones y los posibles conflictos de interés que puedan surgir. A pesar del interés en la transparencia, hasta el momento no se han publicado los PEP de la CNH ni de la Secretaría de Energía (SENER). La transparencia es parcial y no considera todos los actores tomadores de decisiones. En una entrevista reciente Adrián Lajous<sup>16</sup>, quien fuera director de PEMEX, reconoció que la corrupción se encontraba en todos los niveles de la jerarquía. Con un problema de corrupción tan enquistado, obviar la divulgación de información de actores relevantes encubre la existencia de actividades turbias en los diferentes organismos productivos y reguladores.

En CFE los problemas de corrupción son de otro carácter. En las últimas tres rondas de

subastas se reportaron los precios de energías renovables, como la solar y eólica, más bajas a nivel internacional. Los bajos precios fueron recibidos positivamente como una señal de un futuro incremento de inversión en este sector. Sin embargo, el problema son los procesos posteriores a las subastas. Los pagos extraoficiales<sup>17</sup> que se “explican” por cruzar líneas de transmisión en vías ferroviarias, licencias ambientales, y pagos por ser proyectos de riesgo<sup>18</sup>, entre otros, pueden acender a 100 millones de pesos. Así mismo los procesos burocráticos, además de caros, son extenuantes. Un proyecto de energía solar de 344 hectáreas en Sonora necesitó 16 trámites en 13 dependencias gubernamentales y privadas diferentes. No es de extrañar que con tan altos costos por pagos

<sup>15</sup> Son recomendaciones del Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales en este reporte [https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/reporte-administracion\\_0.pdf](https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/reporte-administracion_0.pdf)

<sup>16</sup> En abril del 2018 citado por el portal Business Anticorruption <https://www.business-anti-corruption.com/country-profiles/mexico/>

<sup>17</sup> 64% de las empresas energéticas reportaron haber pagado sobornos en el proceso de negociación en México según la Encuesta de Delitos Económicos (EDC) de 2015. [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/corrupcion\\_en\\_el\\_sector\\_energetico\\_mexicano\\_propuestas\\_y\\_recomendaciones\\_0.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/corrupcion_en_el_sector_energetico_mexicano_propuestas_y_recomendaciones_0.pdf)

<sup>18</sup> Según se relata en este reportaje <https://www.animalpolitico.com/blogeros-blog-invitado/2018/09/05/corrupcion-burocracia-y-la-promesa-de-energia-renovable-en-mexico/>

extraoficiales y trabas burocráticas, de todos los proyectos ganadores en las subastas, 36 de energía solar y los 13 de eólica, solo uno empezó a operar en mayo de este año.

Uno de los objetivos de la reforma energética fue incorporar buenas prácticas en la industria. Dada su vulnerabilidad a prácticas de corrupción se esperaba un marco legal robusto que evite estas actividades. Sin embargo, de nueve leyes generadas y doce reformadas solo seis se enfocan a combatir actos de corrupción. De acuerdo a juristas, estas leyes son ambiguas lo que entorpece el ejercicio efectivo de persecución. Idealmente un precepto de ley tiene que ser medible, alcanzable, concreto y específico<sup>19</sup>, al no serlo es más difícil lograr cumplir la ley. Además, estas ambigüedades dan paso a lagunas legales, mismas que como se mencionó anteriormente generan un espacio para la corrupción legal. En un sector tan expuesto a la corrupción se necesita un marco legal claro y robusto.

<sup>19</sup> Recomendaciones del reporte del Wilson Center [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/propuestas\\_anti-corrupcion\\_en\\_el\\_sector\\_energetico\\_de\\_mexico.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/propuestas_anti-corrupcion_en_el_sector_energetico_de_mexico.pdf)

<sup>20</sup> Para mayor detalle del caso consultar: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/cfe-desiste-de-amparo-contra-la-generacion-distribuida-de-cre>

Otro logro de la reforma energética fue el fortalecimiento de los dos organismos reguladores, la CRE y la CNH. Ambos son autónomos y permiten una regulación sin intereses velados, aunque, como ya se expuso, no han publicado un listado de las PEP. Estos organismos han cumplido con su labor. Tan solo en julio de este año se solucionó una controversia entre CFE y la CRE, donde la primera acató la recomendación de la segunda<sup>20</sup>. Si bien la CRE y la CNH han cumplido sus funciones, se ven limitados en su capacidad de acción. El problema es que el 18 de octubre de este año el Congreso de la Unión propuso eliminar la autonomía de la CNH y CRE, supeditándolos a PEMEX y CFE, respectivamente. Un cambio de este tipo no solo reduce los avances logrados para defender los derechos de los consumidores y minoristas, sino que reduce el marco regulatorio y capacidad de acción dando paso a áreas grises donde sin duda se generará más corrupción.

Por la naturaleza extractiva del sector energético, es común que las actividades productivas relacionadas afecten comunidades y ecosistemas. En México donde el sector es extractivo y a falta de un marco legal robusto, estas afectaciones son numerosas. Desafortunadamente no existe transparencia de información en estas afectaciones y, por lo mismo, no hay un mecanismo de resarci-

miento de daños. Sin un marco regulatorio que controle las actividades extractivas y delimite el daño socioambiental causado por estas actividades, las empresas podrán seguir maximizando sus ganancias económicas a costas de la sociedad y el medio ambiente<sup>21</sup>. Tal es el caso de los problemas relacionados por los derrames petroleros y las afectaciones a los agricultores que viven en áreas de parques eólicos. Este es un claro ejemplo de corrupción legal, donde, a falta de un marco regulatorio, las empresas se benefician de las lagunas legales para generar más ingresos sin restricción alguna.

### Siete acciones inaplazables

Si bien la reforma energética generó algunas mejoras en el sector energético, sigue habiendo varios vacíos que impiden crear un marco regulatorio sólido. También se registran omisiones de ejecución de medidas ya establecidas como la información de las PEP. Por otra parte, la mejora en producción no se ha logrado como se planteó en los objetivos de la reforma tanto así que existe una disminución en los ingresos gubernamentales por este sector. Esta falta de eficiencia también es parcialmente explicada por el desvío de ingresos en los costos de corrupción. Para eliminar este tipo de problemas expuestos, se sugiere lo siguiente:

- Hay una necesidad de centrar los esfuerzos anticorrupción más allá de la transparencia. Los avances que ha logrado la reforma energética al respecto no han tenido el impacto positivo que deberían ya que no repercuten en sanciones claras. Conocer las prácticas corruptas tiene que estar fuertemente enlazado con un castigo y persecución de estos crímenes, de otra manera permanecerán estas prácticas.
- Además de la transparencia debe enfatizarse más la difusión de esta información. Por ejemplo, la CRE y SENER tendrían que estar obligados a publicar sus PEP. Asimismo, se debe publicar quiénes son los beneficiarios finales de las empresas ganadoras de las subastas para evitar escándalos como el de las empresas *offshore*.
- El marco regulatorio debe de incluir, además de la legislación de rendición de cuentas y transparencia, un apartado de persecución y castigo de estas prácticas. En concreto se sugiere dar un mayor poder a la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de la Federación Pública (SFP) para que presenten cargos a institutos públicos y privados y realicen los cobros de las sanciones económicas.

<sup>21</sup> Son recomendaciones del Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales en este reporte <https://resourcegovernance.org/sites/default/files/documents/reporte-licitacion.pdf>

- El esquema legal debe ser claro y robusto para que pueda haber acciones concretas que persigan crímenes de corrupción. Adicionalmente, deben evitarse zonas grises o lagunas legales que fomenten prácticas corruptas dentro de la legislación, de tal forma que se reduzcan los niveles de corrupción legal.
  - Tal como lo establece el pronunciamiento de la Junta Directiva de la Asociación Iberoamericana de Entidades Regulatorias de la Energía (ARIAE), se debe mantener la independencia de la CRE y la CNH. Mantener estos organismos autónomos fortalecerá el marco regulatorio y las expectativas de los mercados a operar bajo buenas prácticas en el sector energético mexicano.
  - Para evitar prácticas corruptas entre los funcionarios públicos del sector energético se recomienda incluir exámenes de confianza y aptitud para los procesos de contratación así como establecer un monitoreo patrimonial. Ésta última se sugiere como implementación por lo establecido en la reforma constitucional.
  - Finalmente se recomienda establecer un marco regulatorio que informe claramente los efectos socioambientales negativos por actividades del sector energético. De igual forma es crucial que venga acompañado de un marco legal que castigue, persiga, sancione y resarza los daños socioambientales.
- Si bien Andrés Manuel López Obrador ha sido muy puntual en señalar que la corrupción es un problema imperante en el sector energético, no existen propuestas concretas para combatir estas prácticas. Se espera que las propuestas que generen sean claras, robustas y completas para que se pueda perseguir la corrupción en niveles públicos, privados y legales. El “barrer” la corrupción de los diferentes niveles en el sector energético necesitará un marco regulatorio y legal fuerte que permita no solo transparentar los procesos sino perseguir, castigar y en los casos pertinentes resarcir daños. Dada la importancia del sector energético como determinante del desarrollo y crecimiento del país, es necesario generar los instrumentos necesarios para erradicar las prácticas corruptas que lo minan.

## COLECTIVO #MEDIOSLIBRES PRESENTA INICIATIVA CIUDADANA PARA EXPEDIR

### *Ley General de Publicidad Oficial*

25 DE OCTUBRE DE 2018

“Esta ley es un punto de partida para abrir un debate plural y transparente. Por esto, hacemos un llamado respetuoso a los grupos parlamentarios en el Congreso de la Unión para abrogar la Ley General de Comunicación Social y respaldar esta iniciativa de Ley General de Publicidad Oficial. De esta manera, será necesario conformar, a la brevedad, un espacio de discusión plural, de mesas de trabajo en un proceso de parlamento abierto para aterrizar los puntos más apremiantes de esta propuesta de ley”.

“El gobierno de la Cuarta Transformación ha señalado que reducirá en 50% del presupuesto aprobado el gasto en publicidad oficial, sin embargo, la reducción es insuficiente si no existen reglas claras para su asignación. En este sentido, es encomiable que el Congreso de la Unión apruebe una ley de avanzada durante el presente periodo de sesiones”.



# LA POLÍTICA SOCIAL EN MÉXICO: DECISIONES INELUDIBLES PARA UN CAMBIO DE RUMBO

Héctor Rubio

COORDINADOR DE INNOVACIÓN E INCIDENCIA  
ACCIÓN CIUDADANA FRENTE A LA POBREZA

## Diagnóstico

Una de las ausencias más graves en México, y que ayudan a entender buena parte del desastre en el que se encuentra el país es la de una verdadera política social. Es decir, una política que sea coherente, integral, articulada y que coordine las acciones y el dinero que como país destinamos al desarrollo social.

El principal problema es que se sigue considerando de manera equivocada que la herramienta frente a la pobreza es la política social. Sin embargo, la inmensa mayoría de los casi 6,500 programas sociales gubernamentales carecen de las mínimas condiciones de transparencia, institucionalidad, cobertura y efectividad.



Por el contrario, lo que existe son miles de programas y miles de millones de pesos que se traducen en la pulverización de esfuerzos y en la dispersión de recursos para mantener una política social opaca, fragmentada, desarticulada y sin resultados.

La desarticulación de los casi 6,500 programas sociales (federales, estatales y municipales) que existen en el país, su alcance insuficiente para garantizar derechos, la ausencia de estrategias efectivas de coordinación entre órdenes de gobierno e instituciones, así como la falta de una agenda de combate efectivo a la pobreza y a la desigualdad, son algunas de las características de la política social que se ha implementado en México a lo largo de los años y que la hacen poco efectiva para mejorar las condiciones de vida de los millones de personas que sobreviven día a día en el abismo de la pobreza.

Estas son las principales conclusiones del estudio “Hacia una política social integral”<sup>22</sup> en una reciente publicación del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) que resume los resultados del proyecto de investigación del Laboratorio Nacional de Políticas Públicas (LNPP), el cual se ejecuta con el apoyo de Acción Ciudadana Frente a la Pobreza y de otras instituciones.

El estudio en mención documenta que la política social en México tiene los siguientes puntos de partida: estancada en el combate a la pobreza; enfocada a reducir estadísticamente las carencias, pero no a garantizar cabalmente el ejercicio de derechos; con estrategias que pueden ser ambiciosas en el papel, pero sin resultados; con programas sociales que tapan baches, pero no modifican condiciones de vida; con intentos fallidos de coordinación, e inercias administrativas que contrarrestan decisiones políticas.

Estas características tienen como consecuencia: ineficacia en la acción gubernamental, clientelismo en la operación de los programas sociales, y ausencia de una política social con enfoque de derechos.

En el caso del gobierno federal, solo 20 de los 232 programas sociales incluidos en el inventario de CONEVAL cubren a más del 50% de la población objetivo y a más de 100 mil personas. El resto son programas menores, de bajísimas coberturas, sin ninguna capacidad de atender efectivamente algún problema público relevante.

En los gobiernos locales el problema de la dispersión es mayor. La falta de institucionalidad impide tener datos básicos. El problema de

<sup>22</sup> Disponible en: <http://politicassocialintegral.lnpp.cide.edu/> y en <https://www.cohesionsocial.mx/objetivos-y-causas/cambios-institucionales/padron-unico-de-beneficiarios/hacia-una-politica-social>.

cobertura es aún mayor pero ni siquiera se puede medir. Únicamente 126 de los 2,528 programas de gobiernos estatales incluidos en el inventario más reciente de CONEVAL cuentan con la mínima institucionalidad de un documento normativo, un rubro en el presupuesto de egresos y reportar en la cuenta pública estatal. En 17 estados ningún programa cuenta con estas mínimas características de transparencia e institucionalidad.<sup>23</sup>

Este conjunto de miniprogramas dispersos, opacos y discrecionales en realidad responden a un interés político. En el mejor de los

casos, para simular que algo se hace. En el peor para generar clientelismo y facilitar la coacción del voto con base en las necesidades de las personas en mayor vulnerabilidad.

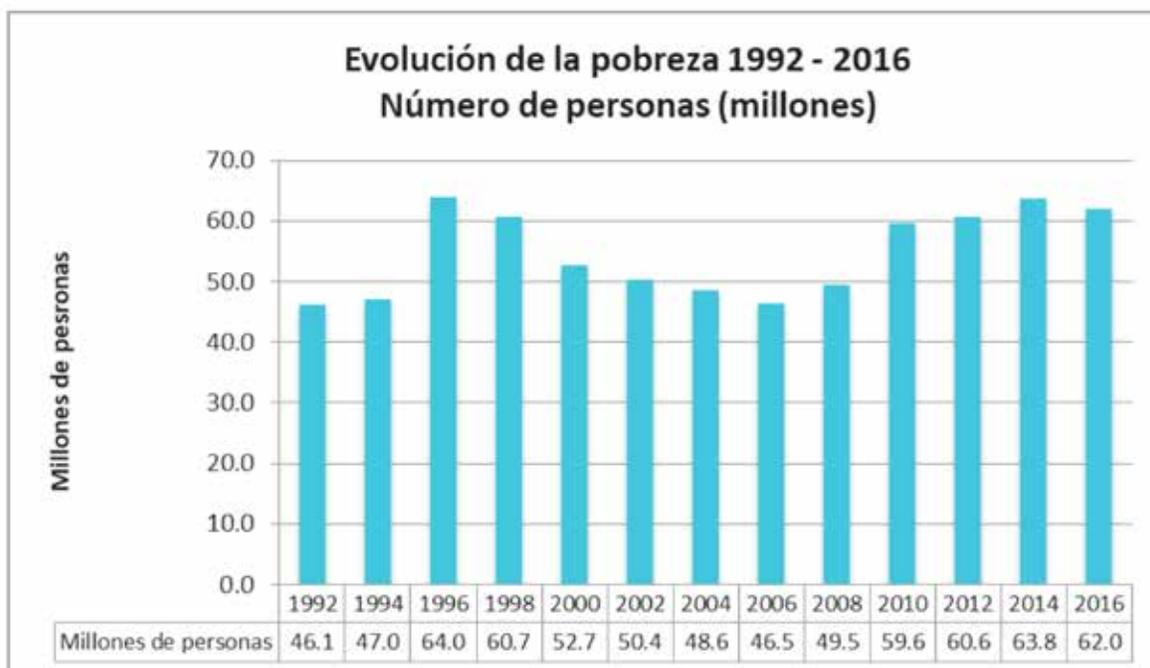
Por todo ello, no sorprende que la historia de la política social en México sea la historia de un fracaso. Hoy, los niveles de pobreza son los mismos que hace 25 años: más de la mitad de la población vive en condiciones de pobreza hoy como en 1992. Con la diferencia de que hoy son casi 16 millones más que hace 25 años: 62 millones de personas sobreviven día a día en el abismo de la pobreza.

### Evolución de la pobreza (por ingresos) en México



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (2013) y (2017).

<sup>23</sup> Datos del Inventario Nacional de CONEVAL de programas y acciones de desarrollo social, disponibles en: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario\\_nacional\\_de\\_programas\\_y\\_acciones\\_sociales.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx)



Fuente: Elaboración propia con datos de CONEVAL (2013) y (2017).

### **Sin transparencia ni rendición de cuentas crecen la corrupción y el uso político de los programas sociales**

Mientras en el mundo se ve a la política social como una herramienta clave para mejorar la vida de las personas y para garantizar sus derechos, en México se ha caracterizado por su opacidad y por ser utilizada discrecionalmente con una lógica electoral.

En la última parte del sexenio de Enrique Peña Nieto, sin ambages el gobierno federal designó titulares de la Secretaría de Desarro-

llo Social (SEDESOL) con nula experiencia en la materia, sin formación relevante para asumir su función, pero con sólidas credenciales relacionadas con la disputa partidista y la operación electoral.

Esto fue documentado de manera contundente en el proyecto de observación electoral denominado #DemocraciaSinPobreza a cargo de Acción Ciudadana Frente a la Pobreza.

Durante el proceso electoral de 2018, Acción Ciudadana Frente a la Pobreza, en coordinación con muchas otras organizaciones civiles,

centros académicos y medios de comunicación coordinó un proyecto destinado a disuadir, denunciar y documentar los actos de compra y coacción del voto utilizando programas sociales.

---

*El proyecto documentó no solo un conjunto de acciones ilegales de compra y coacción del voto, sino también el proceso de debilitamiento institucional y el conjunto de preparativos que posibilitan su realización: la generación de una bolsa de recursos y el nombramiento de operadores políticos en puestos clave.*

---

En efecto, al iniciar 2018, se generó una gran fuente de recursos mediante incrementos notorios de gasto, previo al proceso electoral. Solo para mencionar los casos más notorios, durante el primer trimestre de 2018, en comparación con el mismo periodo de años anteriores, el gasto en “Adefas” (adeudos de ejercicios fiscales anteriores) se incrementó en 168%, por un monto de 38.7 mil millones de pesos (mdp). La partida “materiales y suministros” incrementó su gasto en 38%, por

un monto de 42.3 mil mdp. Las delegaciones de varias dependencias como SEDESOL, SEDATU y otras, también incrementaron sospechosamente su gasto en 63%. Las unidades de comunicación, incrementaron en 52% su gasto, especialmente SEDATU (142%) y Hacienda (248%). Algunos programas de SEDESOL presentaron incrementos por 6,884 mdp. Varios programas de SAGARPA quintuplicaron su gasto, al pasar de 3,454 mdp a 21,378 mdp.

Por otra parte, hubo una clara rotación de personas clave: funcionarios de primer nivel asumieron candidaturas a cargos de elección popular, mientras que operadores electorales asumieron esos puestos vacantes de primer nivel. Un extitular de SEDESOL asumió la candidatura presidencial. El siguiente titular pasó a ser delegado del PRI en Chiapas y candidato a Senador por ese estado. La coordinadora del programa Prospera y el director general de LICONSA asumieron candidaturas a diputaciones federales. En sentido inverso, un cuadro político electoral del PRI de Oaxaca asumió como titular de SEDESOL; el delegado del PRI en Oaxaca pasó a ser Subsecretario de Desarrollo Social y Humano; el coordinador de delegados del PRI asumió la coordinación de delegados; y el Secretario de Administración y Finanzas del PRI pasó a ser oficial mayor, todos en la SEDESOL.

El proceso más grave, sin embargo, fue el debilitamiento de las instituciones para facilitar la compra y coacción del voto, particularmente la decisión del Tribunal Electoral de derogar un acuerdo del Instituto Nacional Electoral (INE) referido a prevenir el uso electoral de programas sociales. Dicho acuerdo sancionaba entre otras cosas: programas sociales sin reglas de operación o que no las siguen durante el proceso electoral; programas sociales sin padrones o que no notificaran al INE de su integración; ejecución de programas no contemplados en el presupuesto o creación de nuevos programas en el periodo electoral; modificaciones en el padrón de beneficiarios sin apego a las reglas de operación durante el proceso electoral; reparto de tarjetas que implicaran el ofrecimiento de un beneficio personal o el acceso a un futuro programa social, condicionado al resultado de la elección.

La documentación completa del proyecto #DemocraciaSinPobreza se puede consultar en [www.cohesionsocial.mx](http://www.cohesionsocial.mx) sin embargo este resumen de los resultados ofrece suficiente evidencia de la magnitud y el alcance del uso electoral de programas sociales. Todo ello afecta cualquier posible resultado en materia social y desvía grandes montos de recursos públicos, que no se aplican a resolver problemas públicos o menos aún a garantizar derechos sociales, sino a presionar y a conseguir votos.

### **Paradojas de un modelo de desarrollo disfuncional, ¿hacia dónde cambiar?**

El modelo de desarrollo que se ha aplicado en México no ha servido para reducir la pobreza y la desigualdad. Aunque hay mejoras estadísticas innegables en varios indicadores de carencias sociales, éstos no son suficientes.

Hoy como, hace 25 años, la mitad de la población vive en pobreza. Según los datos oficiales más recientes<sup>24</sup>:

- 62 millones de personas perciben un ingreso insuficiente para adquirir lo más básico. Son la mitad de la población.
- 87 millones, siete de cada diez personas, padecen al menos una carencia social.
- Más de 21 millones carecen del ingreso necesario para adquirir la canasta alimentaria. Entre ellas, más de 9 millones también padecen al menos tres carencias sociales. Se ubican en pobreza extrema, por ingresos y por carencias.

<sup>24</sup> Medición multidimensional de la pobreza del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), disponible en: <https://www.coneval.org.mx/Medicion/Paginas/PobrezaInicio.aspx>

Estos datos son escandalosos para un país que se ubica entre las 15 economías más grandes del mundo y que ha tenido estabilidad macroeconómica y un crecimiento moderado, pero real, por más de dos décadas. De 1992 a la fecha, la economía mejoró en muchos aspectos: el Producto Interno Bruto se duplicó. Las exportaciones se han multiplicado por cuatro y la inversión extranjera directa se ha multiplicado casi por cinco veces.

---

*La trágica paradoja es que en estos mismos 25 años, la pobreza regresó al mismo nivel que estaba en 1992. Entonces eran 46 millones de personas. Hoy son 62 millones, 16 millones más en esa condición.*

---

El principal problema es que se sigue considerando de manera equivocada que la herramienta frente a la pobreza es la política social. Sin embargo, salvo contadas excepciones, la inmensa mayoría de los casi 6,500 programas sociales de los gobiernos federal, estatales y municipales carecen de las mínimas condiciones de transparencia, institucionalidad, cobertura y efectividad para tener resultados en garantizar derechos sociales, promover igualdad de oportunidades, cerrar brechas de desigualdad o aliviar en parte las carencias sociales.

Ante este panorama, el cambio resulta urgente. Debe ser un cambio de fondo. Una auténtica transformación. Pero, ¿cuáles deben ser los “faros” u horizontes que guíen y articulen este cambio de fondo?

Desde nuestra perspectiva hay dos decisiones políticas ineludibles. Si se asumen a fondo son plenamente complementarias:

1. **Es indispensable romper el divorcio entre política económica y política social.** No hay manera de lograr reducciones significativas y sostenibles de pobreza únicamente a partir de los programas sociales. Si el crecimiento económico, el empleo, la inversión y la competitividad no contribuyen a generar bienestar, ingreso suficiente y seguridad social, para toda la población, especialmente para quienes han estado histórica y sistemáticamente excluidos, no hay manera que la política social lo resuelva.

- 2. Es urgente y esencial superar la dispersión, las ocurrencias y el clientelismo político de los programas sociales, asumiendo un enfoque de derechos.** El art. 1° de la Constitución establece un mandato ineludible para todas las autoridades, de los tres órdenes de gobierno, en todas las instancias y esferas de la función pública: respetar, garantizar, proteger y promover el ejercicio de los derechos humanos, sin discriminación y conforme a los principios, criterios, estándares y lineamientos de la propia Constitución y de los Tratados Internacionales reconocidos por México.

**Es posible hacer de México un mejor lugar para vivir. Aunque no será de un día para otro, sí lo será en un futuro que está a nuestro alcance, si empezamos a corregir el rumbo y a tomar las medidas precisas.**

## UNA ACTUALIZACIÓN SOBRE LA CORRUPCIÓN DOCUMENTADA EN LA

# Estafa Maestra

LA RED DE CORRUPCIÓN DOCUMENTADA POR LA ESTAFA MAESTRA en su momento sigue generando indignación por informaciones como esta que acusa un agujero en la Hacienda pública dejado por empresas fantasma:

ONCE DEPENDENCIAS, EN LA RED DE LA

## ESTAFA

<p><b>1</b></p>  <p><b>PEMEX</b></p> <p>PETRÓLEOS MEXICANOS</p> <p><b>36</b> CONVENIOS</p>	<p><b>2</b></p>  <p><b>SEDESOL</b></p> <p>SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL</p> <p><b>10</b> CONVENIOS</p>	<p><b>3</b></p>  <p><b>FOVISSSTE</b></p> <p>FONDO DE LA VIVIENDA DEL ISSSTE</p> <p><b>6</b> CONVENIOS</p>	<p><b>4</b></p>  <p><b>SCT</b></p> <p>SECRETARÍA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE</p> <p><b>4</b> CONVENIOS</p>
<p><b>5</b></p>  <p><b>BANBRAS</b></p> <p>BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PÚBLICOS</p> <p><b>3</b> CONVENIOS</p>	<p><b>6</b></p>  <p><b>SEP</b></p> <p>SECRETARÍA DE EDUCACIÓN PÚBLICA</p> <p><b>3</b> CONVENIOS</p>	<p><b>7</b></p>  <p><b>SAGARPA</b></p> <p>SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA, DESARROLLO RURAL, PESCA Y ALIMENTACIÓN</p> <p><b>2</b> CONVENIOS</p>	<p><b>8</b></p>  <p><b>SENASICA</b></p> <p>SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD, INOCUIDAD Y CALIDAD AGROALIMENTARIA</p> <p><b>2</b> CONVENIOS</p>
<p><b>9</b></p>  <p><b>RAN</b></p> <p>REGISTRO AGRARIO NACIONAL</p> <p><b>2</b> CONVENIOS</p>	<p><b>10</b></p>  <p><b>SE</b></p> <p>SECRETARÍA DE ECONOMÍA</p> <p><b>1</b> CONVENIO</p>	<p><b>11</b></p>  <p><b>INEA</b></p> <p>INSTITUTO NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE LOS ADULTOS</p> <p><b>1</b> CONVENIO</p>	

FRAUDE CON

# \$7,670,077,500

“ El esquema de desvío de recursos públicos documentado en La Estafa Maestra no solo propició que 144 empresas fantasma o irregulares desaparecieran presuntamente más de 4 mil 600 millones de pesos de 11 dependencias del gobierno federal, a través de 8 universidades públicas. Además, 35 de esas empresas dejaron un agujero en la Hacienda pública de 5 mil millones por impuestos no pagados.

“Así lo informó el Servicio de Administración Tributaria (SAT) a partir de una solicitud de información realizada por Animal Político, en la que señaló que hasta el momento llevan realizadas auditorías fiscales a 35 de las 186 empresas que, en total, participaron y se beneficiaron con miles de millones del erario gracias a La Estafa Maestra”.

# CORRUPCIÓN Y DESIGUALDAD SOCIAL

Francisco Alvarado Arce

MIEMBRO DE INICIATIVA CIUDADANA PARA LA PROMOCIÓN DE LA CULTURA DEL DIÁLOGO, A.C.

Las crisis económico-financieras y políticas que México registró durante las décadas de 1970 y 1980 fueron un aliciente con presión externa (FMI y Banco Mundial) para que el país realizara reformas estructurales de corte neoliberal, que a la postre se consolidó como un nuevo modelo de desarrollo. Dichas reformas modificaron la base de la concepción de la justicia social que hasta ese momento se mantenía con una dosis de tradición social y de solidaridad con los estratos de la sociedad más vulnerables.



Con el cambio, se abandonó de la búsqueda de un claro objetivo de igualdad de condición entre la ciudadanía, por uno que aceptó de manera “natural” las desigualdades de condición crecientes, como un precio a pagar por la sociedad a cambio de un mayor crecimiento económico y de “amplias” oportunidades individuales de desarrollo.

Ante las crecientes desigualdades sociales que derivaron de la aplicación de un modelo económico neoliberal, los gobiernos de las últimas casi cuatro décadas reformularon la justicia social como un proceso de corresponsabilidad entre el Estado y el individuo, y se marginó la concepción de que ésta era una responsabilidad absoluta del Estado de proveer los medios y el entorno social adecuado para que los individuos ejercieran sus libertades en un entorno económico social que apostaba por el bien común.

**A pesar de lo anterior, tanto la pauperización de la sociedad como la desaparición de facto de la aspiración de la clase media de ascender en la escala social de bienestar llevaron a los gobiernos en turno a reclasificar la pobreza en función de la carencia de los sectores vulnerables.**

### **Sello paternalista y discrecional de los programas sociales**

En ese sentido la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) indica que para medir la pobreza es necesario tomar en cuenta los siguientes indicadores: ingreso corriente per cápita, rezago educativo, acceso a los servicios de salud, acceso a la seguridad social, calidad y espacios en la vivienda, acceso a los servicios básicos en la vivienda, acceso a la alimentación y grado de cohesión social.

Estos indicadores sirvieron de base para crear programas sociales con un marcado acento paternalista que en su arranque fueron orientados a paliar, que no anular, los rezagos de poco más de la mitad de la población del país. Sin embargo, estos programas acusaron un conjunto de resultados que no coadyuvaron a que se atenuara la tendencia decreciente de la desigualdad que de suyo no fue compatible con otros indicadores macro de la economía mexicana.

En el fondo, no se trató de la ineficacia de dichos programas, sino de los mecanismos y las vías mediante las cuales los recursos se hacen llegar a los beneficiarios; además de que está comprobado que una de las causas principales es la de un claro indicio de corrupción en el manejo discrecional de los recursos y los padrones de beneficiarios. Sin

embargo, un factor que incide en esa mala práctica gubernamental radica en la multiplicidad de los programas de asistencia social.

Cabe mencionar que de acuerdo con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) a la fecha existen un total de 6 mil 491 programas y acciones de desarrollo social en todo el país (152 federales, 2 mil 528 estatales y 3 mil 811 municipales), todos ellos, muy similares entre sí, duplicados, empalmados o con objetivos que poco tienen que ver con resolver los rezagos sociales e incluso, el problema de la pobreza en el país. Por ello, una mejora no ha repercutido cualitativamente en la población beneficiada, dado que los programas sociales no están coordinados ni articulados entre sí, además de que 7 de cada 10 ni siquiera están respaldados por un documento normativo para su implementación. Lo anterior decanta en esfuerzos difusos que, en buena medida, tienen como causa común la falta de una definición inequívoca de los responsables de diseñar e implementar la política social.

A ello se suma el hecho de que históricamente se adoptó la idea de que ser “transa” y “robar por una buena causa” es parte del carácter nacional. Tal afirmación es contraproducente, pues da margen a una doble moral, a un juego perverso de tolerancia y de complicidad donde predomina la convicción

de que más vale ser parte de la corrupción que quedarse fuera.

Debido a lo anterior, los resultados de los programas sociales muestran subejercicios, opacidad y sobrepagos. El ejemplo más emblemático es que ante la existencia de dinero público etiquetado para abatir rezagos sociales, buena parte de esos recursos se pierden en el camino de su ejercicio y por pagos indebidos o simplemente por el desvío de esos recursos a fines distintos a los que originalmente estaban destinados.

La falta de transparencia en la gestión del dinero público y otorgamiento de los apoyos de los programas sociales evidencia la existencia de actos irregulares y de corrupción por parte de servidores públicos. Un factor causante de ello es porque los padrones de beneficiarios presentan irregularidades tales como discrecionalidad en la asignación de los recursos y procesos de selección de beneficiarios diferente a lo establecido en las reglas de operación de cada programa, lo que conlleva a que los recursos se distraigan para fines ajenos a la política social y sobre todo en el hecho de que estos no atienden a su población objetivo.

Un factor que aunque no reviste un signo de corrupción, pero sirve como instrumento de presión, es el chantaje que ejercen orga-

nizaciones sociales con clara filiación partidista o ideológica, que mediante manifestaciones y presión consiguen recursos de programas específicos, aunque sus líderes son quienes deciden a quienes beneficiar, generalmente y de manera exclusiva a sus afiliados.

---

*Otros son los operadores políticos vinculados de manera directa a los partidos políticos que se encargan de movilizar a la gente o piden el voto y que generalmente actúan por intereses personales, convirtiéndose en operadores de programas que por definición condicionan a los beneficiarios en época electoral los apoyos sociales a cambio de su sufragio por un personaje o partido en particular para sacar ventaja política.*

---

### **Nuevas reglas en la instrumentación de la inversión social**

Ante ese panorama, para combatir la corrupción en la instrumentación de los programas sociales hay que alentar una vocación de servicio a prueba de prácticas de ese mal. Para ello se precisa consolidar la eficacia y la transparencia de los programas sociales en sintonía con los grandes objetivos nacionales, separar los asuntos públicos de los privados

y anular la creencia de que el aparato de gobierno es un botín de unos cuantos.

Ese cambio exige por definición reducir la laxitud de las normas y forjar una nueva cultura en el que ni las leyes, ni los impuestos, ni los proyectos y mucho menos los organismos públicos deben ser manejados como

patrimonio de unos cuantos. Ello se antoja una tarea extraordinaria, pues para eliminar la corrupción en materia de política social habría que comenzar por dejar al margen la práctica cotidiana de despojar los recursos a la sociedad y hacer negocio por supuestas causas altruistas, ecológicas, contra el hambre y la pobreza.

En ese plano, la corrupción investida como el lucro que muchos hacen con los programas sociales, debe dar paso a una nueva política social que deseche el reclutamiento,

el alineamiento, la sumisión y el condicionamiento de grandes grupos sociales vulnerables.

Esa nueva política social deberá evitar la continuidad de múltiples programas asistencialistas que solo mitigan la profundidad y extensión de los rezagos sociales y, en cambio, formular una política social basada en los derechos: a la alimentación, a la educación, a la salud, etc. Es decir, construir un auténtico Estado Social, que es más amplio que el actual Estado del Bienestar.

**En suma, la concepción de una nueva política social en el país corre por la vía de la innovación y de cambios continuos en los programas y las estrategias sociales. Exige consolidar el mandato plasmado en la Constitución, en su capítulo de derechos sociales y económicos, de que estas garantías son un derecho y no una prebenda, para dejar a atrás la concepción más amplia que desde su creación apunta a que se trata de un capítulo meramente aspiracional.**

## SINDICATOS COMO ACTOR SOCIAL RELEVANTE. RETOS Y OPORTUNIDADES

Inés González

COORDINADORA GENERAL COLEGIADA DE LA RED DE MUJERES SINDICALISTAS

**E**l sindicalismo mexicano es un amplio mosaico complejo y diverso. En estas cortas líneas intentaré plantear un breve balance y algunas reflexiones a partir de cambios recientes, como es la reforma constitucional al artículo 123, de febrero de 2017; la ratificación del Convenio 98 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); el anexo laboral del T-MEC y el marco que ofrece la nueva coyuntura política, después del 1º de julio de 2018.

En los países donde el sindicalismo es fuerte y su nivel de organización alcanza grados altos, encontramos que existe una relación directa en la distribución del ingreso, respeto de los derechos humanos, empresas productivas y bajo índice de conflictos laborales.



### Algunos problemas sindicales

La imagen social de los sindicatos en México se encuentra en un franco deterioro, que los coloca en una situación complicada para ser tomados en cuenta como parte del proceso democrático del país. La relación Estado – sindicato ha situado a las organizaciones en un nivel de subordinación, son aceptados si el sindicato se somete al gobierno y a la empresa, lo que anula su autonomía para negociar bilateralmente, un ejemplo muy claro son los salarios, los más bajos de América Latina.

La debilidad política de los sindicatos también está relacionada por la baja tasa de afiliación sindical, alrededor del 10%. Varios hechos inhiben cualquier intento de los trabajadores a organizarse libremente: la transformación que ha sufrido el trabajo clásico, la informalidad laboral, la falta de oferta de los sindicatos, la cultura antisindical de las empresas, el control del gobierno, la “paz laboral” y cero huelgas, el incumplimiento del Convenio 87 sobre la Libertad Sindical y la Protección del Derecho de Sindicación de la OIT, ratificado por México en 1950, así como la no generación de trabajos dignos. En los hechos vemos una renuncia a sus derechos políticos, por sobre sus derechos económicos.

Una de las herramientas más importantes de los sindicatos es la negociación colectiva, que

en México es decadente. Los estudiosos hacen cálculos que señalan que el 90% de los contratos colectivos de trabajo que se firman son de protección patronal, es decir, se realizan entre el patrón y el “sindicato”, sin el conocimiento de las y los trabajadores. Los contratos de protección patronal tienen el objetivo de abaratar costos, anulan la bilateralidad de las relaciones laborales para que estas las decida libremente el patrón; controlan cualquier intento libre de organización, trastocando el derecho de la libertad a elegir de los trabajadores. Actos que son permitidos por la autoridad laboral, incluso, promovidos por ellos mismos.

Además de que en México la negociación colectiva es mayormente de protección patronal, una característica que se suma a su debilitamiento es que se realiza por empresa, en el mejor de los casos. Por cierto, hoy predomina la firma de contratos colectivos en cada planta, tienda, unidad económica. Como ejemplo, Walmart tiene tantos contratos colectivos como establecimientos existen en el país. La atomización de los contratos colectivos impide la cobertura del mejor contrato a todos los trabajadores de la empresa, de la rama de industria o sector, debilitando con ello la organización de los trabajadores, entre otros. Así ocurre en Walmart, una empresa con las peores prácticas laborales.

### Cambios legales recientes

Los cambios legales realizados en 2017 y 2018 podrían marcar un giro positivo a la lista de los problemas enunciados. La subordinación de los sindicatos y de los trabajadores no se remontan con normas nuevas, aunque son fundamentales como principio para cambiar el statu quo en el que hoy se encuentran las relaciones laborales.

La reforma constitucional a los artículos 107 y 123, publicada en 2017, es la más importante de los últimos 100 años. Establece por vez primera que la consulta a las y los trabajadores debe ser libre personal y secreto en los casos de la elección de sus dirigentes sindicales, la firma de un contrato colectivo de trabajo inicial y la titularidad de un contrato colectivo.

Otro cambio realizado se refiere a la justicia laboral. Se extinguirán las juntas de conciliación y arbitraje, con lo cual se acaba el tripartismo simulado en la justicia y se rompe el vínculo perverso con el Poder Ejecutivo, ordenando la creación de juzgados laborales dependientes del Poder Judicial, que busca que los juicios sean expeditos e imparciales. En México, el promedio para la resolución de un conflicto laboral dura 4.5 años.

Ante la falta de transparencia de información de los sindicatos, la reforma constitucional

de 2017 ordena que los contratos colectivos, los estatutos, reglamentos, comités, registros sindicales, etc., deberán ser públicos, para lo cual establece la creación de un organismo público descentralizado que se haga cargo de su publicación, de manera que las y los trabajadores y la sociedad accedan a estas informaciones públicas.

La reciente ratificación del Convenio 98 de la OIT sobre el Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, marcará las bases para transitar hacia una negociación colectiva real. Las décadas de resistencia para no ratificarlo tenía que ver con el rechazo del propio sindicalismo corporativo (CTM, CROC, etc.) y de los patronos, ligado a la firma de los contratos de protección patronal.

El anexo laboral del T-MEC, firmado el 30 de septiembre de 2018, no solo plantea la obligación de México para realizar reformas secundarias que apuntale la reforma constitucional de febrero de 2017, sino, además, establece otras reformas de alto calado para la democratización del mundo del trabajo. El T-MEC no ha sido aprobado por el Senado de los Estados Unidos, ampliando la fecha fatal establecida para su entrada en vigor el 1° de enero de 2019.

### Algunos escenarios

Los resultados electorales del 1° de julio, la reforma constitucional, el T-MEC y la ratificación del Convenio 98, así como el retorno de líderes sindicales como Napoleón Gómez Urrutia y Elba Esther Gordillo, han provocado en buena hora que los medios masivos de comunicación y las redes sociales volteen sus miradas al sindicalismo. Sumándonos a esa euforia, podremos aventurarnos a plantear algunos escenarios.

1. Que el sindicalismo independiente fortalezca su independencia y sus prácticas democráticas.
2. Que el sindicalismo corporativo se democratice.
3. Que el sindicalismo se unifique y se conviertan en actores propositivos y críticos ante el nuevo gobierno.
4. Que el sindicalismo independiente se corporativice ante el nuevo gobierno.
5. Que el sindicalismo corporativo sea fiel al nuevo gobierno.
6. Que el sindicalismo en general se debilite aún más.
7. Que el sindicalismo se atomice aún más y surjan nuevas centrales fieles al nuevo gobierno.

La historia del sistema político mexicano y el arreglo institucional entre El estado y el sindicato, más los hechos recientes que son de la opinión pública, pueden ayudar a realizar conclusiones propias del rumbo que tomará el sindicalismo en el país.

Cierto es que no se ha realizado la reforma secundaria a las leyes que involucra la reforma constitucional de febrero de 2017 y existen intereses empresariales de que estas no se lleven a cabo. Si el Congreso de los Estados Unidos no aprueba el T-MEC, nos quedaremos con el viejo tratado y disminuiría la presión internacional sobre cambios democráticos al mundo laboral mexicano. México, como muchos países, a pesar de que nos encontramos en un mundo globalizado, tiene muy poca experiencia en aplicar los tratados internacionales que ha firmado, y para ejemplificar esta práctica, el país ha recibido una serie de recomendaciones por el nulo respeto del Convenio 87, ratificado en 1950.

La reforma constitucional, la ratificación del Convenio 98, el T-MEC y los resultados electorales del 1° de julio, son importantes puntos de partida que difícilmente podrán coincidir, toca al sindicato saberlos aprovechar.

## Reflexiones finales

Cierto es que los buenos tiempos del sindicalismo han pasado, aunque su existencia, como actor social, es hoy más importante que nunca. En los países donde el sindicalismo es fuerte y su nivel de organización alcanza grados altos, encontramos una relación directa en la distribución del ingreso, respeto de los derechos humanos, empresas productivas y bajo índice de conflictos laborales. Siguiendo con los ejemplos, puedo enunciar dos casos de sindicatos independientes en el sector automotriz, Nissan Civac y VW Puebla, que tienen los mejores contratos colectivos de trabajo y gozan de los salarios más altos del sector.

Si bien el cambio tecnológico y la digitalización tienen un impacto muy importante en el mundo del trabajo y pueden representar una serie de amenazas de pérdida de empleos, también pueden ser la oportunidad para que en estos nuevos tiempos los sindicatos en México se adelanten a las propias empresas y al gobierno, para plantear propuestas de formación profesional técnica inicial y permanente, que permita la recualificación de las y los trabajadores, es decir, defender al trabajador, no el puesto de trabajo, porque los puestos con los cambios se desfasan, en tanto que el trabajador tiene una larga vida productiva.

El internet es una herramienta por explorar para los procesos de organización del sector laboral, probando nuevas e ingeniosas formas de atraer el interés de las personas trabajadoras. El uso de las redes sociales puede llegar a sustituir las reuniones, facilitar la entrega de información, toma de decisiones y coordinar acciones. Si el movimiento sindical aprovecha la digitalización ganará tiempo, sindicalizados, poder de representación y negociación.

Está en puerta el programa Jóvenes Construyendo el Futuro (JTF) en el que los sindicatos tienen mucho que decir, aportar y hacer para construir una infraestructura que contribuya al éxito del Programa, 2 millones seiscientos mil jóvenes necesitan también la ayuda de los sindicatos.

El declive del sindicalismo es una buena oportunidad para revisar la importancia de los sindicatos como actores sociales en la coyuntura política que atraviesa México. A partir del 1º de diciembre entrará en funciones un nuevo gobierno que en materia sindical ha enviado señales favorables, esperemos que las organizaciones tengan una posición propia, no de sumisión, que aprovechen y planteen cambios estructurales a la altura de los grandes desafíos que impone el mundo del trabajo y la sociedad en su conjunto.

# ESCAPARATE CIUDADANO



ESTA SECCIÓN PRESENTA ALGUNOS PROYECTOS QUE INICIATIVA CIUDADANA HA PUESTO EN MARCHA EN ALIANZA CON OTRAS ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL, ACADEMIA Y GOBIERNO

## **Ruta de presentaciones del informe final del Observatorio Binacional**

**D**urante los últimos dos meses, el informe final de nuestro proyecto del Observatorio Binacional del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero ha sido presentado en diferentes escenarios, para difundir los hallazgos y recomendaciones de este estudio, realizado por Iniciativa Ciudadana para la Promoción de la Cultura del Diálogo A.C. con el sustento del Fondo de Apoyo para la Observación Electoral (FAOE) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

Entre los principales resultados de la investigación, llevada a cabo en Ciudad de México, Puebla y seis ciudades de Estados Unidos, destacan las barreras

para el registro en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, la desinformación y las limitaciones logísticas del voto postal.





Hasta ahora, el Observatorio Binacional ha sido presentado en: Foro internacional sobre voto migrante. Evaluación integral del voto de la y los mexicanos residentes en el extranjero, UNAM Chicago (Chicago, Illinois); 2do Seminario de informes finales de observación electoral FAOE 2018 (Pachuca, Hidalgo); XXIX Congreso internacional de estudios electorales: balance de los procesos electorales (Monterrey, Nuevo León); Seminario para la Presentación de Recomendaciones de los Proyectos de Observación Electoral (UNAM, Ciudad de México); y en el 3er Seminario de Informes Finales de Observación (INE, Ciudad de México).



PÁGINA WEB:  
[www.iniciativaciudadana.org.mx](http://www.iniciativaciudadana.org.mx)



Iniciativa  
Ciudadana PCD



@iniciativa\_pcd



<https://www.youtube.com/user/Iniciativapcd>

## BRÚJULA CIUDADANA 104

TELS. 5514 1072 / 5525 8232 / 5525 8276

XIOMARA PERAZA  
EDITORA DE LA REVISTA BRÚJULA CIUDADANA  
[xiomara.peraza@iniciativaciudadana.org.mx](mailto:xiomara.peraza@iniciativaciudadana.org.mx)

JUDITH MELÉNDREZ BAYARDO  
DISEÑO Y EDICIÓN  
[judithmelba@gmail.com](mailto:judithmelba@gmail.com)

