

CORRUPCIÓN Y DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

EN AMÉRICA LATINA. ESTUDIO DE CASOS
DE ECUADOR, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA



IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

© 2020, Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Reservados todos los derechos.

168p Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Corrupción y derechos económicos y sociales en América Latina
Ecuador, México y República Dominicana – San José, C.R. : IIDH, 2020

168 p. : 21,59 x 27,94 cm.

Las ideas expuestas en este libro son de exclusiva responsabilidad de las personas autoras y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al editor.

Autores:

Coordinación general:

Daniel Vázquez

Coordinación de investigaciones por país:

Luz Angela Cardona

Coordinación de investigación cuantitativa:

Horacio Ortiz,

Asistente de investigación:

Miriam Estrada,

Investigadores por país:

Luz Angela Cardona - México

Guillermo Peña - República Dominicana

Rosa Elena Vallejo – Ecuador

Coordinadora operativa:

Larissa Segura

Revisión académica y de estilo:

Lucrecia Molina

Diagramación:

Gidget Monge

Portada y Artes finales:

Unidad Editorial - Servicios Especiales - IIDH

Impresión:

Instituto Interamericano de Derechos Humanos
Apartado Postal 10.081-1000 San José, Costa Rica
Tel.: (506) 2234-0404 Fax: (506) 2234-0955
e-mail:s.especiales2@iidh.ed.cr
www.iidh.ed.cr

CORRUPCIÓN Y DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

**EN AMÉRICA LATINA. ESTUDIO DE CASOS
DE ECUADOR, MÉXICO Y REPÚBLICA DOMINICANA**

IIDH

Instituto Interamericano
de Derechos Humanos

CONTENIDO

Presentación	5
Resumen Ejecutivo	9
Los derechos económicos y sociales en los casos analizados	9
Las mediciones de la corrupción en los casos analizados	10
Las causas de la corrupción en los casos analizados	11
Diseños institucionales para combatir la corrupción	12
Obstáculos y retos en los diseños institucionales anticorrupción	13
Paradojas en el diseño institucional para combatir la corrupción	14
Relación entre la corrupción y las violaciones a los derechos económicos y sociales	15
La corrupción como patrón estructural de violaciones a los derechos económicos y sociales	16
El costo de la corrupción sobre los derechos económicos y sociales	16
Los casos de violaciones a derechos económicos y sociales por actos de corrupción	18
Actos de corrupción que derivaron en violaciones a derechos económicos y sociales en los casos analizados	20
Colectivos y personas en situación de vulnerabilidad identificados en los casos analizados	21
Aprendizajes de los casos analizados	22
Agradecimientos	24
Introducción	25
De las dictaduras a los patrones estructurales de violación a los derechos humanos	25
Puntos de partida... y de llegada	27
Propuesta metodológica	27
Estructura del texto	30

Corrupción y derechos económicos y sociales	31
¿De qué hablamos cuando decimos corrupción y derechos económicos y sociales?	31
¿Por qué se espera una relación entre corrupción y violaciones a los derechos económicos y sociales?	33
Aproximación a los niveles nacionales de corrupción y DES en América Latina	40
Operacionalización y diagnóstico de los indicadores y niveles nacionales de corrupción	40
Operacionalización y diagnóstico de los niveles nacionales de derechos económicos y sociales	44
Los costos de la corrupción en los DES: análisis de estadística inferencial	48
El efecto de la corrupción sobre la pobreza	48
El efecto de la corrupción sobre la esperanza de vida	49
El efecto de la corrupción sobre los años de escolaridad	50
La corrupción y los derechos económicos y sociales en Ecuador	52
Explicando la corrupción en Ecuador	52
Avances en el combate a la corrupción	55
Obstáculos y retos en el combate a la corrupción	60
La corrupción y los DES en Ecuador: datos estadísticos	62
Los casos más conocidos de corrupción (2014-2019)	69
Furukawa plantaciones: la esclavitud contemporánea	71
La corrupción que permitió que la esclavitud contemporánea existiera en Furukawa	78
DES violados por la corrupción en el caso Furukawa	80
Las poblaciones en situación de vulnerabilidad más afectadas	86
Recomendaciones para el caso Furukawa	88

Corrupción y violaciones a los derechos económicos y sociales en México	90
Explicando la corrupción	90
Avances en el combate a la corrupción	94
Obstáculos y retos en el combate a la corrupción	100
La corrupción y los DES en México: datos estadísticos	101
Casos más conocidos de corrupción en México (2014-2019)	106
El sismo del 2017 y el derecho a la vivienda adecuada	110
La corrupción que derivó en los derrumbes	113
Derechos económicos y sociales violados por la corrupción en el caso de los sismos	115
Las poblaciones en situación de vulnerabilidad más afectadas	116
Recomendaciones para la protección de los DES a partir del caso concreto	117
La corrupción y los derechos económicos y sociales en República Dominicana	119
Explicando la corrupción en República Dominicana	119
Avances en el combate a la corrupción	122
Obstáculos y retos en el combate a la corrupción	125
La corrupción y los DES en República Dominicana: datos estadísticos	126
Casos más conocidos de corrupción en República Dominicana (2014-2019)	131
Medicamentos falsificados y vencidos y el derecho a la salud en República Dominicana	133
La corrupción que permitió la venta de medicamentos vencidos o falsificados	134
Derechos económicos y sociales violados por la falsificación de los medicamentos	135
Las poblaciones en situación de vulnerabilidad más afectadas	135
Recomendaciones para la protección de los DES a partir del caso concreto	135

Conclusiones y Recomendaciones	137
Los derechos económicos y sociales en los casos analizados	137
La corrupción en los casos estudiados	137
Relación entre la corrupción y las violaciones a los derechos económicos y sociales	140
Aprendizajes derivados de los casos estudiados	145
Fuentes de información	146
Bibliografía	146
Revisión hemerográfica	157
Entrevistas	162
Grupos focales	164
Otras fuentes	164

PRESENTACIÓN

La transición política en América Latina representó avances en la democracia formal, pero en la mayoría de países, estos avances no se corresponden con la legitimidad en el ejercicio de la función pública. Esto se evidencia en los casos de corrupción y abuso de poder que socavan el Estado de Derecho y, por ende, los derechos humanos.

Por el aumento y gravedad de estos casos en la región, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su Resolución 1-18 estableció que “la corrupción es un fenómeno complejo que afecta a los derechos humanos en su integralidad, civil, política, económica, social, cultural y ambiental. Esto debilita la gobernabilidad y las instituciones democráticas, fomenta la impunidad, socava el estado de derecho y exacerba la desigualdad”¹. Destacó, además, la importancia del control ciudadano ejercido por jueces, fiscales, defensores (as) de derechos humanos, denunciante(s) y periodistas en la investigación y denuncia de la corrupción. Complementariamente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos estipuló expresamente el derecho de los (as) ciudadanos (as) de buscar y recibir la información que se encuentre bajo el control del Estado para combatir la corrupción. Sin embargo, la dinámica de la corrupción amenaza el acceso a la información y a la participación, con medidas tan extremas como la intimidación, la amenaza, el soborno y la desaparición.

Así, a pesar del reconocimiento interamericano que tienen la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana como principios básicos para lograr una cultura de legalidad respetuosa de los derechos humanos, la evidencia indica que la legitimidad del ejercicio del poder se ha estancado por

la corrupción y el abuso de poder; la persistencia de normas que obstaculizan el acceso a la información pública; la débil cultura ciudadana para participar y exigir cuentas, y la incomprensión de la corrupción como un acto de violación a los derechos humanos.

Si bien es cierto que existen nociones de la afectación sobre los derechos humanos que genera la corrupción a través de la omisión y negación del derecho a la información y a la participación; y que se han registrado buenas prácticas ejerciendo mecanismos de control, se observa que existen vacíos importantes en el conocimiento y sensibilización de la ciudadanía sobre los impactos reales que tiene la corrupción en su calidad de vida y, por lo tanto, aún es deficiente la participación generalizada en prácticas de control, vigilancia y auditoría ciudadana, que busque la exigencia y protección de sus derechos humanos.

Haciendo este análisis, la estrategia institucional del IIDH incluyó la promoción de gestiones institucionales transparentes y participativas, entendidas como aquellas en las que las autoridades públicas demuestran una cultura de legalidad y transparencia en el manejo de recursos y toma de decisiones, facilitando la rendición de cuentas y la participación activa de la ciudadanía en acciones de control ciudadano que prevengan la corrupción.

La primera conclusión a la que llegó el IIDH en el análisis de contexto permanente que realiza, es que el vínculo entre la corrupción y los derechos humanos debe ser investigado y establecido más rigurosamente. La omisión y la negación del acceso a la información y la participación son solamente algunos de los impactos de la corrupción sobre

¹ Resolución adoptada el 2 de marzo de 2018, en el 167º periodo de sesiones, efectuado en Bogotá, Colombia.

los derechos humanos, pero estos además afectan los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) de la población y, por lo tanto, se disminuye la calidad de la democracia, el Estado de derecho y la institucionalidad pública mientras se perpetúa la exclusión, la desigualdad y la pobreza. Esta relación es, además, difícil de establecer y de comprender por la población debido a que en América Latina co-existen procesos legales, sociales y políticos diferentes, así como avances, retrocesos, interpretaciones y posturas heterogéneas con respecto al fenómeno.

En tal sentido, el IIDH observa que, excluyendo a los actores cuyos mandatos están directamente vinculados a la lucha contra la corrupción, persiste el desconocimiento y la falta de conciencia acerca del impacto de la corrupción en el derecho a la vida digna de las personas, y esto obstaculiza su participación y control ciudadano para la defensa de sus derechos.

El reto investigativo y metodológico es importante debido a que, si socialmente no se demuestra ni se comprende que la corrupción no solo lesiona los derechos procedimentales como el acceso a la información y la participación, sino también los DESCAs, las personas y colectivos perjudicados, al no asumirse como titulares de derechos, y los portadores de obligaciones que incurran en violación, al permanecer impunes, tenderán a naturalizar, legitimar y reproducir esta práctica.

En términos prácticos, se asume que superar el desconocimiento estimula la responsabilidad social y el compromiso político ciudadano para prevenir la corrupción. El IIDH busca contribuir con el cumplimiento de esta premisa, proveyendo a los movimientos ciudadanos, órganos de control, defensores (as), operadores de justicia, institutos de transparencia, academia, medios de comunicación, legisladores (as) y ciudadanía en general, la publicación que acá se presenta, que investiga el fenómeno de la corrupción desde el enfoque basado en derechos económicos, sociales y culturales. Específicamente, la publicación ofrece:

Un marco teórico y conceptual que permite relacionar a la corrupción como causa de un menor ejercicio de derechos económicos y sociales (DES).

Estadísticas descriptivas que permiten identificar los niveles de corrupción en México, Ecuador y República Dominicana.

Estadísticas descriptivas que identifican y presentan los niveles de ejercicio de los derechos económicos y sociales en México, Ecuador y República Dominicana.

Demostración de la relación causal que existe entre la corrupción y los derechos económicos y sociales por medio de un modelo de estadística inferencial.

Análisis de tres casos concretos de corrupción (uno en México, uno en Ecuador y uno en República Dominicana) que hayan tenido como consecuencia la violación de derechos económicos y sociales y donde estén involucrados grupos en situación de vulnerabilidad.

Identificación de actores y derechos violentados, reconstrucción del caso y análisis de los mecanismos que permitieron el acto de corrupción y la violación a los derechos humanos.

Con este trabajo se amplía el conocimiento y la sensibilización sobre la relación causal entre la corrupción y la violación de derechos humanos, a partir de una metodología sólida y un proceso de investigación confiable, y promover así, las prácticas de control ciudadano informado con un enfoque basado en derechos humanos, y con esto, se satisface el objetivo del IIDH de educar en derechos humanos para promover gestiones institucionales transparentes y participativas.

José Thompson
Director Ejecutivo.

RESUMEN EJECUTIVO

LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN LOS CASOS ANALIZADOS

Es muy complicado medir todas las dimensiones de un derecho económico y social (DES) por lo que nos acercamos a ellos por medio de proxys, de indicadores. Los empleados para analizar los casos de Ecuador, México y República Dominicana en esta investigación fueron los siguientes: promedio de años de escolaridad, esperanza de vida y nivel de ingresos. Además, buscamos indicadores para cada país que nos permitieran contrastar la intensidad de la corrupción con el ejercicio de los DES. En Ecuador y República Dominicana trabajamos con la condición de ocupación (ocupado o desocupado), acceso a seguridad social y años de escolaridad; y, en México, con indicadores de vulnerabilidad social: rezago educativo y los accesos a la salud, seguridad social, vivienda, servicios de la vivienda y el derecho a la alimentación.

El promedio de años de escolaridad nos permite observar el derecho a la educación porque es la concreción de un derecho llave en términos de que abre la puerta a otros derechos, como el trabajo digno y el salario suficiente, los que, a su vez, posibilitan el acceso a la seguridad social, la vivienda, la salud y la alimentación. En este aspecto, en los tres países se observa una mejora constante entre el 2001 y el 2017; en República Dominicana el valor es el mismo en los últimos cuatro años de la medición, cuando pasó de 6.5 a 7.8 años, es decir, la escolaridad promedio aumentó 1.3 años; México pasó de 6.8 a 8.6 años (1.8 años más); y, Ecuador de 7 a 8.7 (1.7 años más).

La esperanza de vida sintetiza el esfuerzo estatal en el cumplimiento de sus obligaciones relativas a múltiples derechos. ¿Qué tiene que hacer el Estado para que esta crezca un año? Mejorar la salud, la alimentación, el acceso al agua, el trabajo digno y salubre, por mencionar algunos.

En tal sentido, en Ecuador y República

Dominicana se observa un constante aumento; el primero pasó de 73 a 76 años entre el 2001 y el 2017 (tres años); en el segundo, de 69.8 a 72.9 en el mismo periodo (3.1 años). En cambio, en México hubo una muy leve mejora entre 2001 (74.8) y 2005, que fue neutralizada en los años posteriores y terminó prácticamente con el mismo valor, 74.8, en el 17. Es justo a partir del 2006 -y hasta la fecha- que México sufre los estragos causados por la espiral de violencia producto de la guerra contra el narcotráfico.

El tercer proxy utilizado es la población que tiene ingresos por debajo de USD¹ 3.20 la que, por su condición de pobreza, estará fáticamente impedidas de gozar del conjunto de derechos económicos y sociales relacionados con el disfrute de una vida digna.

En los tres países analizados disminuyó la pobreza medida a partir de la línea de ingreso por debajo de USD 3.20. El mejor desempeño lo presenta Ecuador, que pasó de 32% en 2004 a menos de 9% en 2017, 23 puntos porcentuales menos; 2004 fue el peor año en República Dominicana, con más del 22% de la población en estas condiciones, para llegar a 6% en 2016, una diferencia a la baja de 16 puntos porcentuales; y, México pasó de 19% en 2002 a 8% en 2016, 11 puntos porcentuales menos.

RECOMENDACIÓN. Aunque reconocemos la dificultad de crear índices para cada derecho económico y social que den cuenta de la totalidad de obligaciones (respetar, garantizar, proteger y promover) y elementos institucionales (disponibilidad, calidad, accesibilidad y aceptabilidad) con miras a observar su situación, es relevante que cada país cuente con estos instrumentos. En su construcción, se recomienda formular indicadores de estructura, procesos y resultados, con énfasis en estos últimos, a fin de estar en la capacidad de identificar si las personas efectivamente están

¹ Dólares estadounidenses.

ejerciendo sus derechos. Solamente con una línea base y mediciones anuales de cada derecho, se estará en condiciones de evaluar los esfuerzos estatales y establecer si se están consiguiendo los resultados e impactos esperados.

Las mediciones de la corrupción en los casos analizados

Existen diversos indicadores de corrupción en el ámbito internacional, como los de Transparencia Internacional, el World Justice Project, el Banco Mundial y Latinobarómetro, por mencionar algunos. Además de estos, se utilizaron los construidos en México; en Ecuador y República Dominicana, no hay indicadores oficiales.

En la percepción de corrupción medida por Transparencia Internacional (CPI), la situación empeoró con el paso del tiempo en los tres países. México pasó de 35 puntos en el 2014 a 28 en el 2018, colocándose por debajo de Ecuador y República

Dominicana. En Ecuador pasó de 35 puntos (2013) a 31 (2016) pero llegó a 34 en 2018. En República Dominicana, esto ha sido muy irregular: en 2012, 32 puntos; y, en 2018, 30; se observa una mejoría del 2015 al 2017 en este aspecto.

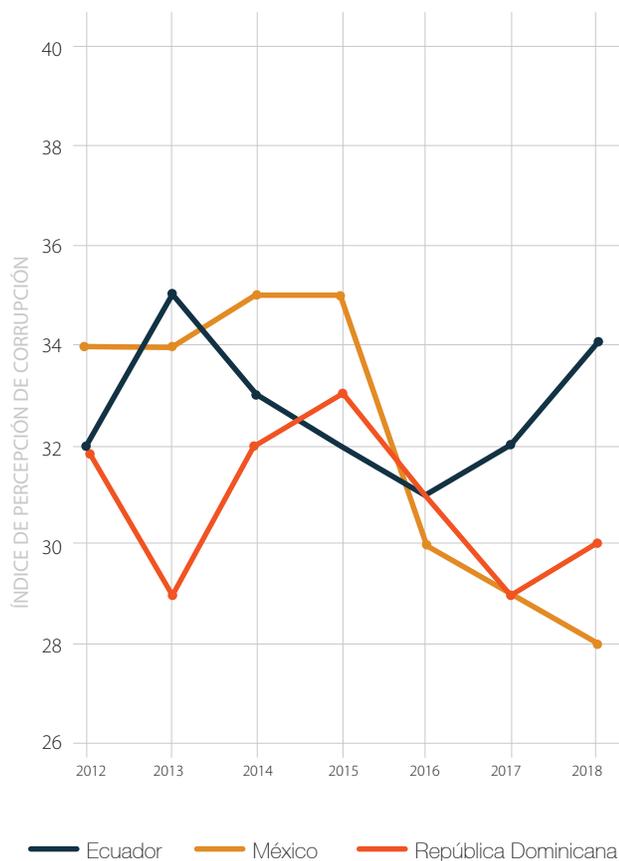
En 2018, con datos de Latinobarómetro, el 54% de los ecuatorianos consideró que todo el funcionariado es corrupto, con lo que el país fue el peor evaluado de América Latina. México quedó en el peor tercer lugar, con 47%; y, República Dominicana en el undécimo, con 35%.

En 2019, según Latinobarómetro, el 59% de la población dominicana consideró que los actos de corrupción son muy frecuentes, dato que contrasta con los de México y Ecuador, donde el porcentaje de personas que consideran que son muy frecuentes son del 50% y 45%, respectivamente.

En 2017 el 46% de las personas dominicanas encuestadas afirmaron haber pagado un soborno; lo mismo sucedió con el 44% de las mexicanas y con el 24% de las ecuatorianas (CPI). República

Gráfica 1.

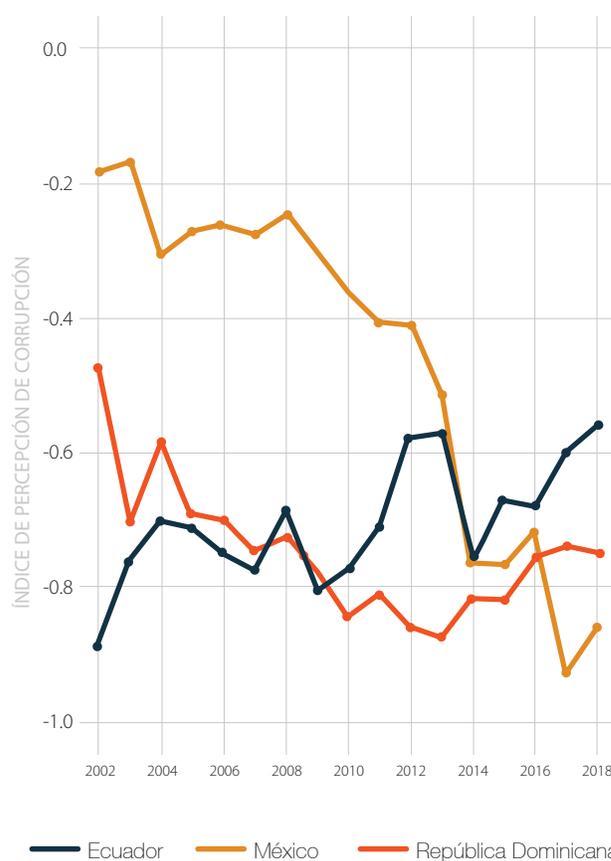
Evolución de la percepción de corrupción (2012 a 2018)



Elaboración propia con información de Transparencia Internacional.

Gráfica 2.

Evolución del combate a la corrupción, 2002 a 2018



Elaboración propia con información de Banco Mundial (World Governance Indicators).

Dominicana y México ocuparon los peores lugares: el primero y el segundo. Ecuador, el octavo.

En relación a lo realizado por los gobiernos para combatir a la corrupción, México mantiene una tendencia negativa a lo largo de quince años -desde 2002 hasta 2017-, lo que ha sido evaluado pésimamente por los expertos; en República Dominicana sucede algo semejante entre el 2002 y el 2013, sin embargo, sin alcanzar los valores de 2002, se observa una mejoría constante del 2013 al 2018. En Ecuador esto es mucho más irregular, aunque entre el 2014 y el 2018 se dio una mejoría sostenida.

RECOMENDACIÓN. Reconocemos las dificultades para medir la corrupción, no obstante, se requiere de información suficiente y de calidad para construir políticas públicas sustentadas en evidencias. Además de la aportada a nivel internacional por medio de las encuestas de Transparencia Internacional, Latinobarómetro, LAPOP (de la Universidad de Vanderbilt), World Justice Project o el Banco Mundial, se requiere que cada país configure sus propias herramientas para recopilar información representativa de la situación en el nivel municipal, en la medida de lo posible. De los tres países analizados, México es el que cuenta con el mayor cúmulo de información local; es altamente recomendable que Ecuador y República Dominicana construyan mediciones de percepción y de experiencias de corrupción e incluyan este fenómeno en las evaluaciones del desempeño de los diversos agentes estatales.

Las causas de la corrupción en los casos analizados

En Ecuador se mencionan la historia colonial del país, la política económica de acumulación y concentración del poder económico, la forma en que se dieron los procesos de privatización, las negociaciones entre el poder político y económico, el control del poder político sobre los sistemas de justicia (la impunidad) y la administración de lo público desde una élite político-económica. También se señalaron la falta de transparencia en el manejo de los recursos públicos, específicamente en áreas estratégicas como el petróleo, que tienen reglas diferenciadas respecto de todas las demás formas de ejercicio del gasto; un deficiente ordenamiento jurídico que, en lo que parece ser una norma bien construida, establece mecanismos para evadir los procesos más confiables de contratación y transparencia; y, las relaciones del poder político y económico especialmente por medio del financiamiento de las campañas electorales.

En **México** se señalaron la tolerancia a estas

prácticas (la cultura mexicana), instituciones públicas débiles, servidores públicos que solo buscan sacar ventajas de sus cargos, un desequilibrio estructural entre el Estado y la sociedad civil y los déficits de la transición a la democracia. El análisis más robusto se centra en las interacciones sociales por medio de la prestación de servicios y la realización de trámites e inspecciones, lo que coloca a este país dentro del campo de estudio de la microeconomía de la corrupción.

En **República Dominicana** se refirieron el abuso del poder, la carencia o debilidad institucional, los marcos jurídicos insuficientes -en especial para los procesos de sanción-, la prevalencia de actitudes individualistas y consumistas sobre los principios éticos de responsabilidad y la impunidad, particularmente por medio del tráfico de influencias; esta última fue un factor relevado por el grupo de investigación dominicano, que acentuó en la politización de la justicia, un problema que limita y neutraliza las investigaciones debido a la falta de independencia judicial.

Es importante anotar que encontramos énfasis diferenciados en la forma de abordar las causas de la corrupción. En **Ecuador** se resaltan el proceso neoliberal y las condiciones de subdesarrollo del país; por ejemplo, las reformas y privatizaciones neoliberales en este país, no se presentan en México ni República Dominicana, lo que nos habla del peso de los diez años del gobierno de Rafael Correa en la conformación sustantiva de la agenda de combate a la corrupción. Aunque los expertos (especialmente en los grupos focales) también tienen una mirada más cercana al diseño institucional.

En **México y República Dominicana** tiene una mayor importancia el diseño institucional; en el primero particularmente en las prácticas regulatorias, lo que refleja la relevancia del movimiento empresarial en el combate a la corrupción, sobre todo de la Confederación Patronal de la República Mexicana (Coparmex). En República Dominicana se pone atención a los sobornos y sobreprecios inherentes a los procesos de licitación. En ambos casos, se opaca el análisis de los procesos de captura estatal, esto quiere decir que la mirada está dirigida a la corrupción administrativa por encima de la política, sobre todo a los servicios y las licitaciones.

Una especificidad de **República Dominicana** es la preocupación sobre la falta de un sistema de justicia sólido; si bien en todos los países se mencionan problemas en esta área, el grupo de investigación dominicano es el que más relaciona la corrupción con la impunidad y da cuenta de un mayor control del Estado sobre el empresariado y los académicos (en menor medida sobre la sociedad civil y los periodistas) a fin de evitar las protestas.

Diseños institucionales para combatir la corrupción

En los tres países se observa cada vez más una mayor complejidad en los diseños constitucionales anticorrupción a partir de las reformas iniciadas con el siglo XXI, lo que genera problemas de coordinación tanto *intra* como interinstitucionales. A continuación, se enumeran algunos hechos ilustrativos:

- Emisión de leyes de transparencia y acceso a la información (en todos los casos, estas han sido transformadas):
 - » 2002: México; y,
 - » 2004: Ecuador y República Dominicana.
- Órgano especializado diferente a una secretaría o ministerio de la función pública 2002:
 - » México. Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; y, Auditoría Superior de la Federación. Ambos son organismos autónomos;
 - » 2005: República Dominicana. Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción;
 - » 2007: Ecuador. Secretaría Nacional Anticorrupción, un organismo adscrito a la Presidencia de la República; y,
 - » 2007: República Dominicana. Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción Administrativa.
- Sistemas integrales creados para coordinar a la institucionalidad de combate a la corrupción:
 - » 2008: Ecuador. Se crea la Función de Transparencia y Control Social. Un avance relevante de este sistema es que la Defensoría del Pueblo forma parte de él;
 - » 2012: República Dominicana. Se facultó a la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental. No se incluye a la Defensoría del Pueblo; y,
 - » 2017: México. Sistema Nacional Anticorrupción. Si bien la Comisión

Nacional de Derechos Humanos no forma parte de él, en la conformación del Consejo Ciudadano se buscó que la defensa de derechos humanos tuviera un peso relevante.

RECOMENDACIÓN. Uno de los principales problemas que se observó en el análisis de los casos fue que las personas y entidades especialistas en derechos humanos no ponen atención en la corrupción; y, viceversa, las expertas en corrupción no consideran las violaciones a los derechos humanos. Incluir a los órganos de defensa y protección de DDHH en los sistemas integrales anticorrupción para comenzar a conectar estos dos fenómenos, sería un acierto.

La politización del discurso anticorrupción nos permite observar que, en **México**, se priorizaron la transparencia y la rendición de cuentas, en especial en el gasto público, lo que es entendible en vista de las causas señaladas; mientras que, en **Ecuador**, desde el 2007, ya se habla de forma clara y abierta de combatir la corrupción; esta politización –que no llegó a México sino hasta 2012–, dio paso a la creación del Sistema Nacional Anticorrupción. En **República Dominicana** los acentos se ponen en las palabras corrupción y ética desde 2005, así como en organismos de investigación.

La participación ciudadana ha sido considerada un mecanismo para evitar los actos de corrupción. De los tres países analizados, Ecuador es el que más la ha institucionalizado por medio del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, lo que generó figuras como las veedurías y observatorios ciudadanos, las defensorías comunitarias, los comités de usuarios y usuarias. A estas se suman los mecanismos generales de participación en el diseño de políticas públicas, como los consejos ciudadanos sectoriales, los consejos consultivos y las asambleas ciudadanas. En un nivel descentralizado se cuenta con otros espacios participativos, como las audiencias públicas, el cabildo popular, los presupuestos participativos y “la silla vacía” que forma parte del gobierno autónomo descentralizado (las provincias o entidades federativas) para ser usada por representantes de la sociedad civil. En México, si bien ha estado presente, la participación tiene un papel secundario y no existe un andamiaje institucional tan desarrollado como el ecuatoriano. En cambio, en República Dominicana prácticamente no aparece a lo largo de los veinte años de desarrollo del andamiaje institucional.

En cuanto a los diferentes niveles de participación, en Ecuador se busca generar un diseño institucional mucho más descentralizado y ciudadanizado; en México, si bien esta se da por medio de Consejos Ciudadanos al interior del Sistema Nacional

Anticorrupción, está controlada y capturada por la esfera gubernamental; y, en República Dominicana aumenta el control gubernamental sobre las áreas de política anticorrupción.

Ante lo que pareciera ser una virtud del modelo ecuatoriano, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿en qué medida la participación debe ser encauzada por el propio Estado? ¿Cuáles son los peligros de controlarla y neutralizarla en el proceso de institucionalización? Y ¿cómo generar procesos y espacios autónomos?

RECOMENDACIÓN. En todos los países se observa cada vez más una mayor presión social para que se combata efectivamente la corrupción. Esto abre dos ventanas:

- se debe tener el cuidado de no generar una política violatoria de derechos, en específico, los de acceso a la justicia y el debido proceso; y,
- habría que reflexionar acerca de cómo vehicular esa presión social para dar paso a procesos más participativos autónomos.

Obstáculos y retos en los diseños institucionales anticorrupción

RECOMENDACIÓN. El análisis desarrollado en esta investigación sobre las causas de la corrupción, así como los retos y los obstáculos de la política anticorrupción, tienen un carácter exploratorio. Se recomienda realizar una investigación ad hoc a fin de fortalecer el diagnóstico y diseñar medidas apropiadas.

Ecuador

- La escasa información disponible en las instituciones públicas y privadas para conocer la dimensión de esta problemática;
- la ineficiencia en la actuación de las instituciones de control, especialmente de las áreas de procuración y administración de justicia, lo que incluye:
 - » la elección poco transparente del funcionariado;
 - » la desinstitucionalización de la carrera judicial, que incide en la falta de preparación de los funcionarios/as;

- » la limitada disponibilidad de recursos; y,
- » la alta movilidad del funcionariado.

- Expresiones culturales que premian la obtención de beneficios sin afrontar los costos inherentes a seguir las reglas.

RECOMENDACIÓN. Fue muy clara la necesidad de revisar los criterios de exclusión, excepción o manejos diferenciados en los ordenamientos jurídicos, ya que están siendo usados de forma abusiva para generar actos de corrupción, en particular en áreas económicas estratégicas como la petrolera.

México

- Institucional: se ha tenido un amplio desarrollo en esta materia, pero no hay claridad de sus resultados e impacto;
- político: se observa un uso discrecional de las investigaciones y sanciones, en un marco generalizado de impunidad; y,
- social y cultural: se mantiene un alto nivel de tolerancia. Se trata de un sistema de corrupción integradora.

República Dominicana

- Falta de independencia de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa;
- inobservancia del control interno y externo de la Contraloría General y la Cámara de Cuentas; y,
- la incapacidad del Ministerio de Administración Pública para profesionalizar a los servidores/as públicos/as y fomentar la carrera administrativa.

El contexto de impunidad parece ser común a los tres países; este es propiciado por la decisión de la clase política de no combatir la corrupción con efectividad. De acuerdo con la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH o Comisión), esto se observa en prácticas como “la demora en las investigaciones, el ocultamiento de las pruebas, el cierre de las investigaciones sin agotar las diligencias pertinentes, en la protección de las altas autoridades involucradas en actos o sistemas de corrupción” (CIDH, 2019a: párr. 295).

Paradojas en el diseño institucional para combatir la corrupción

Las transiciones a la democracia en América Latina comenzaron en República Dominicana y Ecuador en 1978; les siguieron Perú (1980), Honduras (1981), Bolivia (1982), Argentina (1983), El Salvador (1984), Guatemala, Brasil y Uruguay (1985), Paraguay y Panamá (1989), Chile (1990) y México (2000). Las élites política y económica acordaron las formas de acceder al poder, sin embargo, los patrones para ejercerlo siguen alejados de la ruta hacia la construcción de una democracia consolidada y de calidad. En este marco, la corrupción y la impunidad juegan roles importantes.

En los tres países analizados –Ecuador, México y República Dominicana– existe una corrupción endémica o estructural, recurrente, no solo prácticas aisladas, que afecta los derechos económicos y sociales. Esto torna importante concebirla como un patrón estructural en las violaciones a los derechos humanos y determinar cuál es el papel de la impunidad en ese sentido.

RECOMENDACIÓN. En los diagnósticos futuros se debe incluir la impunidad como variable clave, porque es el fenómeno que permite que la corrupción se convierta en un patrón estructural en las violaciones a los DDHH, en general, y de los DES, en particular. En el mismo sentido, es relevante que la política anticorrupción ponga especial atención a la necesidad de conformar una sólida política antimunidad.

En tanto ambas son estructurales en los tres casos estudiados, las soluciones al problema de la corrupción son mucho más complicadas porque va más allá de un déficit normativo o de diseño institucional. Estas lógicas y pautas de acción son inherentes a los sistemas políticos locales; la realización de actos corruptos en marcos de impunidad es una decisión política de algunos de los agentes estatales que no solo son omisos frente a ellos, sino que también se esfuerzan para mantener esta situación. Lo que se requiere es cambiar las dinámicas y cultura organizacional de tales sistemas políticos.

RECOMENDACIÓN. Es necesario que las políticas anticorrupción, así como las regulaciones correspondientes, se diseñen considerando los intereses políticos tanto de los actores que las formulan y aplican, como los de aquellos sobre los que recaerán las acciones derivadas de ellas. Esto permitirá determinar si se está en contextos propicios para que el diseño institucional funcione, lo que incluye la existencia de aliados gubernamentales en el combate a la corrupción; o, si son absolutamente adversos al no contar con dichos aliados. Esto último

parece ser la constante en los países analizados.

El sustento en la desconfianza del diseño institucional de combate a la corrupción impulsado por la sociedad civil y algunas figuras políticas clave, es una consecuencia de que los sistemas políticos estén sustentados en prácticas corruptas impunes. A esto se debe la existencia de instituciones cada vez más complejas, lo que tiene dos resultados: o se simula su aplicación o son inoperantes al ubicarse los vacíos en su funcionamiento. **De ahí que esta complejidad institucional, acompañada de procesos de burocratización, está jugando en contra de políticas anticorrupción eficientes, eficaces y oportunas.**

RECOMENDACIÓN. Hemos construido andamiajes complejos de instituciones de combate a la corrupción sustentados en la desconfianza a las clases política y económica que no están dando resultados. Habría que avanzar hacia un proceso de simplificación. Sin embargo, la solución no es sencilla: ¿cómo diseñar una política anticorrupción simplificada cuando existe el temor fundado de que sus operadores intenten entorpecer o simular su funcionamiento?

En los tres países se han realizado copiosas acciones, especialmente a partir de la primera década del siglo XXI. Sin embargo, toda esta inversión de recursos en el desarrollo institucional para la transparencia, rendición de cuentas, investigación y sanción administrativa y penal y coordinación para combatir la corrupción, no ha tenido los impactos esperados.

RECOMENDACIÓN. De la investigación se deriva que en algunos casos la impunidad es una decisión de la clase política, más que un problema de capacidades estatales. Si es así, se recomienda analizar la posibilidad y alcances de recurrir a mecanismos de justicia híbrida extraordinarios e internacionales, como la extinta Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, a fin de garantizar la autonomía política del órgano investigador y fortalecer las capacidades investigativas de los órganos ordinarios.

Relación entre la corrupción y las violaciones a los derechos económicos y sociales

Hay diferentes tipos (captura estatal, sobornos, extorsiones, puerta giratoria, negociaciones incompatibles, desvío de fondos, por ejemplo) y niveles de corrupción (la que copta -o no- al Estado; aislada o estructural; focalizada o generalizada), por lo que hay múltiples relaciones entre esta y las violaciones a los derechos económicos y sociales.

RECOMENDACIÓN. Analizar caso por caso para observar los tipos de corrupción y de afectaciones a los derechos. De esta forma, una será la solución para los sobornos, otra para evitar la captura del Estado, una más para las licitaciones amañadas, por ejemplo.

Una primera relación se da **cuando la corrupción funciona como un contexto** que incentiva, permite o mantiene las violaciones a los DES. Por ejemplo, las consecuencias de la opacidad y los desvíos sobre el máximo uso de recursos disponibles y las obligaciones que conllevan garantizar, proteger o promover los DES.

La corrupción también puede detonar de forma directa la violación. Para hacer esta vinculación se requiere profundizar en el caso concreto a fin de **i. identificar el acto de corrupción; y, ii. relacionarlo con la violación a la obligación general (respetar, proteger, garantizar o promover) y al elemento institucional específico (disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad).** Esto se da en las siguientes circunstancias:

- **con una extorsión, un agente estatal condiciona el acceso a un derecho.** Por ejemplo, cuando se extorsiona a una persona o grupo para permitirle acceder al agua, comida, servicios de salud o de educación. Las extorsiones pueden ser monetarias o en especie, incluyendo los servicios sexuales que suelen ser exigidos a las mujeres;
- **para realizar una acción prohibida, un ente privado soborna a un agente gubernamental.** Por ejemplo, cuando un inspector laboral recibe un pago para mantener abierta una empresa que no cuenta con condiciones de seguridad ni sanidad o no otorga las prestaciones de ley a sus trabajadores. Esta relación **—que se observó en los tres casos analizados—** se da en cualquier inspección o evaluación en salud, instituciones educativas, construcción (calidad y seguridad de la vivienda), impacto ambiental de proyectos de infraestructura, por mencionar algunos;

- **se disminuyen los recursos públicos y, por ende, se tienen menos bienes o peores servicios, por lo que se transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de los DES.** Por ejemplo, cuando se efectúa una licitación amañada por medio de sobornos o se paga un sobreprecio por los bienes o servicios contratados o por un detrimento en su calidad. El encarecimiento conlleva un impacto en los recursos públicos que disminuye la capacidad estatal para cumplir con las obligaciones de garantizar, proteger y promover derechos. **Esta relación se observó en los casos de México y República Dominicana;**

Cuando se obtengan los padrones de la población objetivo de los programas de política pública afectados por licitaciones amañadas, cuyos bienes o servicios fueron de peor calidad o no fueron entregados, se tendrá más claridad sobre qué tipo de personas son más susceptibles de ser víctimas de las violaciones a los DES. En México y Ecuador esto es más claro, no así en República Dominicana donde no está disponible el de las personas que recibieron medicamentos caducos;

- **la captura estatal para privilegiar intereses particulares pasando por encima de los derechos económicos y sociales, distorsiona el diseño de una política pública.** Por ejemplo, en el ámbito de la salud pública se disminuye su presupuesto a fin de privatizar los servicios en perjuicio del acceso de las personas en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad social, especialmente; y,
- **después de cometido el acto corrupto, se recurre al tráfico de influencias para controlar el proceso investigativo y sus resultados o evitar que este se dé.** Si bien el derecho de acceso a la justicia es el directamente violado, el detonante es un acto de corrupción que violenta derechos económicos y sociales, por lo que se pueden vincular estos procesos a partir del principio de indivisibilidad de los derechos humanos (Serrano y Vázquez, 2013). Esta vinculación se encontró en los tres casos analizados.

En tanto los actos de corrupción se mantengan impunes, los servidores públicos y particulares que los cometen tienen incentivos para incurrir nuevamente en ellos. Por eso no se trata de una práctica aislada, sino endémica, que se convierte en un patrón estructural.

Una de las principales dificultades que

encontramos en el desarrollo del trabajo de campo es que, cuando se investigan las violaciones a los derechos económicos y sociales no se suele prestar atención a la corrupción; y, viceversa, en la investigación de evidentes actos corruptos no se atienden las violaciones a derechos humanos.

RECOMENDACIÓN. Que las instancias gubernamentales encargadas de la investigación y sanción a las violaciones a los DES pongan mucha más atención a la posible existencia de actos de corrupción y, de la misma forma, que aquellas que indagan sobre estos, verifiquen si con violan derechos con dichos actos. De ser así, al seguir las pesquisas a su cargo deben vincularlas y hacer las denuncias correspondientes a los órganos competentes. Un aspecto interesante es que, de los tres países analizados, solo en Ecuador fue incluida la Defensoría del Pueblo en el sistema integral de combate a la corrupción.

La corrupción como patrón estructural de violaciones a los derechos económicos y sociales

Con las transiciones a la democracia no se extinguieron las violaciones a los derechos humanos, sino que cambiaron sus causas y características. Hoy existen nuevos **patrones estructurales**: la violencia, la impunidad, la desigualdad, la pobreza y, por supuesto, la corrupción. En tanto estos son estructurales, también lo son las violaciones a derechos humanos producidas por ellos.

Al identificar patrones y violaciones estructurales de derechos humanos lo relevante es que se hacen necesarias medidas transformativas. No basta la resolución caso por caso ya que, si se mantienen estas condiciones, habrá s violaciones futuras.

RECOMENDACIÓN. Enfatizar y fortalecer los procesos de seguimiento a las garantías de no repetición y las acciones transformativas porque cobran una mayor relevancia y complejidad en los procesos de seguimiento a las reparaciones integrales respecto de las violaciones estructurales a los derechos económicos y sociales producto de la corrupción.

El costo de la corrupción sobre los derechos económicos y sociales

Como se observa en la tabla siguiente, en todos los cruces se estima que a mayores niveles de corrupción,

son peores los resultados de las acciones relacionadas con los derechos económicos y sociales.

Tabla 1.

Coefficientes de correlación entre indicadores nacionales de corrupción y DES

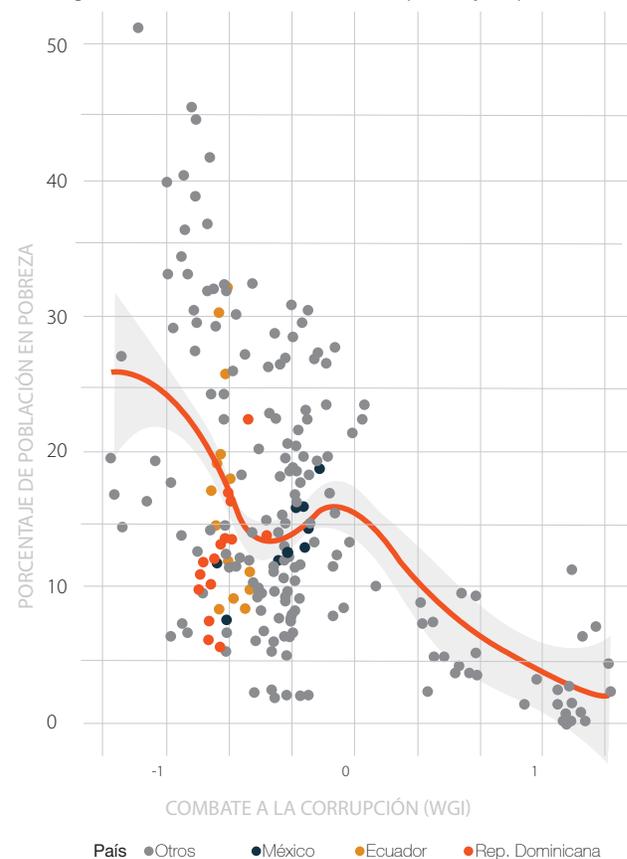
	CPI (2001-2011)	CPI (2012-2018)	WGI
Pobreza	-0.5064	-0.5439	-0.5313
Esperanza de vida	0.5576	0.6572	0.639
Escolaridad	0.4412	0.4057	0.4667

Elaboración propia.

Como se observa en la gráfica siguiente, en general, las mejoras en el combate a la corrupción se corresponden con descensos en el porcentaje de la población en situación de pobreza.

Gráfica 3.

Regresiones locales entre la corrupción y la pobreza

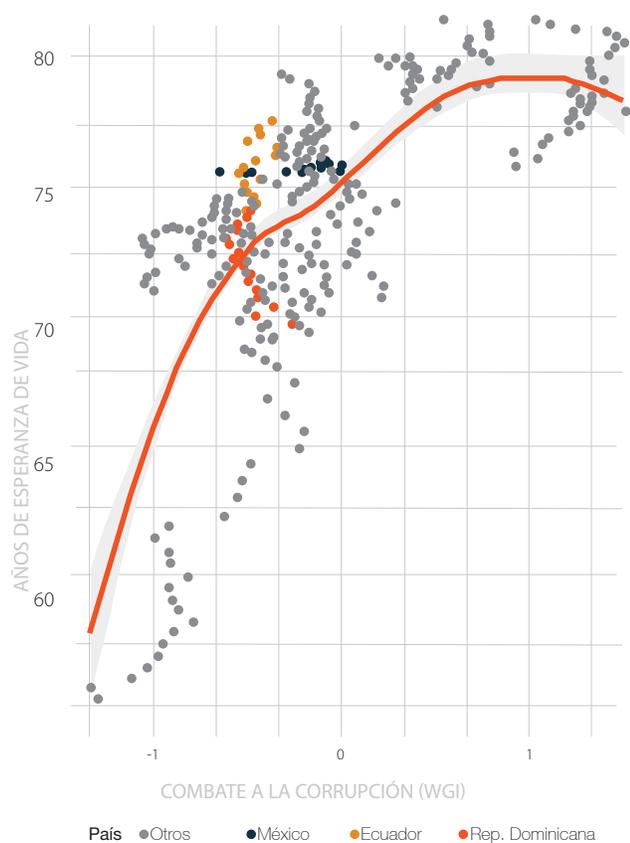


Elaboración propia.

En la gráfica 4 se puede observar que a menos corrupción, más años de esperanza de vida.

Gráfica 4.

Regresiones locales entre la corrupción y la esperanza de vida



Elaboración propia.

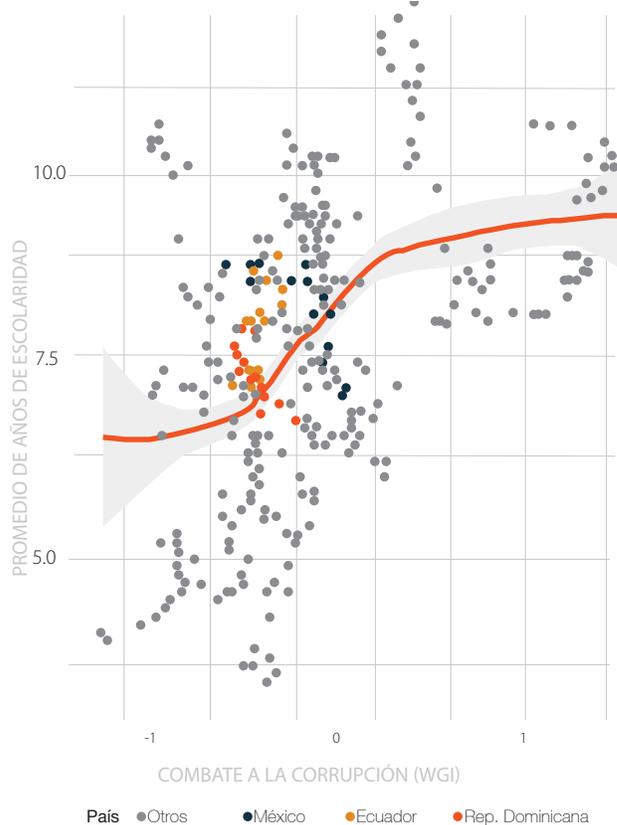
En particular, con la mejora en un punto en la escala de combate a la corrupción del Banco Mundial (esta escala tiene siete mediciones que van de -3 a 3) aumenta en 0.58 años la esperanza de vida al nacer. De esta manera, los países que se encuentren peor ubicados podrían subirla hasta cuatro años si pasaran al otro extremo de la escala; estos pueden parecer pocos, pero en 2017 son más del 5% de la esperanza de vida en Ecuador (76.6 años), México (77.3 años) y República Dominicana (78 años) y son más de los logrados a lo largo de 16 años: 3.1 años en República Dominicana (2001-2017) y tres en Ecuador; al respecto, no hay avances relevantes en México. ¿Se imagina el esfuerzo institucional en

derechos a la salud, alimentación, acceso al agua, trabajo digno en condiciones salubres para que 130 millones de mexicanas y mexicanos aumenten en cuatro años su esperanza de vida? Pues ese es el costo de la corrupción.

La disminución de la corrupción también trae consigo un aumento en los años de escolaridad promedio, especialmente en los valores intermedios de la distribución. En los valores superiores parece no existir esta relación.

Gráfica 5.

Regresiones locales entre la corrupción y el promedio de años de escolaridad



Elaboración propia.

En **Ecuador** se pudo comprobar estadísticamente que los grupos con menor acceso a oportunidades laborales y educativas son quienes tienen un mayor contacto con la corrupción:

- los niveles más altos de percepción de

corrupción se encuentran en la población desocupada, en comparación con la población ocupada;

- en los grupos desocupados u ocupados con trabajo informal, hay una mayor victimización por soborno respecto de la población ocupada con trabajo formal; y,
- el grupo de población que reportó haber pagado un soborno tiene un menor promedio de años de escolaridad (11.7) en comparación con el que negó haber dado una coima (12.6).

Sin embargo, estas tres relaciones cambian por completo en **República Dominicana**, donde los resultados estadísticos nos dicen que los grupos con mayor acceso a oportunidades laborales y educativas son los que parecen tener un mayor contacto con las prácticas de corrupción.

En **México**, los principales impactos de la corrupción se observan, de forma estadística, en el derecho a la salud. A mayor corrupción, menor es su ejercicio efectivo. Este resultado es consistente con los casos identificados, que en su mayoría giran en torno a la salud, y con las últimas noticias del país (al momento de escribir el texto) con las que se da a conocer un alto nivel de desfallo del sistema de salud pública.

RECOMENDACIÓN. Es importante que el grupo de investigación y las autoridades que realicen diagnósticos no den por hecho que la corrupción afecta de la misma manera a todos los DES y a todos los colectivos y personas en situación de vulnerabilidad. Como se mencionó líneas arriba, en la medida que hay diferentes actos de corrupción y mecanismos presupuestarios y de política pública, las conexiones serán distintas y el impacto diferenciado. Por eso es relevante trabajar caso por caso, o máximo en cada una de las arenas de política pública, la que siempre debe sustentarse en evidencia empírica previa.

RECOMENDACIÓN. Mucho del análisis estadístico realizado en la investigación no fue conclusivo, entre otras cosas porque no se cuenta con la información pertinente para ello. Es relevante construir indicadores por país y en el ámbito subnacional para identificar con mayor exactitud dónde están los principales problemas de corrupción que violan derechos humanos a fin de construir una política certera para combatirlos.

Los casos de violaciones a derechos económicos y sociales por actos de corrupción

Tabla 2.

Casos emblemáticos de corrupción y afectación a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales – Ecuador

Caso	Actos de corrupción	Derechos afectados
Uso de recursos para la reconstrucción de zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016.	Presuntas irregularidades en la contratación de proveedores para las obras de reconstrucción.	A la vivienda A la salud A la educación
Pagos excesivos a prestadores de servicios médicos privados por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).	Presuntas irregularidades en el pago de servicios médicos por parte de terceros a usuarios del IESS.	A la salud
Sobreprecio en adquisición de medicinas e insumos médicos en hospitales.	Irregularidades en los procesos de adquisición de medicinas e insumos médicos en hospitales del IESS y falta de entrega a usuarios.	A la salud

Elaboración propia.

En **Ecuador** se profundizó en un caso que nos permitió observar la forma en que los diversos actos de corrupción conllevaron relaciones laborales de explotación constitutivas de esclavitud contemporánea. Los derechos económicos y sociales violados son:

- derecho al trabajo digno: una jornada laboral extensiva, el salario no era suficiente y las condiciones de trabajo transgredían los criterios de seguridad laboral y sanitaria;
- derecho a la seguridad social;
- las y los campesinos vivían con sus familias al interior de campamentos propiedad de la empresa, por los cuales debían pagar renta, en condiciones violatorias a los derechos a la vivienda, acceso al agua y a la salud;
- las violaciones al derecho a la salud se agravan por la ausencia de servicios médicos públicos geográfica y económicamente accesibles;
- por la lejanía de los campamentos y las largas y extenuantes jornadas laborales, también se violó el derecho a la educación tanto de los niños y niñas como de las personas adultas. La mayoría no cursó ningún año de escuela

por lo que muchos de los afectados no saben leer ni escribir (REDCONE *et al.*, 2019). Por la imposibilidad de acceder a la educación, podemos sumar la violación al derecho al libre esparcimiento; y,

- además de los DES mencionados, también se violentaron los derechos a la identidad, la protesta y la integridad personal.

México

Tabla 3.

Casos emblemáticos de corrupción y afectación a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales – México

Caso	Hechos de corrupción		DES involucrados
	Problemas RT/PS/RI	Acto corrupto	
Contaminación del río Atoyac por descargas residuales.	Incumplimiento de la norma sobre descarga y tratamiento de aguas residuales. Otorgamiento de concesiones sin información suficiente para verificar a quién y cómo cobrar los derechos de agua y vigilar los permisos de descarga de aguas residuales.	Descargas clandestinas, prohibidas y contaminantes. Cobros indebidos de multas por administración de pozos de agua.	Acceso al agua Medio ambiente sano A la alimentación A la salud
Planta de agua San Mateo Huitzilzingo.	Irregularidades en: i. la contratación y ejecución de las obras relacionadas con la planta; ii. en el manejo y utilización de los recursos públicos federales destinados para las obras; iii. inconsistencias en la información financiera sobre la construcción de la planta.	Presuntamente conflictos de intereses y sobornos, desvío de recursos	Acceso al agua A la alimentación A la salud
Contrabando de implantes.	Implantes sin registros sanitarios e incumplimiento de las normas correspondientes.	Sobornos a funcionarios de aduana.	A la salud
Ortopédicos de baja calidad.	Aprobación fast track sin vigilancia sobre los posibles daños a la salud.	Soborno a funcionarios de diferentes niveles y funciones para favorecer la compra de marcas sin vigilancia.	A la salud
Veracruz: medicamentos falsos y caducos. Uso discrecional de recursos del Seguro Popular.	Compras irregulares, adjudicaciones directas.	Desvío de recursos, desfalco del erario.	A la salud

Elaboración propia con información de diferentes fuentes.

En **México** se profundizó en un caso sobre diversos actos de corrupción relacionados con permisos de construcción e inspecciones de viviendas que no cumplen los requisitos de seguridad y calidad, que se derrumbaron con los terremotos del 2017 o sufrieron daños que las hicieron inhabitables o las pusieron en riesgo de caerse. Esto dio lugar a afectaciones a los derechos a la vida, la integridad personal y la vivienda de las personas que vivían en ellas. Además, la corrupción también incidió en la distribución de las indemnizaciones gubernamentales, algunos fondos fueron desviados o no llegaron a sus destinatarios, lo que lesionó su derecho a la restitución. Los derechos económicos y sociales violados son:

- antes, durante y después del sismo, el derecho a la vivienda adecuada;
- después de los sismos, los derechos a la salud, al acceso al agua, a la alimentación de las personas damnificadas; y,
- además de los DES mencionados, también se violaron los derechos a la vida y a la integridad de las personas que quedaron atrapadas o murieron en los derrumbes.

República Dominicana

Tabla 4.

Casos emblemáticos de corrupción y afectación a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales – República Dominicana

Casos (ministerios)	Hechos de corrupción		DES involucrados
	Actos de corrupción	Costo en mdp	
Educación		RDS 33 ²	A la educación
Obras Públicas y Comunicaciones		RDS 6950	Todos los DES relacionados con infraestructura
Agricultura	Denuncias de obras de infraestructura con sobre costos, sobornos y desfalco al erario.	RDS 79	A la alimentación
Interior y Policía		RDS 1	A la integridad personal*
Hacienda		RDS 50	
Trabajo		RDS 2	Al trabajo
Salud Pública		RDS 100	A la salud
Total		RDS 7215	

Elaboración propia con información de diferentes fuentes. *No se trata de un DES.

En República Dominicana se profundizó en un caso que nos permitió observar la forma en la que con diversos actos de corrupción -la compra de medicamentos cuyas fechas de caducidad ya habían vencido- se violó el derecho a la salud.

² Pesos dominicanos.

Más allá de la vinculación específica con un derecho particular, si ese presupuesto no se hubiera desviado ¿qué se podría haber hecho para garantizar, proteger o promover los DES hasta el máximo de los recursos disponibles? Para tener una idea, los RD\$ 7215 millones constituyen casi la totalidad de la partida presupuestaria para la construcción y remodelación de hospitales del sistema de salud pública en 2020: RD\$ 6619.6 millones.

Actos de corrupción que derivaron en violaciones a derechos económicos y sociales en los casos analizados

Ecuador – esclavitud contemporánea

- **El pago de sobornos** para evitar la realización de inspecciones laborales;
- **la captura del Estado**, en específico de las autoridades provinciales y de ciertos departamentos del Ministerio de Trabajo, para mantener las relaciones laborales de explotación que son constitutivas de esclavitud contemporánea; y,
- **el tráfico de influencias**, para mantener las omisiones estatales y la impunidad en los casos judicializados.

En el caso analizado, la corrupción es endémica o estructural (no se trata de prácticas aisladas) lo que permitió mantener la esclavitud contemporánea por más de cincuenta años. Está **focalizada** en ciertas estructuras gubernamentales.

Ciudad de México - violaciones a los derechos a la vida, la integridad personal y la vivienda

El pago de sobornos

- para construir viviendas en áreas de riesgo. Esto incluyó la reconstrucción de inmuebles afectados en el terremoto de 1985;
- a los inspectores, lo que tuvo como consecuencia que las construcciones no tuvieran la calidad requerida o no se adecuaban a las características de la zona;

- a los inspectores en las etapas inmediatamente posteriores al sismo, cuando se diagnosticaron los daños y se hicieron los planes de reconstrucción. En específico, lo que se buscó fue que se permitiera seguir arrendando los inmuebles para no tener pérdidas económicas.

- **El tráfico de influencias** en las asignaciones de las empresas que llevarían a cabo la reconstrucción; y,
- **el desvío de los fondos** que debían ser utilizados para indemnizar a las personas cuyas casas fueron declaradas como pérdida total.

En algunos casos, los presuntos actos de corrupción observados en el sismo del 2017 tienen relación, en algunos casos, con la política de vivienda de años anteriores, por lo que estamos frente a **actos de corrupción endémicos o estructurales**.

República Dominicana – violación al derecho a la salud por medio de la distribución de medicamentos caducos

- **El tráfico de influencias o el pago de sobornos**
 - **para obtener las licitaciones de la compra de medicamentos; y,**
 - **para evadir los controles de las inspecciones de los medicamentos entregados, los cuales ya habían caducado; y,**
 - **el tráfico de influencias** para controlar la investigación de tal forma que solo se sancionara a los dueños de la distribuidora farmacéutica y la imprenta, mas no a los servidores públicos involucrados en las licitaciones. De esta forma, también se evitó hablar de corrupción en el caso concreto, pese a que esta era evidente.

El grueso de los casos se relaciona con contratos arreglados y pago de costos excesivos, lo que se observa en buena parte de los ministerios. Por ello, podemos hablar de **una corrupción endémica o estructural que además se presenta de forma generalizada**.

Colectivos y personas en situación de vulnerabilidad identificados en los casos analizados

Ecuador: esclavitud contemporánea

- Todas las personas que laboraban en la empresa se encontraban en condiciones de pobreza. Además, el grueso de las familias sometidas a esclavitud contemporánea son población afrodescendiente;
- mujeres, niñas y niños trabajadores, las mujeres además se dedicaban a las labores domésticas y recibían un salario aún más bajo del que se pagaba a los hombres, pese a que ya era de por sí insuficiente;
- niños y niñas cuyo nacimiento nunca fue registrado, por lo que se violentó su derecho a la identidad;
- personas con discapacidad por accidentes laborales, quienes no eran indemnizadas por la empresa, se quedaban viviendo en los campamentos en condiciones precarias violatorias de derechos; además,
- en los campamentos también habitaban madres adolescentes y adultos mayores.

México: el sismo del 2017 y el derecho a la vivienda adecuada

- La población más afectada es la que se encuentra en **condiciones de pobreza**, por lo que se ve económicamente restringido para satisfacer sus derechos (a la salud o a la vivienda) por medio de los servicios públicos;
- **niños y niñas, adultos mayores y personas usuarias de los servicios de salud;**
- en los casos relacionados con los desvíos en salud, las víctimas son personas **que padecen cáncer o que viven con VIH;**
- de las personas que perdieron la vida en los derrumbes, el 60.5% fueron **mujeres** debido a que trabajaban en el hogar o en maquilas de ropa; y,
- muchos de los damnificados/as por el sismo eran **personas adultas mayores** quienes, en buena parte, tenían pensiones o ingresos bajos. La condición de las mujeres es más grave; se les dificulta solicitar la reconstrucción debido a que no suelen figurar como propietarias, lo que

les impide contar con la seguridad jurídica de su vivienda.

República Dominicana: medicamentos falsificados y vencidos

Personas en condición de pobreza.

- A diferencia de los casos ecuatoriano y mexicano, en el de República Dominicana no se encontró un padrón de la población objetivo del programa de política pública, lo que nos impide identificar a las víctimas directas de los actos de corrupción; esto no quiere decir que no las haya, sino que la perjudicada es la sociedad en su conjunto debido a la disminución de los recursos públicos y su impacto en la merma de las capacidades estatales para garantizar, proteger y promover los DES de acuerdo con el principio del máximo uso de los recursos disponibles. **Las limitaciones en este tipo de casos comienzan cuando se busca construir litigios estratégicos que sí requieren víctimas directas concretas.**

Por otra parte, en los tres casos estudiados se observan **diversas esferas de vulnerabilidad que se superponen**, por lo que cabe analizarlos desde distintas perspectivas:

- la interseccionalidad, un enfoque muy adecuado para entender el nivel que alcanza dicha condición;
- el género, cuando se trata de mujeres y niñas;
- la perspectiva del ciclo de vida, para ver las afectaciones a los diferentes grupos de edad; y,
- la pertenencia étnica, para estudiar el impacto sobre los pueblos y/o personas afrodescendientes o indígenas.

Una de las principales características de las víctimas en los tres casos estudiados es su **condición de pobreza**. Esta resalta en la relación entre la corrupción y las violaciones a los derechos económicos y sociales por dos razones:

- las personas en esta condición enfrentan más exclusiones en el ejercicio de sus derechos

económicos y sociales y para la inserción en el mercado, por lo que deben soportar las carencias producto de la corrupción en el acceso los servicios y los trámites públicos; y,

- la falta de recursos para el pago de sobornos **se convierte en una gran barrera de acceso.**

Depender del pago de sobornos o extorsiones para acceder a los servicios públicos, ejercerlos en peores condiciones de marginación, así como las fallas en el diseño de políticas públicas tienen como consecuencia **el ahondamiento de la desigualdad previamente existente** entre estas poblaciones y aquellas que tienen mejores condiciones económicas, en una dinámica que la convierte en una espiral en ascenso.

En los casos de México y Ecuador las mujeres son de las poblaciones más perjudicadas. Si bien en los tres estudios de caso no se da cuenta de las afectaciones diferenciadas por las características sexo-genéricas, es importante recuperarlas con base en otras experiencias observadas en el nivel mundial. Por ejemplo, de acuerdo con el BGC (2019), **las mujeres se ven más afectadas por las prácticas corruptas**; es más probable que se tomen medidas contra la corrupción cuando una queja es presentada por un hombre; ellas también son las más perjudicadas cuando las prácticas sexuales son la moneda de cambio exigida como soborno; y, muchas se ven obligadas a hacer “favores sexuales” a cambio de acceder a los servicios públicos (BGC, 2019: 21). Según los datos contenidos en el informe, el 34% de las personas encuestadas experimentó una extorsión de este carácter o conocen a alguien que pasó por dicha situación (BGC, 2019: 21).

RECOMENDACIÓN. Luego de realizar un diagnóstico mucho más detallado de las formas de corrupción que sufren las personas en condición de pobreza, afrodescendientes, indígenas y mujeres, se debe considerar el **diseño de una política de prevención** diferenciada o la formulación de capítulos específicos en las políticas existentes.

RECOMENDACIÓN. Profundizar en el análisis del **tipo de corrupción que sufren los niños y niñas** utilizando metodologías de autonomía progresiva a fin de estar en condiciones de formular una política secundaria de prevención.

Aprendizajes de los casos analizados

Ecuador

- Frente a un nivel de captura de ciertos agentes estatales para permitir formas de esclavitud contemporánea, se debe buscar a sus homólogos autónomos para establecer contrapesos con los entes capturados;
- la gestión de acciones interinstitucionales coordinadas asegura más posibilidades de obtener atención y acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a derechos humanos causadas por actos de corrupción;
- en la medida que se sumen actores e intereses en un conflicto con el grado de sometimiento observado en el caso concreto, se podrán ampliar agendas y abrir los casos de violaciones a derechos humanos a la luz pública; y,
- durante el proceso de promoción del caso es relevante darle la voz a la víctima de las violaciones a los derechos humanos, en especial cuando se trata de colectivos en situación de vulnerabilidad u opresión.

México

- Se le debe dar importancia al análisis de la corrupción y su combate en las relaciones cara a cara entre el gobierno y las personas en la realización de trámites, la prestación de servicios y la puesta en práctica de las inspecciones, enfatizando en la necesidad de simplificar estos procesos y establecer mecanismos efectivos de vigilancia;
- debe haber una mayor coordinación entre los actores sociales y las instituciones encargadas de los combates a la corrupción y a las violaciones a los derechos económicos y sociales;
- es importante fortalecer a los medios de comunicación alternativos, las/los periodistas independientes o las redes de la sociedad civil para el desarrollo de investigaciones de casos de corrupción y sus diferentes efectos. Asimismo, hay que promover el periodismo investigativo y fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil y a grupos de víctimas o personas interesadas en un sector o agenda

porque son actores relevantes para entender la complejidad del fenómeno; y,

- la existencia de un cuerpo académico en el estudio de la corrupción amplía y fortalece el conocimiento producido sobre este fenómeno. Es fundamental que se incentiven los análisis rigurosos, con una sólida fundamentación teórica, metodológica y empírica.

República Dominicana es uno de los pocos países de América Latina (probablemente con Guatemala y Perú) que ha logrado **configurar un movimiento social amplio para apoyar la reforma judicial y combatir la impunidad**. En ese país se llamó “Marcha Verde”. Asimismo, **el periodismo de investigación enfocado en identificar y dar a conocer los actos de corrupción permitió acceder a más información** sobre el fenómeno. Sin embargo, esto no ha tenido como consecuencia una mejoría en la investigación y sanción por parte de los gobiernos. Al respecto, el establecimiento de una mayor vinculación entre la corrupción y las violaciones a los derechos humanos en general, y a los derechos económicos y sociales en particular, constituye una ventana de oportunidad para avanzar en su combate.

AGRADECIMIENTOS

Este informe fue posible gracias al apoyo y participación de diferentes servidores/as públicos/as, personas expertas, académicas/os y organizaciones de la sociedad civil de los tres países estudiados.

En este espacio queremos agradecerles a las personas participantes en **Ecuador**: Romelio Gualán, presidente de la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNCEA); Gina Benavides, exdefensora del Pueblo; Christian Zurita, periodista de investigación; Mauricio Alarcón, director de la Fundación Ciudadanía y Desarrollo; Natalia Salgado, consultora de Participación Ciudadana; Franklin Soria, periodista y escritor; los fiscales Eduardo Estrella y María Belén Corredores; Emilefrán Pazmiño, directora de Transparencia y Acceso a la Información Pública de la Defensoría del Pueblo; Germán Rodas, presidente de la Comisión Nacional Anticorrupción; Dorothee Gottwald, experta en anticorrupción de Naciones Unidas; y, Freddy Hernández, investigador y docente. Nuestra gratitud especial y reconocimiento a los campesinos y campesinas que trabajan para la empresa *Furukawa*, quienes entregaron los testimonios aquí recogidos

En **México** le expresamos nuestra gratitud a las siguientes entidades: Asociación Mexicana de Fibrosis Quística A.C. (AMFQ); Asociación Mexicana de Lucha Contra el Cáncer, A.C. (AMLCC); Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria; el Centro Mexicano de Derecho Ambiental; Comisión para la Reconstrucción; Consejo Consultivo para la Reconstrucción; Corazón Capital; Desarrollo,

Educación y Cultura Autogestionarios (DECA); Equipo Pueblo, Derechohabientes Viviendo con VIH/SIDA del Instituto Mexicano del Seguro Social (DVVIMSS); Fundación Mexicana para Niños y Niñas con Inmunodeficiencias (FUMENT); Fundar Centro de Análisis e Investigación; Coalición Internacional para el Hábitat; Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia; México Unido Contra la Delincuencia A.C. (MUCD); Méxiro; Nosotrxxs; PODER; Red de Acceso; SUMA Urbana; *The Hunger Project* México; y, Unidos Combatiendo la Esclerosis Múltiple A.C. (UCEM). Asimismo, por su apoyo en la realización de las entrevistas, grupos de discusión y suministro de materiales de consulta, libros e información sobre los casos, a Adriana Reyna Álvarez (damnificada del 19S), Ana Fierro y David Arellano (investigadores del CIDE), Erika García Aller (damnificada del 19S), José Antonio Guevara (experto en DDHH), María del Carmen Nava (comisionada ciudadana del InfoCDMX), Rita Robles (experta en DDHH), y, Ulises Flores (investigador de FLACSO).

En **República Dominicana** fueron fundamentales la organización Participación Ciudadana, capítulo dominicano de Transparencia Internacional; la Comisión Nacional de los Derechos Humanos de República Dominicana (CNDH-RD); Marcha Verde; Oxfam; la Asociación de Empresas Industriales de Herrera y Provincia Santo Domingo (AEIH); y, la Dirección General de Compras y Contrataciones Públicas (DGCP). A todas les damos las y también a las personas expertas en derechos humanos y transparencia.

INTRODUCCIÓN

DE LAS DICTADURAS A LOS PATRONES ESTRUCTURALES DE VIOLACIÓN A LOS DERECHOS HUMANOS

En América Latina hubo un largo proceso de transiciones a la democracia que comenzó con República Dominicana y Ecuador en 1978; le siguieron Perú (1980), Honduras (1981), Bolivia (1982), Argentina (1983), El Salvador (1984), Guatemala, Brasil y Uruguay (1985), Paraguay y Panamá en 1989, Chile (1990) y México (2000). Aunque hubo una gran expectativa en su impacto en la disminución de las violaciones a los derechos humanos (de aquí en adelante DDHH o derechos humanos, indistintamente) eso, lamentablemente, no fue así (Fein, 1995; Regan y Henderson, 2003; Davenport y Armstrong, 2004; Vázquez, 2010), pero sí cambiaron los patrones estructurales que nos permiten entender sus causas.³

En tal sentido, actualmente observamos la violencia (Ansolabehere, Serrano y Vázquez, 2015), la desigualdad, la corrupción (Vázquez, 2018; Cardona, Ortiz y Vázquez, 2018a, 2018a, y 2018b) y la impunidad (Vázquez, 2020; Vázquez y Ortiz, 2020), así como un renovado y fortalecido papel de los actores privados como las empresas mineras, el crimen organizado (Vázquez, 2019), las pandillas, las milicias o los paramilitares.

Dada la existencia de estos patrones, podemos concebir sus consecuencias como **violaciones estructurales a los derechos humanos** (Abramovich, 2009; González y Nash, 2011; Nash, Aguiló y Bascur, 2014; Ansolabehere et al., 2017). En este sentido, las directrices que sigue la CIDH para incluir en su Informe anual a Estados específicos cuya situación se considera grave, se basan en el artículo 59, inciso 6, de su Reglamento:

d. la presencia de otras situaciones estructurales que afecten seria y gravemente el goce y disfrute

de los derechos fundamentales consagrados en la Declaración Americana, la Convención Americana o los demás instrumentos de derechos humanos aplicables. Entre otros factores a ponderar, estarán los siguientes:

i. graves crisis institucionales que infrinjan el disfrute de derechos humanos;

ii. incumplimiento sistemático del Estado con su obligación de combatir la impunidad, atribuible a una falta de voluntad manifiesta;

iii. omisiones graves en la adopción de disposiciones necesarias para hacer efectivos los derechos fundamentales o para cumplir las decisiones de la Comisión y la Corte Interamericana; y

iv. violaciones sistemáticas de derechos humanos atribuibles al Estado en el marco de un conflicto armado interno [el resaltado es propio].

Las crisis institucionales, el incumplimiento de la obligación de combatir la impunidad y las omisiones graves en la adopción de disposiciones de protección y garantía de derechos dan cuenta, sobre todo, de diseños institucionales establecidos para generar y mantener las violaciones a derechos humanos.

¿Por qué es importante identificar estos patrones estructurales? Si se tiene un conocimiento claro y preciso acerca de ellos y se gestan políticas públicas para neutralizarlos, podremos pasar del análisis y resolución de un caso concreto a su modificación. Esto incidirá en la eventual eliminación de las causas de las violaciones estructurales a los DDHH y contribuirá a que, en un futuro, no se susciten

³ A los diferentes estudios que se encargan de analizar cuáles son los factores políticos, económicos y sociales que generan mejores o peores condiciones del ejercicio de derechos humanos lo hemos denominado sociología política del ejercicio de los derechos humanos.

situaciones similares. A esto se refiere la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH o la Corte, indistintamente) en su fallo sobre el caso Campo Algodonero, donde estableció la necesidad de generar medidas transformativas de los contextos en los que se mantienen, incentivan o propician violaciones a derechos humanos:

450. La Corte recuerda que el concepto de “reparación integral” (*restitutio in integrum*) implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados. Sin embargo, teniendo en cuenta la situación de discriminación estructural en la que se enmarcan los hechos ocurridos en el presente caso y que fue reconocida por el Estado (*supra párr. 129 y 152*), las reparaciones deben tener una vocación transformadora de dicha situación, de tal forma que las mismas tengan un efecto no solo restitutivo sino también correctivo. En este sentido, no es admisible una restitución a la misma situación estructural de violencia y discriminación (...) [el resaltado es propio].

En tanto que i. logremos identificar la corrupción como un patrón estructural de las violaciones a los derechos humanos en general, y a los derechos económicos y sociales en particular (en adelante, derechos económicos y sociales o DES, indistintamente); ii. podamos identificar el nexo causal entre ambos fenómenos; y, iii. se gesten políticas efectivas de combate a ese tipo de corrupción, podremos avanzar en la disminución de las violaciones estructurales a estos derechos debidas a la corrupción. **Ese es el principal objetivo de este texto.** Nos concentramos en el análisis de la relación entre la corrupción como causa del mayor o menor ejercicio de los derechos económicos y sociales.

Ilustración 1.
Relación entre la corrupción y los DES



Elaboración propia.

Es importante tener claro que las dos variables centrales de la investigación son la corrupción y los DES. Con el análisis sobre su relación responderemos a la siguiente pregunta: ¿la corrupción genera un mayor o menor ejercicio de DES y cómo? Por ende, **no** daremos cuenta de sus causas, sino de esta como motivo de las violaciones a los DES.

Ilustración 2.
Relación corrupción y DES



Elaboración propia.

Dicho brevemente, las causas de la corrupción son múltiples: sociales, culturales (tolerancia a la corrupción, cultura de la legalidad), económicas, de diseño institucional, la impunidad, por ejemplo, y, aunque su determinación es una investigación por sí misma,⁴ en el trabajo de campo se incluyeron preguntas relacionadas con ellas:

- cuáles son las principales causas de la corrupción en México, Ecuador y República Dominicana, de acuerdo con la percepción de las personas expertas locales; y,
- cuáles son las principales causas que permitieron la corrupción en el caso concreto estudiado a profundidad en cada uno de los países.

Con esto, contamos con algunos elementos exploratorios para conocer las explicaciones locales de las causas de la corrupción, cuya verificación sería materia de una investigación posterior.

⁴ Se recomienda revisar los capítulos 1 y 2 de Corrupción y derechos humanos, de Vázquez (2018).

Puntos de partida... y de llegada

Este libro es producto de una consultoría solicitada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) cuyo propósito principal fue el de ofrecer una metodología sólida y un proceso de investigación confiable para cumplir con los tres objetivos del proyecto *Gestiones institucionales transparentes y participativas*, particularmente para *demostrar la relación causal entre la corrupción y la violación a los derechos económicos y sociales*. Para ello, se trazaron los siguientes objetivos específicos:

- elaborar un marco teórico y conceptual que permita relacionar a la corrupción como causa de un menor ejercicio de derechos económicos y sociales;
- identificar y presentar, por medio de estadísticas descriptivas, los niveles de corrupción en México, Ecuador y República Dominicana;
- identificar y presentar, por medio de estadísticas descriptivas, los niveles de ejercicio de los derechos económicos y sociales en México, Ecuador y República Dominicana;
- demostrar la relación causal entre la corrupción y las violaciones a los derechos económicos y sociales por medio de modelos de estadística inferencial; y,
- analizar tres casos concretos de corrupción -de México, Ecuador y República Dominicana- cuya consecuencia haya sido la violación de derechos económicos y sociales de colectivos en situación de vulnerabilidad. Identificar a los actores y los derechos violentados, reconstruir el proceso del caso e determinar los mecanismos que permitieron el acto de corrupción y la violación a los derechos humanos.

La investigación se desarrolló de octubre del 2019 a marzo del 2020. El trabajo de campo en México, Ecuador y República Dominicana tuvo lugar del 2019 a enero del 2020. Las investigaciones nacionales estuvieron a cargo de Luz Ángela Cardona, Rosa Elena Vallejo y Guillermo Peña, respectivamente.

Propuesta metodológica

En la propuesta metodológica fueron incluidos el modelo metodológico, la selección de países y las técnicas de investigación. En relación con lo primero, en los términos de referencia del IIDH se indicó la necesidad de escoger un país de cada subregión:

- México y Centroamérica: México;
- América del sur: Ecuador; y,
- Antillas: República Dominicana.

Explicaremos las razones que hay detrás de la selección de estos países. En el libro *Entre el pesimismo y la esperanza. Los derechos humanos en América Latina* (2015), se analizaron el impacto del modelo económico, la consolidación democrática y la institucionalización de los derechos humanos para su ejercicio efectivo. A continuación, se mencionan algunos de los principales hallazgos:

- la institucionalización de los derechos humanos (a cargo del Estado) solo tiene impacto en su ejercicio (medido en las personas) cuando el país en cuestión trasciende un umbral tanto económico como de consolidación democrática. Por el contrario, si esto no sucede y persisten condiciones políticas y económicas desfavorables, tal institucionalización es neutralizada y no tiene ningún impacto efectivo en la materia. A ese umbral lo llamamos el suelo fértil de los derechos humanos; y,
- hay países con un desarrollo distinto al esperado. El presupuesto de la investigación era que a mayor institucionalización de los DDHH (a cargo del Estado) habría mayor ejercicio de DDHH (a favor de la persona). Sin embargo, no siempre fue así, en parte por la ausencia del suelo fértil. Nos encontramos con alguno con una alta institucionalización de derechos, pero un bajo ejercicio (Ecuador y varios países de Centroamérica); y, a la par otros que reaccionaban de acuerdo con lo esperado, como México, con niveles intermedios de institucionalización y de ejercicio de derechos.

De aquí que hayamos seleccionado a México y a Ecuador por sus trayectorias históricas distintas. En el segundo se observa un alto proceso de institucionalización de derechos gracias a los

congresos constituyentes de 1978, 1998 y 2008 con los que se dio paso a tres rondas de leyes y políticas en la materia; además, el potente movimiento social indígena de los 90 empujó fuertemente la agenda de derechos, en especial los de las mujeres, el medio ambiente, los pueblos, la participación política y los derechos económicos y sociales, todo ello en un marco de inestabilidad política y económica evidenciado en la lucha por el acuerdo estatal entre 1978 y 1990 y los dos ciclos de crisis de 1996-1998 y de 1999 al 2007. Recientemente (en 2019) el movimiento reapareció para impedir una serie de medidas económicas y protestar contra la precarización del trabajo.

México tiene una trayectoria distinta, con mucha más estabilidad política derivada del régimen de partido hegemónico que gobernó de 1930 al 2000 y un mayor acuerdo estatal sobre el modelo económico neoliberal implantado en 1982, que permanece hasta la fecha. Por ende, en el proceso histórico reciente se dieron tanto la construcción de la democracia como la institucionalización de los derechos humanos controlada por el Estado, con menos inercias modeladas desde la sociedad civil, salvo en 2000-2004. A los elementos de este contexto, se suma la violencia iniciada en el 2007 como producto de la declaración de la guerra contra el narcotráfico, en escalada hasta la fecha.⁵

Finalmente, se eligió a República Dominicana ya que, a diferencia de otras islas mucho más pequeñas o con sistemas informativos más débiles, la información sí existe, lo que nos permitió realizar tanto el análisis estadístico como el trabajo de campo en los tiempos establecidos. Sin embargo, es notoria la diferencia de la información creada y accesible entre estos países. En México es más robusta; le siguen Ecuador y, en un lejano tercer lugar, República Dominicana.

En relación con el modelo metodológico de la investigación, considerando los objetivos mencionados en el acápite anterior, se realizaron tres estudios de caso (no se trata de un análisis comparado) con dos unidades de investigación: año-país (análisis cuantitativo) y un caso concreto y

paradigmático de corrupción (análisis cualitativo). En su diseño se aplica una lógica de complementariedad metodológica mediante el recurso a técnicas cualitativas (revisión documental, grupos focales y entrevistas a profundidad) y cuantitativas (análisis estadístico descriptivo e inferencial).

Con la **estadística descriptiva** se hizo un análisis inicial de la corrupción y los DES en los tres países⁶ y, a partir de datos locales, se miró con detalle su situación respecto de estos dos rubros. Con la **estadística inferencial** se demostró la relación causal entre ambos, dado que esta metodología nos permitió establecerla. En particular, trabajamos con un modelo de regresiones multinivel por efectos fijos, o jerárquico-lineal. Estas pruebas estadísticas nos permitieron establecer cómo impacta en los DES la varianza en los indicadores de corrupción y las variables de control; una posible lectura sería que cada punto de aumento en la corrupción supondría X disminución de los DES. Con este modelo estadístico aislamos los efectos atribuibles a otras causas o a procesos distintos a la corrupción.

En los estudios de caso, donde la unidad de análisis es el caso concreto de corrupción, en el diseño de investigación se cumplieron las siguientes fases:

- se identificó un caso concreto y relevante de corrupción en cada Estado a partir de los siguientes criterios:
 - que fuera conocido y paradigmático;
 - que hubiera derechos económicos, sociales o culturales involucrados; y,
 - que tuviera al menos una población en situación de vulnerabilidad afectada.
- Una vez identificado el caso, se hizo una revisión documental para:
 - construir una narración histórica;

⁵ En el equipo de investigación discutimos sobre la inclusión de Ecuador o Colombia. Nos decidimos por el primero, por su contexto político distinto respecto del observado en México. Es decir, hay muchas más similitudes entre México y Colombia tales como que no se sumaron a la vuelta a la izquierda en la primera década del siglo XXI; en ambos existe un entorno de violencia semejante, aunque es mucho más longevo en Colombia; y, el Poder Judicial ha tomado relevancia política en los dos países, en Colombia desde la reforma constitucional de 1991 y en 2011 en México, con la reforma constitucional en derechos humanos.

⁶ Reiteramos que se trata de tres estudios de caso y no de un análisis comparado ni por similitud ni por diferencias.

- describir los procesos políticos, económicos y sociales;
 - identificar a los principales actores involucrados;
 - analizar cómo los hechos de corrupción perjudicaron el ejercicio de los derechos humanos de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad;
 - especificar los DES violentados y las obligaciones generales (respetar, proteger, garantizar y promover) y los elementos institucionales transgredidos (disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad);
 - determinar el mecanismo causal en la relación entre la corrupción y la violación de los DES;
 - precisar los elementos que permitieron que el hecho de corrupción se llevara a cabo; y,
 - conocer si el caso se mantuvo impune o si hubo un proceso efectivo de investigación, se castigó a los culpables intelectuales y materiales, se reconoció a las víctimas de las violaciones a derechos humanos y, en su caso, si se dio un proceso de reparación integral.
- Se realizaron grupos focales para recoger las visiones de diferentes actores relevantes en cada país (organizaciones sociales, académicos/as, políticos/as, abogados/as, personas de los colectivos relacionados en situación vulnerable, por ejemplo); y,
 - se efectuaron entrevistas, lo que nos permitió profundizar sobre los mecanismos que explican cómo la corrupción afecta el ejercicio de los derechos humanos de grupos poblacionales.

Además, tuvieron lugar grupos focales con personas expertas locales tanto en corrupción como en derechos humanos a fin de identificar los mecanismos causales que pueden explicar la relación entre la corrupción y los DES. Esto no fue posible en República Dominicana debido a la escasez de información y la existencia de pocos especialistas y organizaciones de derechos humanos interesadas en el asunto, condiciones que se constituyeron en limitaciones del estudio.⁷

⁷ Ese convocó a los pocos especialistas en el tema para realizar el grupo focal, pero el día del evento no llegó ninguno. Optamos por obtener la información mediante entrevistas.

Estructura del texto

El reporte se estructura en cinco capítulos. En el primero, desarrollamos el marco teórico y conceptual con base en dos preguntas: i. ¿de qué hablamos cuando decimos corrupción y derechos económicos y sociales?; y, ii. ¿qué tipo de relación hay entre ambos?

El segundo contiene un análisis de estadística descriptiva e inferencial para todos los países de América Latina con estos objetivos: i. mirar su situación de corrupción; ii. establecer el nivel de ejercicio de los derechos económicos y sociales; y, iii. sustentar la afirmación de que la corrupción tiene como consecuencia un menor ejercicio de los DES.

En los capítulos tercero, cuarto y quinto se analizan los tres países. Formalmente están conformados por tres secciones; en la primera se observa el fenómeno de la corrupción en el país en concreto, tanto con base en las explicaciones de las personas expertas nacionales⁷ en las entrevistas y grupos focales, como en el análisis documental y bibliográfico; los avances en el combate a la corrupción; y, los principales obstáculos y desafíos que se enfrentan en este campo. En la segunda sección, figuran la estadística descriptiva recabada sobre ambos asuntos; y, los resultados de las pruebas de estadística inferencial que nos permiten correlacionar la corrupción con las violaciones de DDHH.

Finalmente, se presentan los resultados del estudio del caso paradigmático. Primero mostramos los casos de corrupción más nombrados en las entrevistas, los grupos focales o las fuentes especializadas. De ellos, elegimos uno para observar con claridad la relación entre corrupción y violaciones a los derechos económicos y sociales. En Ecuador, el escogido nos permitió analizar cómo se favoreció a una empresa agrícola para establecer condiciones de explotación laboral durante más de cincuenta años, calificadas como esclavitud moderna. En México, el caso seleccionado nos dio luces sobre la pérdida de la vida de decenas de personas por los derrumbes provocados por el sismo del 2017, a consecuencia de la corrupción en la construcción de viviendas. Finalmente, en el

caso priorizado en República Dominicana, referido a licitaciones amañadas para comprar y distribuir medicamentos vencidos, este fenómeno se relaciona con el derecho a la salud.

Además de narrar los hechos de los casos paradigmáticos, también se identifican los derechos económicos y sociales violentados, los actos de corrupción cometidos, los colectivos en situación de vulnerabilidad afectados en el disfrute de sus derechos y las recomendaciones que pueden elaborarse y generalizarse a partir de la información obtenida en la situación concreta.

El documento se cierra con unas breves conclusiones y recomendaciones.

⁸ Enfatizamos que en esta parte priorizamos las visiones de los/as expertos/as nacionales: ¿qué nos dicen los especialistas ecuatorianos, mexicanos y dominicanos sobre las causas de la corrupción y de los avances, obstáculos y desafíos de la política anticorrupción en sus propios países? Le dimos gran importancia a las miradas locales porque tuvieron enfoques propios y dinámicas específicas.

CORRUPCIÓN Y DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO DECIMOS CORRUPCIÓN Y DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES?

Captura o cooptación estatal, tráfico de influencias, conflicto de intereses, negociaciones incompatibles, parcialidad, donación ilegal a campañas electorales, malversación de fondos, partidas presupuestarias secretas, fraudes, uso de información privilegiada, enriquecimiento ilícito, soborno, extorsión, arreglos, colusión privada, alteraciones fraudulentas del mercado, especulación financiera con fondos públicos, puerta giratoria, clientelismo, nepotismo, compra de votos, todas estas son actividades que en la literatura se relacionan con la corrupción. **No hay un solo tipo de corrupción, son muchos; por ende, son diversas las relaciones entre estos y las violaciones a los derechos humanos.**

Hay muchas discusiones en torno al concepto de corrupción, que no tiene sentido agotar en este espacio;⁹ el más aceptado y amplio, que nos aporta algunos elementos centrales, la define como el abuso del poder para beneficio propio; dicho en otras palabras, es la apropiación del poder público para fines privados:

- en la medida que se requiere poder público, el acto corrupto siempre involucra a algún agente estatal, un aspecto relevante dado que si se trata de una relación entre dos particulares (por ejemplo, el arreglo de un partido de fútbol) no habría corrupción;¹⁰
- para que esta se dé, es necesario que el agente estatal obtenga una ventaja privada, un criterio empleado para diferenciar una mala decisión o un acto de corrupción. Si un político toma una determinación con consecuencias funestas para

la población sin obtener ventaja, es una mala decisión. En el mismo sentido, si un servidor público implementa pésimamente una política pública sin ganar algo para sí, esto puede achacarse a deficientes diseños de política o la falta de capacidades institucionales, pero no a la corrupción.

Ya tenemos un concepto, dos características mínimas y varios tipos de corrupción enunciados. Además, podemos pensarla en tres niveles dicotómicos: captura (o no) del Estado; prácticas aisladas vs. estructurales o endémicas; y, focalizada o generalizada. A continuación, se describe cada uno de ellos.

La corrupción que captura (o no) al Estado

Su aspecto central es que el agente estatal participante pierde la capacidad de tomar decisiones políticas vinculantes.

No se trata de “aceitar” la maquinaria burocrática, sino de determinar la sustancia de sus disposiciones. Supongamos que un conjunto de empresas mineras corrompe a varios agentes estatales para incidir en la definición de la política extractivista, entonces estamos frente a un acto de captura del Estado. Si, por el contrario, este es autónomo para determinarla y las empresas corrompen a uno de sus funcionarios para ganar una concesión minera, la captura estatal no

⁹ Para una discusión más detallada sobre la conceptualización de la corrupción ver Vázquez (2018).

¹⁰ Sabemos que este punto es discutible. En la medida que queremos establecer la relación entre corrupción y violaciones a los DES, mantendremos la relevancia de la intermediación de agentes estatales para relacionar estos dos aspectos.

ocurre porque no se apropian de la capacidad de toma de decisiones sustantivas.

En este sentido, es importante no confundir la captura del Estado con la pequeña corrupción o corrupción política, aunque tengan un punto en común: ambas involucran a altos mandos gubernamentales. Sin embargo, aunque estos se corrompan esto no lleva necesariamente a la captura estatal, como en la segunda parte del ejemplo anterior. Si el corrupto es un ministro de gobierno (sin duda, un alto mando), pero no se busca influir en las decisiones sustantivas de política pública sino ganar una licitación, es un acto de pequeña corrupción política.

Las expresiones estructurales o endémicas de la corrupción o las prácticas aisladas se relacionan con la reiteración, o no, de los actos corruptos.

La idea de práctica aislada se explica por sí misma; es un hecho poco frecuente que no es repetido por los mismos agentes estatales a lo largo del tiempo, a diferencia de las expresiones estructurales o endémicas de corrupción observadas cuando esos mismos agentes las realizan reiteradamente. De ser esto último, estamos frente a procesos institucionalizados que conforman una cultura organizacional.

La diferencia entre la corrupción focalizada y la generalizada da cuenta del espacio en el que se realizan los actos de corrupción.

Puede suceder que la corrupción sea estructural o endémica (parte de la cultura organizacional) en una sola una oficina gubernamental, la policía de tránsito, por ejemplo, con lo que se trata de corrupción focalizada. Pero, si se da en muchas áreas gubernamentales (los sistemas de justicia, aduanas, migración, la presidencia, por ejemplo), su nivel es generalizado porque se encuentra en múltiples y diversos espacios.

En el siguiente cuadro presentamos la forma en que interactúan estos tres niveles de corrupción.

Ilustración 3.
Síntesis de los niveles de corrupción

COOPTA AL ESTADO (O A ALGÚN ENTE ESTATAL)	PRÁCTICA AISLADA QUIÉN COMETE EL ACTO	EXPRESIÓN ESTRUCTURAL O ENDÉMICA DÓNDE SE COMETE EL ACTO		
		Mandos altos (corrupción política)	Focalizado	Generalizado
NO COOPTA AL ESTADO	ADMINISTRATIVA	Mandos medios y altos (gran corrupción)	Focalizado	Generalizado
		Mandos bajos (pequeña corrupción)		

Elaboración propia.

La literatura da cuenta de muchos otros niveles (o clasificaciones) de corrupción,¹¹ sin embargo, para los objetivos de este texto los descritos son los más importantes para identificar el grado de dificultad que se afronta en las estrategias anticorrupción. Por ejemplo, en un contexto de captura al Estado por un fenómeno, además, estructural o endémico y generalizado, su combate será mucho más complicado porque se tendría en contra a los principales puestos políticos; en ese caso, entre otras cosas, hay que modificar la cultura organizacional de la clase política; y, como eso sucede en casi todas las esferas gubernamentales, prácticamente no habrá aliados. En cambio, si el Estado no es capturado porque la corrupción se da en los mandos medios o bajos y es una práctica aislada y focalizada, bastará con muy poco para crear una política anticorrupción exitosa.

Ahora veamos **qué entendemos por derechos económicos y sociales**. Comencemos por la parte más general, los derechos humanos son civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, lo que no quiere decir que algunos sean más importantes que otros. Sabemos, por los principios de indivisibilidad e interdependencia (Serrano y Vázquez, 2013), que no hay jerarquías y todos guardan relaciones directas e indirectas entre ellos.

No se discutirá la conceptualización de los DDHH a partir de su historia, (González, 2000: 296; Soriano, 2003: 385) ni su naturaleza jurídica, ya sea proveniente

¹¹ Para profundizar en este punto se puede ver Vázquez, 2018.

del derecho natural, positivo, histórico o moral (Alfonso, 1990: 495-524; Dussel, 2001; Fernández, 1982; Laporta, 1987; Nino, 1989). Producto del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos observado a partir de la aprobación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, son un conjunto de derechos para las personas y de obligaciones para el Estado establecidos en los diferentes instrumentos (tratados, declaraciones, principios) que conforman su marco normativo.

En el hemisferio, los derechos económicos y sociales están reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 26) y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador). En este último fueron consagrados los derechos al trabajo en condiciones justas, equitativas y satisfactorias (arts. 6 y 7), la libertad sindical y la huelga (art. 8), la seguridad social (artículo 9), la salud (artículo 10), la alimentación (artículo 12) y la educación (artículo 13), por mencionar algunos.

¿Por qué se espera una relación entre corrupción y violaciones a los derechos económicos y sociales?

Ya vimos que hay tipos y niveles de corrupción, por lo que existen diversas relaciones causales entre esta y las violaciones a los DES; podemos comprenderlas a partir de los criterios que se enuncian a continuación.

Primera forma de entender la relación causal entre la corrupción y las violaciones a los DES: la corrupción es un contexto

Esto es así cuando la corrupción es una práctica estructural o endémica y, además, generalizada en diversas instituciones estatales. En esta se encuadran prácticas muy comunes, como la opacidad de la información (entendida como parte de la corrupción) ya que la falta u ocultamiento de datos, la falta de acceso a estos, etc. imposibilita el monitoreo de

las obligaciones de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles (González y Nash, 2011: 30; Gathii, 2009). El derecho de acceso a la información está concatenado con la libertad de expresión, implícito en el artículo 13.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos¹³; en la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción se establecen los criterios para garantizar la existencia y el acceso a la información pública por parte de la ciudadanía. Por su parte, la CIDH destaca la implementación de políticas preventivas destinadas a combatir el uso clientelar de los recursos destinados al gasto social a fin de evitar su impacto en los DES (CIDH, 2008 y 2017a).

Miremos algunos otros ejemplos. Consideremos un país en donde este fenómeno sea endémico y generalizado, por lo que estamos en un contexto amplio de corrupción. En el artículo primero del Protocolo de San Salvador se establece la obligación de adoptar las medidas necesarias, económicas y técnicas, hasta el máximo de los recursos disponibles, para lograr progresivamente el ejercicio de los DES. Podemos intuir que dicho contexto entra en conflicto con esta obligación (Peters, 2018). Por ejemplo, si un agente estatal malversa una partida presupuestaria, evidentemente afectará al máximo uso de recursos disponibles. Esto mismo sucedería si un grupo empresarial captura al Estado para impulsar una reforma fiscal regresiva que cause una caída en los ingresos públicos.

El análisis de la corrupción como contexto es el aspecto en el que más ha avanzado el sistema interamericano, como el efectuado en torno al sistema carcelario y los autogobiernos al interior de los centros de reclusión. Referencias de este tipo las encontramos en el caso Tibi vs. Ecuador (2004b), litigado ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos; en los informes de país de la CIDH (CIDH, 1998); y, especialmente, en el *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de la libertad en las Américas* (CIDH, 2011b). En el mismo sentido, en relación con la justicia para adolescentes, en el caso Instituto de reeducación del menor vs. Paraguay (2004a) la Corte IDH especificó que había condiciones inhumanas y degradantes que exponían a los niños y

¹² 13.1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.

niñas a un clima de violencia, inseguridad, abusos, corrupción, desconfianza y promiscuidad, donde se imponía la ley del más fuerte, lo que generó un contexto de violaciones a derechos humanos (Nash, 2019).

En el Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay (CIDH, 2001), la CIDH estableció un vínculo muy general entre la corrupción y la estabilidad democrática: donde esta impera, se debilitan las instituciones públicas y la capacidad financiera, con el consecuente impacto sobre el ejercicio de derechos (Nash, 2019). Dicha relación se replica posteriormente en otros de sus documentos (2005b, 2015a y 2017a). Si las instituciones públicas son débiles y la capacidad financiera aún más limitada por el contexto de corrupción, las obligaciones de tomar medidas tanto políticas como presupuestales para hacer efectivos los derechos económicos y sociales se torna complicada.

El contexto de corrupción (sumado al de violencia) también se ha utilizado para analizar las condiciones de trabajo de periodistas y servidores/as públicos/as encargados de combatirla. En el caso *Fleury y otros vs. Haití* (2011), la Corte se refirió a ellos al referirse al entorno en el que se desarrollaba el trabajo de defensa de derechos humanos de la víctima; asimismo, en *Gutiérrez y Familia vs. Argentina* (2013) señaló que la corrupción limitó la pesquisa del homicidio de un policía argentino que investigaba actos corruptos. Aquí, **dicho contexto en realidad significa impunidad**. Aunque esto será abordado más adelante, es relevante resaltarlo porque el binomio corrupción–impunidad es lo que nos coloca frente a un proceso endémico o generalizado (en lugar de prácticas aisladas), lo que hace mucho más difícil la erradicación de esta problemática en nuestros países.

La CIDH también ha informado sobre la violencia producida por los agentes estatales, específicamente los policiales, en un marco de corrupción e impunidad (CIDH, 1998, 2003 y 2005a); asimismo, ha analizado el empeoramiento de este contexto debido a la presencia del crimen organizado, que crea estructuras estatales paralelas, incrementa la violencia y la impunidad y se violan derechos humanos (CIDH, 2009c).

Otras relaciones entre la corrupción y algunos derechos señaladas por la CIDH son los perjuicios al derecho de acceso a la justicia que, al generalizarse, dan paso a un clima de impunidad (CIDH, 2001, 2015c) que impacta en aspectos específicos de su ejercicio, como la respuesta judicial efectiva (CIDH, 2009a). Todo esto se acentúa en contextos de crimen organizado que conlleva violencia contra personas operadoras de justicia (CIDH, 2013a y 2015b).

Existe otra relación con la libertad de expresión que no se define como una violación: las/los periodistas que investigan la corrupción están más expuestos a sufrir agresiones (CIDH, 2008b). En este mismo sentido, se ha destacado la necesidad de garantizar la integridad personal a los testigos protegidos que denunciaron hechos de corrupción (CIDH, 2011a, 2015b y 2017d).

Si bien reconocer la corrupción como un contexto generalizado nos permite avanzar en su relación causal con las violaciones a derechos humanos, es necesario dar una vuelta más de tuerca. **La corrupción es algo más que un contexto, se puede convertir en una acción que detona la violación directa de los derechos económicos y sociales**. Para establecerlo debemos conocer mucho más el caso concreto para especificar la obligación general trastocada (respetar, proteger, garantizar y promover), así como el elemento institucional correspondiente (disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad).¹³ Veamos algunos ejemplos concretos donde esto comienza a tomar forma.

En las **extorsiones como una condición para el acceso a los derechos** existe una relación mucho más directa y clara en la que la corrupción es un factor directo de la violación a algún DES (ICHRP, 2009; Anand, 2012). Los ejemplos son múltiples:

- enfermeras, médicos/as o administradores/as y pacientes extorsionados que se convierten en víctimas de violaciones al derecho a la salud;
- directores y profesores de escuela piden dinero para permitir el acceso de las y los

¹³ Este no es el espacio para profundizar en las obligaciones generales (respetar, proteger, garantizar y promover) y cómo se balancean con los elementos institucionales (disponibilidad, calidad, accesibilidad y aceptabilidad). Para ahondar, vea Serrano y Vázquez (2013).

estudiantes a clases; o, se les pide a los padres o madres pagar por clases extra para que aprendan los elementos esenciales del plan de estudios o corregir sus tareas y trabajos (Bacio, 2008: 28); y,

- servidores/as públicos/as que implementan un programa de política social (vivienda, seguro de desempleo, o cualquier otro DES) y la población objetivo del programa se convierte en víctima.

En estos casos, se violenta la obligación de garantizar los DES, balanceada con el condicionamiento de la disponibilidad de un servicio público. La relación corrupta se da entre los prestadores de servicios y las personas que se convierten en víctimas de la violación a sus DDHH.

debida o se edifican en lugares inadecuados, por lo que pueden derrumbarse con un sismo o el desbordamiento de un río;

- la obtención de permisos para megaproyectos turísticos, represas, de minería o energía eólica mediante esta práctica para conseguir la aprobación de las evaluaciones de impacto; y,
- el mantenimiento de redes de trata y explotación laboral de personas por medio del pago a agentes estatales.

En estos casos se vulneran los elementos institucionales de disponibilidad y calidad; en consecuencia, se viola la obligación de proteger los derechos económicos y sociales, entendida como la prevención de su violación por agentes privados o estatales.

El recurso a los sobornos para incurrir en conductas prohibidas ha sido contemplado por la CIDH respecto del derecho a la consulta, específicamente cuando es neutralizado por la captura de los líderes comunitarios mediante actos de corrupción (CIDH, 2009b); y, cuando los derechos de los migrantes son violentados porque las autoridades encargadas de resguardarlos están coludidas con traficantes de personas (CIDH, 2002).

Ilustración 4.

Síntesis de los niveles de corrupción Relación directa entre corrupción y DDHH



Elaboración propia.

Una segunda forma directa en que la corrupción se convierte en la fuente de la violación a los DES, se presenta cuando se pagan sobornos para realizar acciones prohibidas y abiertamente violatorias a los derechos económicos y sociales (ICHRP, 2009; Bacio, 2008).

Cuando los actos de corrupción tienen como consecuencia la disminución de los recursos públicos; por ende, habrá menos bienes o peores servicios, con lo que se transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de los DES, así como las de progresividad, prohibición de regresión y máximo uso de recursos disponibles (ICHRP, 2009; Anand, 2012; Bacio, 2008; Gathii, 2009).

Algunos ejemplos de esto son:

- cuando se soborna a personas encargadas de la inspección laboral para mantener funcionando un espacio de trabajo que transgrede tanto los derechos laborales como la seguridad y salud de los trabajadores/as. Funciona exactamente igual para las inspecciones sanitarias en los hospitales o las personas encargadas de los centros educativos;
- pagos al personal que supervisa la construcción de vivienda para levantar casas que no tienen las características de calidad

Esta disminución de recursos públicos se puede dar por medio de:

- la solicitud de sobornos para adjudicar licitaciones de compra de bienes o prestación de servicios públicos, los que se financian con sobre costos que impactan en el presupuesto –de por sí, limitado- y el encarecimiento y/o la disminución de su calidad y/o cantidad. De esta forma, se afectan especialmente las obligaciones de garantizar, proteger y promover los derechos económicos y sociales

en sus elementos esenciales de disponibilidad y calidad; o,

- según lo descrito anteriormente, se entregan bienes o servicios más caros o de peor calidad; sin embargo, cuando la licitación es adjudicada mediante sobornos a empresas fantasma y estos nunca son recibidos, se trata de un desvío de los recursos públicos. Por ejemplo, proporcionar medicamentos falsos sin la sustancia activa; o, que los padrones de personas beneficiarias estén tan mal elaborados que sea imposible determinar si se cumplió con lo contratado. Como el lector o la lectora podrá imaginar, este caso es más grave que el anterior.

Según Naciones Unidas, esto tiene diferentes impactos en el funcionamiento de los países:

obstaculiza la inversión nacional y extranjera, reduciendo así el crecimiento, restringe el comercio y distorsiona el gasto público cuantitativa y cualitativamente (...) debilita el sistema financiero al tiempo que refuerza la economía sumergida, fomentando el tráfico de drogas y el contrabando. Igualmente importante es la fuerte vinculación existente entre la corrupción y el aumento de la pobreza y la disparidad de ingresos. Las distorsiones fiscales causadas por la corrupción redundan en detrimento de la calidad de los servicios públicos, lo que es particularmente grave para la población pobre. De manera análoga, los efectos negativos de la corrupción en la inversión y el crecimiento exacerban la pobreza y reducen la base impositiva, lo que a su vez afecta todavía más a la calidad de los servicios públicos (ONU, 2004: párrafo 22).

Esta causal se parece mucho a la corrupción como contexto. La principal diferencia es que aquí no intuimos el conflicto con la violación a los DES a partir de esa aproximación, aunque sabemos que el acto corrupto existió y disminuyó los recursos públicos, con el consecuente menoscabo de los bienes y servicios públicos o el empeoramiento de su calidad. Vaya, el acto de corrupción es clara y directamente el detonante de la violación a los DES. Podemos identificar las licitaciones amañadas, los sobrecostos o los bienes y servicios escamoteados y

las consecuencias de todo ello e, incluso, establecer –si eso no hubiera sucedido– cuántos docentes o médicos se pudieron haber contratado, la cantidad de instrumental adquirido o de becas alimentarias distribuidas, por mencionar algunos ejemplos. Con estos actos se violentan las obligaciones de adoptar medidas para garantizar, proteger y promover derechos y sus elementos institucionales de disponibilidad y accesibilidad.

Si lo que queremos es judicializar el caso, es relevante identificar a las víctimas. Esto es claro cuando se trata de una extorsión como condición para el acceso a los derechos (la persona extorsionada); o, de los sobornos para incurrir en comportamientos prohibidos (la población perjudicada por tales conductas). Por ejemplo, será más sencillo establecerlo si hay una adjudicación arreglada de una licitación en un programa de política pública (o la falta de entrega de los bienes y servicios contratados), porque existe una población objetivo claramente identificable (ya sea un padrón de personas o una población específica –niñas y niños de 8 a 12 años o mujeres cabeza de familia que viven en un determinado distrito).

En cambio, puede haber casos en los que las víctimas de violaciones a los DES por el acto de corrupción sea un grupo amplísimo. Por ejemplo, la licitación en USD 2 millones para la construcción de una carretera cuyo costo real era de USD 500 000, significa un sobreprecio de 1.5 millones repartidos en sobornos, un dinero que se pudo utilizar para garantizar, proteger o promover los DES bajo el principio del máximo uso de los recursos disponibles. Sabemos en qué consistió el acto de corrupción, quiénes participaron al interior del gobierno, cuáles empresas se beneficiaron y todo lo que se pudo haber hecho con ese dinero, pero no quiénes son las víctimas directas. Aquí, es la sociedad en su conjunto. Las partidas secretas o la malversación de fondos tienen efectos similares.

En algunos documentos del Sistema Interamericano se indica que cuando la corrupción perjudica las asignaciones a las obras públicas, se impacta en los DES de la población en general y, particularmente, de las personas en situación de pobreza (CIDH, 2003); o de algunas poblaciones en situación de vulnerabilidad, como la afrodescendiente (CIDH, 2009d); a la par, ha establecido relaciones directas con la falta de ejercicio de los derechos a la

alimentación, la salud, la vivienda y la educación y en el análisis de países en concreto (CIDH, 2017b).

Hay una cuarta relación directa entre la corrupción y la violación a DDHH a partir de lo que la literatura ha denominado captura estatal. Lo que se da en estos casos es la distorsión del diseño de las políticas públicas (ICHRP, 2009) generando la privatización de lo público.

Por ejemplo, supongamos que las principales empresas farmacéuticas y hospitalarias inciden en un proceso electoral de forma tal que logran mucha influencia en el presidente elegido y, de sus filas, este nombra al ministro de salud. Como efecto de esa capacidad, tienen fuerte injerencia en una política de salud abiertamente privatizadora que deja sin atención médica a las personas de escasos recursos. Este sería un caso claro de captura estatal en una arena específica de política pública, cuya consecuencia son las violaciones a los derechos económicos y sociales.

Al igual que nos sucedió con las desviaciones de recursos públicos sin destinatarios precisos, en estos casos tampoco hay víctimas concretas, son todas las personas perjudicadas por la captura y desviación de las decisiones de política pública en razón de los intereses de un grupo específico. Lo más relevante es que, en estos casos en donde pareciera no haber víctimas, podemos observar los impactos más generalizados y, por ende, más graves o profundos. Peor aún, cuando se trata del acceso generalizado a servicios públicos constitutivos de derechos económicos y sociales (como el agua o los servicios de salud o educación), el perjuicio será más profundo para aquellas personas en condiciones de pobreza o de vulnerabilidad social, ya que no podrán satisfacer de otro modo esos derechos. Esto además ahonda los niveles de desigualdad en nuestros países.

Buena parte de la dificultad para identificar a las víctimas de violaciones a los DES se da porque, a diferencia de los casos de extorsión para acceder a un derecho -donde la conexión entre el agente estatal corrupto y la víctima es clara y evidente- en las otras tres relaciones causales descritas no hay participación de la víctima; la violación es consecuencia de la colusión entre los agentes estatales y las empresas que ganan la licitación amañada; los inspectores

sobornados y las empresas o grupos que cometerán los actos prohibidos; o, los agentes estatales capturados y las empresas beneficiadas por sus decisiones de política pública sometidas a intereses privados.

Ilustración 5.
Relación entre corrupción y DES



Elaboración propia.

Hasta aquí las distintas relaciones entre la corrupción y las violaciones estructurales de derechos económicos y sociales. Sin embargo, debemos sumar un factor más a la ecuación: **la impunidad**. Esta es definida en el preámbulo del *Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* como:

la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas (CDHNU, 2005).

Lo que resalta de la definición es **la ausencia de sanción frente a conductas ilegales**, de las que nos interesan las que tienen como consecuencia la violación de DES. El gran problema es que los actos de corrupción se mantienen en la impunidad, por lo que los mismos agentes estatales los replican a lo largo del tiempo. De ahí que en muchos de los países de América Latina no nos enfrentamos a prácticas aisladas, sino a una corrupción endémica

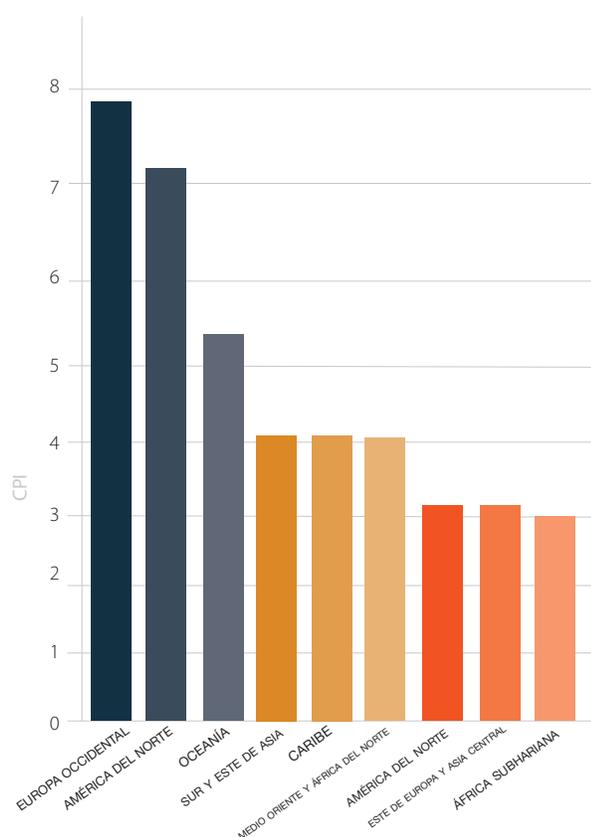
o estructural que se constituye en patrones de una cultura organizacional, con todas las dificultades que supone modificarlos.

Por ejemplo, respecto de otras regiones del mundo, según Transparencia Internacional, en el periodo 1996–2011¹⁴ la latinoamericana es la tercera peor ubicada, solo por arriba de África Subsahariana y el este de Europa y Asia central

En el promedio de las mediciones de 2012 a 2015, América Latina cayó al penúltimo lugar (arriba de

Gráfica 6.

Media del CPI para nueve regiones del mundo, 1996-2011



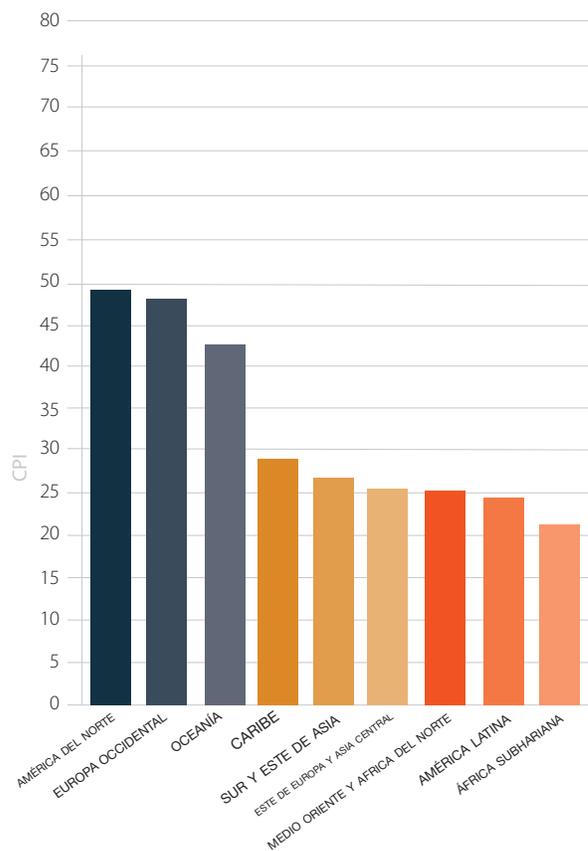
Elaboración propia a partir de información de Transparencia Internacional.

África subsahariana) y el este de Europa y Asia central (que se pueden considerar nuestros competidores en materia económica) ascendieron de posición.

¹⁴ La elección de estos años no es casualidad. Transparencia Internacional mantuvo una metodología para medir la corrupción en ese periodo. La modificó a partir del 2012, de ahí que hayamos seleccionado los promedios de esos dos bloques.

Gráfica 7.

Media del CPI para nueve regiones del mundo, 2012-2015

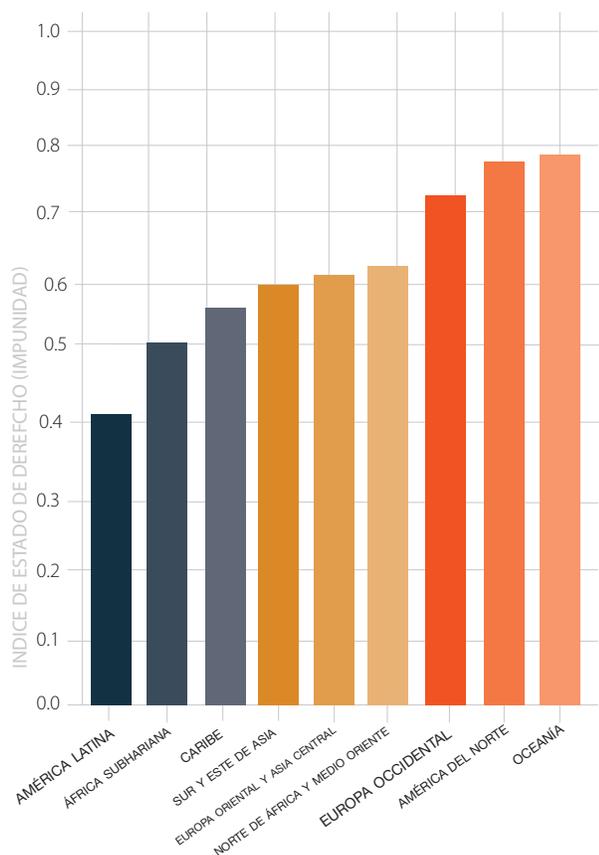


Elaboración propia a partir de información de Transparencia Internacional.

El punto a resaltar no es solo que América Latina empeoró, sino que esto, presumiblemente, se debe a que es la región con el mayor nivel de impunidad, como se muestra en la siguiente gráfica.

Gráfica 8.

Percepción de la impunidad en nueve regiones del mundo, 2017



Elaboración propia con datos del World Justice Project.

La relación entre la corrupción estructural o endémica y la impunidad se establece cuando los agentes estatales y los particulares corruptos tienen una expectativa fundada de que no serán castigados. Así, funciona como un contexto que incentiva, facilita y mantiene las violaciones a derechos humanos, en general, y a los DES, en particular, siguiendo la lógica que se presenta en la ilustración:

Ilustración 6.

Interacción entre la impunidad, corrupción y los DES



Elaboración propia.

Esto fue abordado por la Comisión Interamericana en su resolución 1/17, sobre la expulsión del Comisionado de la CICIG en Guatemala, donde vincula ambos fenómenos en la generación de violaciones a derechos humanos, a la par que recalca en “el establecimiento de mecanismos efectivos para erradicarla” como “una obligación imperiosa con el fin de alcanzar el acceso efectivo a una justicia independiente e imparcial y para garantizar los derechos humanos”. Asimismo, señaló que la impunidad de la corrupción se observa en prácticas como “la demora en las investigaciones, el ocultamiento de las pruebas, el cierre de las investigaciones sin agotar las diligencias pertinentes, en la protección de las altas autoridades involucradas en actos o sistemas de corrupción” (CIDH, 2019a: párr. 295).



Una última anotación antes de cerrar esta sección. Muy probablemente el objetivo principal del agente estatal o el particular corruptos no sea violar los derechos económicos y sociales; sin embargo, esto es una consecuencia inevitable. Por ejemplo, el servidor público que extorsiona a una persona para darle un cupo para que asista al médico, seguramente no está pensando en violar su derecho a la salud; simplemente busca sacar una ventaja económica de su puesto. Otro ejemplo, un político que requiere financiar ilegalmente la creación de una red clientelar que soporte su reelección, incurre en actos de corrupción que disminuyen el presupuesto de educación y salud, pero tampoco busca violar los DES sino desviar fondos públicos para objetivos ilícitos, como el aporte a su campaña electoral; pero ese acto sí constituye una violación a los DES.

Para establecer la responsabilidad de los agentes estatales no se requiere del aspecto subjetivo, es decir, su intención explícita y premeditada; basta con que la violación a los derechos humanos exista y sea producto de sus actos corruptos.

APROXIMACIÓN A LOS NIVELES NACIONALES DE CORRUPCIÓN Y DES EN AMÉRICA LATINA

En este capítulo iniciamos la exploración empírica de los patrones de asociación entre la corrupción y las violaciones a los derechos económicos y sociales en América Latina; un análisis estadístico nos permitirá confirmar si podemos afirmar que su aumento o disminución supone un mayor o menor ejercicio de los DES. En los siguientes capítulos, complementaremos este examen inicial con estudios de caso para revisar a profundidad el proceso que nos posibilita vincular ambos fenómenos, cuyas bases teóricas fueron expuestas en el capítulo primero.

El estudio cuantitativo se divide en dos etapas. En primer lugar, se requiere un sondeo de la información existente para la región, potencialmente útil en la construcción de indicadores tanto sobre corrupción como sobre DES. Como en toda investigación, la selección de los indicadores pertinentes resulta del balance entre la disponibilidad de los datos y una operacionalización adecuada, que considere la confiabilidad y la validez de los observables; después, se procede al análisis cruzado de los observables procesados, el que posibilitará calcular estimaciones puntuales del efecto de la corrupción sobre los derechos humanos mediante distintas técnicas estadísticas de inferencia causal.

Operacionalización y diagnóstico de los indicadores y niveles nacionales de corrupción

La medición sistemática de los niveles agregados de corrupción se constituye en un primer reto para su estudio en profundidad, una dificultad que se debe a su naturaleza clandestina. Para remontarlo, se ha recurrido a las tres estrategias existentes en este

campo:

- la medición de la percepción de personas expertas o la población en general;
- el registro de las evaluaciones sobre el desempeño gubernamental en el combate a la corrupción, las que también pueden ser de la población general o de la aludida comunidad de expertos/as; y,
- la estimación de los niveles que esta alcanza mediante encuestas de victimización sobre las experiencias de la población en general en el pago de sobornos.

Otra estrategia consiste en recuperar los registros administrativos producidos por los sistemas de justicia nacionales sobre delitos de corrupción. Sin embargo, la información difícilmente sería compatible y comparable por las diferentes tipificaciones aplicadas en los países; por otra parte, aunque con estos datos se diera cuenta del desempeño de las autoridades en su persecución, no lo harían respecto del alcance nacional de la incidencia del problema.

Distintos organismos internacionales han desarrollado indicadores sistemáticos de los niveles nacionales de corrupción con los cuales es posible hacer comparaciones entre países y establecer, además, algunas tendencias temporales para cada uno. Sin embargo, en el nivel subnacional no ha habido un esfuerzo similar para la producción metódica de información en esta materia, lo que dificulta analizar las lógicas del problema al interior de cada país. Bajo estas consideraciones, para el presente estudio se construyó una primera base de datos con mediciones de la corrupción a nivel nacional para los países de América Latina; en ella se incluye un catálogo de

indicadores provenientes de distintas fuentes, los que se clasifican en la siguiente tabla según la estrategia evaluativa a la que corresponden.

Tabla 5.

Indicadores de los niveles nacionales de corrupción

Estrategia de medición	Indicador	Fuente
Percepción de corrupción.	Índice de Percepción de Corrupción (CPI).	Transparencia Internacional
	Porcentaje de población que considera que todos o casi todos los policías son corruptos.	Latinobarómetro
	Porcentaje de población que considera que todos o casi todos los funcionarios públicos son corruptos.	Latinobarómetro
Evaluación del combate a la corrupción.	Índice de Gobernanza Global, componente de combate a la corrupción.	
	Porcentaje que aprueba las políticas de combate a la corrupción.	
	Porcentaje que considera que el gobierno hace poco o nada para erradicar la corrupción.	
Experiencias de corrupción.	Porcentaje de la población que ha pagado un soborno.	Barómetro Global de la Corrupción, Transparencia Internacional
	Porcentaje que pagó soborno a policía, de la población que tuvo contacto con esa autoridad.	
	Porcentaje que pagó soborno a una corte, de la población que tuvo contacto con esa autoridad.	
	Porcentaje que pagó soborno para acceder a algún servicio público.	
	Porcentaje que pagó soborno en escuelas, entre población que tuvo contacto con ese servicio.	
	Porcentaje que pagó soborno en hospitales, de la población que tuvo contacto con ese servicio.	

Elaboración propia.

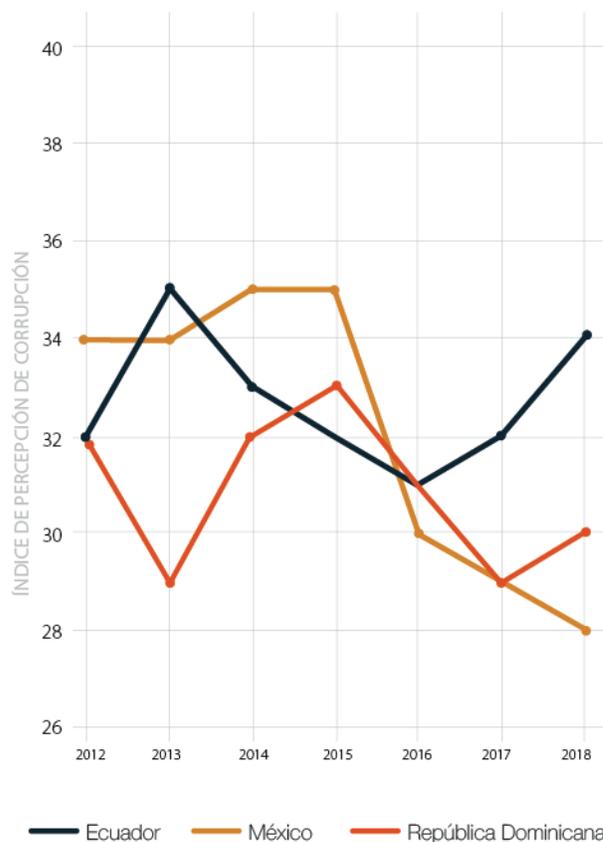
Respecto de la primera estrategia, el indicador más usado es el Índice de Percepción de Corrupción (CPI), formulado por Transparencia Internacional y publicado anualmente desde 1995, aunque el cambio metodológico introducido en 2012 dificulta la comparación entre los años más recientes y los anteriores a esta fecha. Este indicador se construye con base en entrevistas a personas expertas en cada país y la estandarización de sus resultados; su valor final es un número entre 0 y 100, los valores más bajos indican una peor percepción de corrupción y los más altos, un mejor desempeño.

En la siguiente gráfica se presenta la evolución del CPI de 2012 a 2018 en Ecuador, México y República Dominicana. Varios hechos se destacan en este período: los tres países de interés se situaron por debajo de los 35 puntos, muy lejos de los 88 que obtuvo Dinamarca en 2018, puntaje que la situó en

el primer lugar en el mundo; la caída de México, que pasó de los 35 puntos en 2014 a 28 en 2018, para colocarse por debajo de Ecuador y República Dominicana; en Ecuador se observó una evolución en forma de U que empezó con 35 puntos en 2013, seguida de un descenso hacia 2016 y su recuperación en 2018, con 34 puntos; y, en contraste, República Dominicana subió de los 29 puntos obtenidos en 2013 a 33 en 2015, para bajar a 30 en 2018.

Gráfica 9.

Evolución de la percepción de corrupción (2012 a 2018)



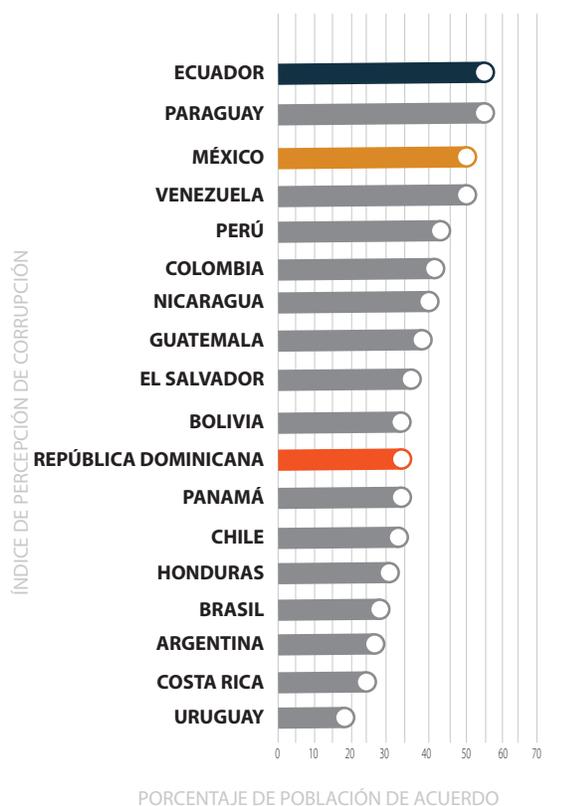
Elaboración propia con información de Transparencia Internacional.

La percepción de corrupción también se mide con encuestas a la población abierta, como lo hace de manera sistemática el Latinobarómetro, un proyecto que publica anualmente sus resultados para diversos países y en cada edición informa sobre distintos temas. La variación de las preguntas formuladas cada año dificulta la identificación de tendencias en el tiempo, pero, a cambio, ofrece un mayor repertorio

de interrogantes sobre temas específicos. Por ejemplo, en la del 2018 se indagó sobre la percepción de corrupción de autoridades específicas en términos de cuántos funcionarios públicos incurren en esa práctica. El porcentaje de personas que respondieron que todos o casi todos son corruptos se observa en la siguiente gráfica. Ecuador encabeza la lista de países de América Latina en este aspecto, con un 54% de la población que considera que todos o casi todos los funcionarios lo son; le siguen Paraguay y México, con un 47%, mientras que en República Dominicana solo una de cada tres personas lo ven así.

Gráfica 10.

Percepción de corrupción en los funcionarios públicos: “todos o casi todos los funcionarios son corruptos” (2018)



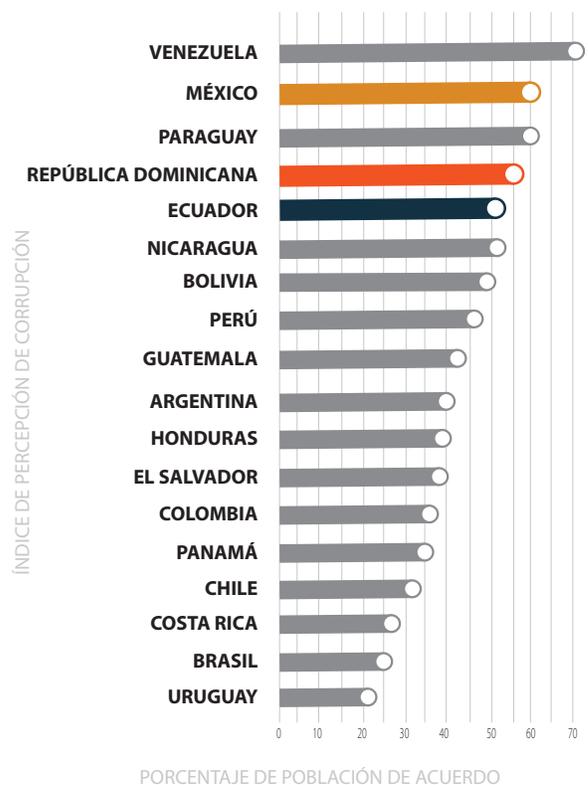
Elaboración propia con información de Latinobarómetro.

Esta misma pregunta fue hecha específicamente sobre los policías; en general, el porcentaje que considera que todos o casi todos son corruptos es mayor que cuando se hace referencia a otros funcionarios públicos. En Venezuela, son más del 70% de las personas encuestadas; en México, con

el segundo lugar en la región, un 60%; y, República Dominicana y Ecuador ocupan el cuarto y quinto lugares, respectivamente, con más del 50%.

Gráfica 11.

Percepción de corrupción en la policía: “todos o casi todos los policías son corruptos” (2018)



Elaboración propia con información de Latinobarómetro.

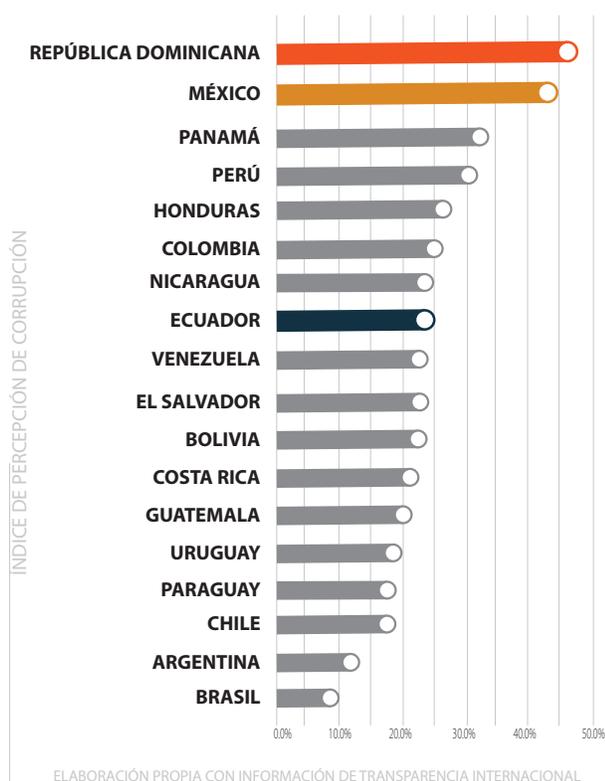
Los indicadores presentados hasta este punto se corresponden con una estrategia de medición de la corrupción basada en la percepción de especialistas o de la población en general. Una alternativa son las encuestas de victimización aplicadas a la población en general para identificar experiencias para estimar la prevalencia del problema más allá de los casos denunciados o registrados por las autoridades; en otras palabras, nos permiten observar la famosa *cifra negra*: los actos de corrupción que no son notificados.

Paralelamente al CPI, Transparencia Internacional tiene un proyecto denominado Barómetro Global de

la Corrupción (BCG); este consiste en la aplicación de encuestas en distintos países del mundo sobre las experiencias con la corrupción; aunque no son anuales, dada su magnitud -la población en general- se cuenta con información de 2017 y 2019. Para el primero de esos años se informó sobre el porcentaje de personas que pagaron un soborno en América Latina, un indicador especialmente relevante porque es una de las aproximaciones más sólidas a la prevalencia real del problema en cada país; como se puede ver en la siguiente gráfica, los más altos índices corresponden a República Dominicana y México, con 46% y 44%, respectivamente; en Ecuador es un 24%.

Gráfica 12.

Porcentaje de la población que pagó sobornos.
Barómetro Global de la Corrupción (2017)



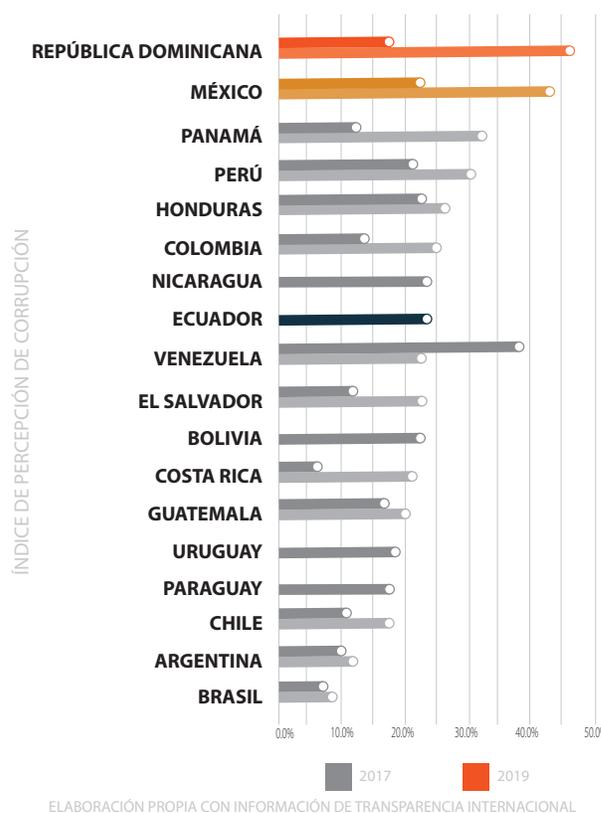
Elaboración propia con información de Transparencia Internacional.

En 2019 Transparencia Internacional actualizó los resultados, con una desventaja para los fines del presente estudio: se excluyó a Ecuador. Más allá de esta clara limitación, el producto del ejercicio permite apreciar cambios en el nivel de corrupción de México

y República Dominicana. Para comenzar, Venezuela ocupa el primer lugar de los países considerados porque se estima que un 38% del total de la población pagó algún soborno, cifra que aumenta hasta el 50% si se considera como base a la que tuvo contacto con algún funcionario público; y, en República Dominicana y México el indicador bajó drásticamente del 46% al 18% en el primer país y del 44 al 22% en el segundo.

Gráfica 13.

Porcentaje de la población que pagó sobornos.
Barómetro Global de la Corrupción (2017-2018)



Elaboración propia con información de Transparencia Internacional.

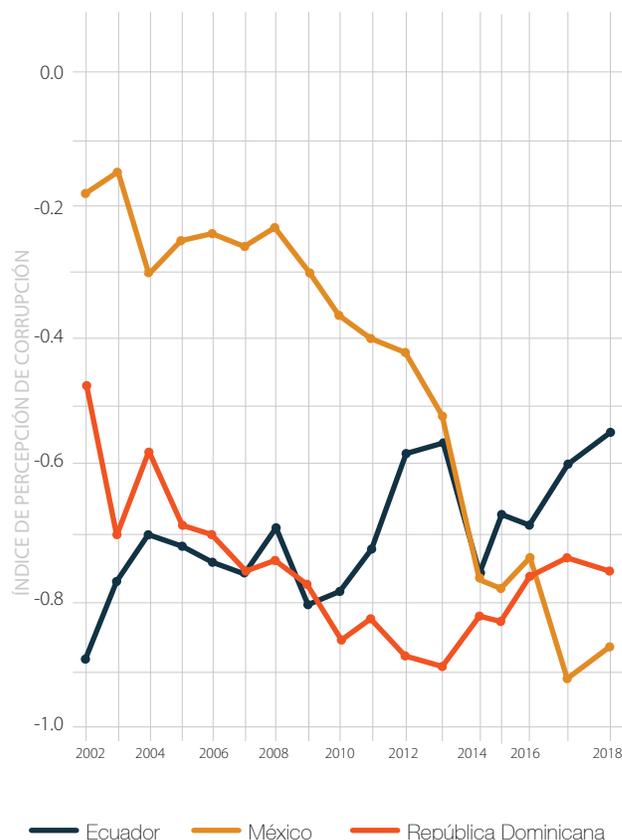
Finalmente, con algunas mediciones se evalúa la percepción sobre la actuación gubernamental en el combate a la corrupción; sin detenerse en la prevalencia de la problemática en un país, se enfoca en la efectividad y adecuación de las políticas públicas en este campo. Respecto de este tipo de indicadores es pertinente distinguir entre aquellos que se basan en la percepción de especialistas y los

que capturan la de la población en general. Entre los primeros, se destaca la evaluación anual del proyecto Indicadores de Gobernanza Mundial (WGI, por sus siglas en inglés), del Banco Mundial, con la que se examina el desempeño de los gobiernos nacionales en sus distintas dimensiones. La referida al combate a la corrupción se reporta con un puntaje estandarizado con valores centrados en cero y un rango de entre -2 y 2. En la siguiente gráfica se visualiza la evolución de dicho componente entre 2002 y 2018 para los tres países de interés; al igual que en otras mediciones, se destaca la caída de México que, de estar mejor calificado que República Dominicana y Ecuador, pasó a situarse por debajo de ellos. República Dominicana también tuvo una tendencia a la baja en el período considerado, aunque de menor magnitud, mientras que Ecuador mejoró considerablemente con dos repuntes en 2013 y 2018, como se anotó más arriba. Sin embargo, en todo el período los tres países se encuentran por debajo de cero, lo que los coloca por debajo del promedio mundial.

A la par de otras iniciativas, el BGC de Transparencia Internacional también provee información sobre la evaluación del desempeño de las autoridades en el combate a la corrupción por parte de la población en general, pero no respecto de las medidas específicas adoptadas, lo que es una clara limitación de este indicador. Por ejemplo, según esta fuente, en 2017, en México solo un 24% de las personas encuestadas aprobaban las disposiciones gubernamentales anticorrupción, mientras que en 2019 este porcentaje subió a 61, lo que coincide con la salida del mal calificado gobierno de Enrique Peña Nieto y la instalación de uno de los mejor evaluados en la historia reciente del país, el de Andrés Manuel López Obrador. Este valor se mantuvo relativamente igual para República Dominicana, 21% en 2017 y 25% en 2019; y, de Ecuador solo hay información para 2017, cuando el 54% de la población las aprobaba.

Gráfica 14.

Evolución del combate a la corrupción (2002 a 2018)



Elaboración propia con información de Banco Mundial (World Governance Indicators).

Operacionalización y diagnóstico de los niveles nacionales de derechos económicos y sociales

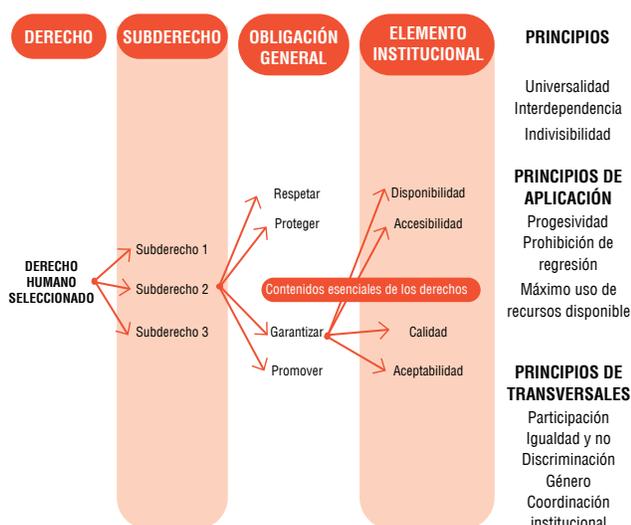
Como hemos visto, medir la corrupción es muy complicado; no lo es menos respecto de los derechos humanos y, particularmente, los DES que deben ser desagregados en sus múltiples componentes, obligaciones generales y elementos institucionales. Primero hay que elegir cuál nos interesa: educación, salud, vivienda, acceso al agua, entre otros; una vez que lo hayamos decidido, debemos considerar que cada derecho está conformado por diversos *subderechos*¹⁵

¹⁵ Los subderechos -o componentes- son la primera desagregación de un derecho humano en varias dimensiones; nos permiten clasificar con más facilidad las obligaciones generales de respetar, garantizar, proteger y promover los derechos. Por ejemplo, entre los del derecho a la salud están el acceso a medicamentos y a infraestructura de tercer nivel. Es más sencillo desempacar la obligación de garantizar el subderecho o componente de acceso a medicamentos, por ejemplo, que la del derecho a la salud en su totalidad.

-o elementos- que, a su vez, se relacionan con un conjunto de obligaciones generales (respetar, proteger, garantizar y promover) balanceadas con diversas condiciones institucionales (disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad), como se muestra en la siguiente figura (Serrano y Vázquez, 2013).

Ilustración 7.

Obligaciones en materia de derechos humanos



Elaboración propia con base en Serrano y Vázquez, 2013.

Para una medición integral de un derecho humano debería considerarse un indicador por cada una de las obligaciones generales mencionadas balanceada por los elementos institucionales. Dado que hay unos muy desarrollados, como los derechos a la salud o a la educación, posiblemente conformados por cientos de obligaciones, es complicado construir un índice; más allá de los problemas que supone este ejercicio, la principal limitación es la ausencia de información respecto de todos los *subderechos*, obligaciones generales y elementos institucionales.

Por otro lado, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene entre sus objetivos el acompañamiento técnico

a los países para mejorar sus políticas públicas con perspectiva de derechos.¹⁶ Como parte de este trabajo, ha emitido dos informes (2006 y 2008) donde determina tres tipos de indicadores:

- **estructurales:** relativos a la ratificación y adopción de instrumentos jurídicos conforme a los estándares internacionales de derechos humanos y la existencia de mecanismos institucionales básicos (instituciones, estrategias, políticas, planes, programas, por ejemplo) para posibilitar su realización. Miden el compromiso estatal para organizar el sistema legal y el aparato institucional para cumplir sus obligaciones;
- **de proceso:** relativos al alcance, cobertura y contenido de las estrategias, políticas, planes, programas u otras intervenciones específicas encaminadas a impactar en el ejercicio de uno o varios derechos. Buscan medir la calidad y magnitud de los esfuerzos del Estado para implementarlos; y,
- **de resultado:** relativos al impacto real de las intervenciones estatales sobre el nivel de observancia de los derechos. Describen los logros, individuales y colectivos, que reflejan su grado de realización en un determinado contexto.

Las discusiones y trabajos en torno a la construcción de indicadores en este campo se han multiplicado estrepitosamente (Guzmán y Arjona, 2008; Rubalcava, 2015: 41–54; Anaya, 2015, Flores, 2010: 199–275; Nájera, 2012; OACNUDH, 2012). Una propuesta que vale la pena mencionar es la de los *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*, en el marco del Sistema Interamericano de DDHH, del *Grupo de Trabajo para el Análisis de los Informes Nacionales Previstos en el Protocolo de San Salvador* (CIDH, 2007 y 2013b).

Aquí no tiene sentido dar cuenta de este debate; tampoco crearemos información para dotar de contenido a nuevos indicadores, sino que usaremos la ya existente; por ende, trabajaremos con aquella que se acerca más a lo que queremos mirar objetivamente, es decir, esencialmente con *proxys*. Empleamos

¹⁶ Para profundizar en torno a lo que son las políticas públicas con perspectiva de derechos humanos son útiles Vázquez y Delaplace (2011) y Salazar, Caballero y Vázquez (2014).

indicadores de resultados (en los que la unidad de análisis es la persona, no el Estado), ya que nos interesa conocer si los sujetos de los DES efectivamente los están disfrutando, y establecer si las variaciones en su ejercicio están relacionadas con las registradas en corrupción. Los incluidos en la base de datos del proyecto se presentan en la siguiente tabla:

Tabla 6.

Indicadores de derechos económicos y sociales a nivel nacional

Clasificación de derechos	Derecho	Indicador	Fuente
Económicos, sociales, culturales y ambientales.	Educación	Promedio de años de escolaridad	PNUD
	Salud, acceso al agua, alimentación	Esperanza de vida	ONU
	Vida digna	Porcentaje de población en pobreza (USD 3.20 PPP diarios)	Banco Mundial

Elaboración propia.

En cuanto al derecho a la educación, se escogió el indicador del promedio de años de escolaridad de la población porque permite verificar no solo la inclusión en el sistema educativo, sino también las diferencias en el nivel alcanzado. Además, este es un derecho llave porque abre la puerta a otros derechos. En efecto, la educación es una de las pocas variables que se correlacionan con el trabajo digno con un salario suficiente y, pese a que esta relación se ha debilitado, aún es estadísticamente significativa; en consecuencia, tener más años de escolaridad no solo significa un mayor ejercicio del derecho a la educación, sino también el aumento de la probabilidad de lograrlo respecto del derecho al trabajo, relevante para el disfrute de otros derechos, tales como la seguridad social, la vivienda y la alimentación, por mencionar tres directamente relacionados con el trabajo formal con un salario digno.¹⁷

En esta medición se observan aumentos sostenidos para los tres países considerados, lo que indicaría un avance en la garantía del derecho a la educación de sus habitantes. En 2017 México y Ecuador tenían un promedio superior a 8.5 años de escolaridad, con una evolución muy similar del 2001 al 2017. Por su parte, República Dominicana alcanzó su valor más alto en 2014, con un promedio de 7.8 años, que se ha mantenido constante desde entonces.

Gráfica 15.

Evolución del promedio de años de escolaridad (2001 a 2017)



Elaboración propia con información de PNUD.

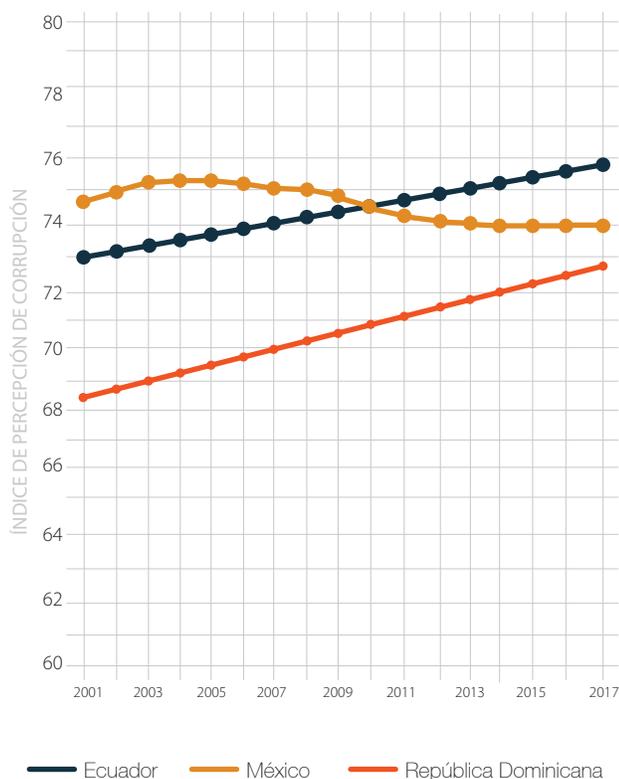
¹⁷ Esta era la base de los programas sociales de transferencias condicionadas cuyo objetivo no era acabar con la pobreza actual, sino romper con la intergeneracional. En la medida que se obligaba a los padres y/o madres a comprobar que los niños y niñas iban a la escuela y a llevarlos a revisiones médicas periódicas, se esperaba que cuando fueran personas adultas con más años de escolaridad y más saludables que ellos, conseguirían un mejor trabajo con mayor salario rompiendo así la brecha intergeneracional de la pobreza. Ahora sabemos que no se tuvo el impacto buscado por varios motivos: no se generó en la región el crecimiento económico que creara esos empleos formales; y, si bien aumentaron los años de escolaridad de quienes se beneficiaron con los programas, difícilmente terminaron licenciaturas o posgrados. Hoy en la región hay pobres más saludables y con más años de escolaridad.

La esperanza de vida puede emplearse como un indicador de la salud general de una población porque está asociado con la calidad y cobertura de los servicios médicos. Además de la salud, también da cuenta de la realización, o no, de otros derechos -la alimentación, el acceso al agua, las condiciones laborales saludables- y otras acciones estatales de cumplimiento de obligaciones en derechos humanos que traen consigo el aumento de este índice.

Al respecto, en el periodo estudiado, en Ecuador y República Dominicana hubo un incremento sostenido para alcanzar los 76 y 73 años de esperanza de vida al nacer, respectivamente. En México se mantuvo en 75 años, salvo algunas leves fluctuaciones.

Gráfica 16.

Evolución de la esperanza de vida (2001 a 2017)



Elaboración propia con información de Banco Mundial.

Finalmente, como indicador de vida digna se optó por el cálculo de pobreza del Banco Mundial respecto de la proporción de la población con ingresos por debajo

de USD 3.20 diarios, tomando dólares constantes de 2011 –lo que favorece la comparabilidad interanual- y haciendo un ajuste de paridad del poder adquisitivo para la contrastación entre países. Lo primero que llama la atención es que en Ecuador esta bajó de 32% en 2004 a menos de 9% en 2017; esto también se dio en los otros dos países estudiados, pero en este fue más drástico por su alto nivel de pobreza al inicio del periodo. Cabe aclarar que en México la información sobre ingresos se reporta cada dos años; pese a esto, se puede observar un descenso del indicador de un 19% (2002) al 8% (2016). En República Dominicana se observó un índice menor respecto de los otros dos países en el periodo considerado: en 2016 menos del 6% de la población tenía un ingreso inferior a USD 3.20.

Gráfica 17.

Evolución del nivel de pobreza (USD 3.20 PPP diarios) (2001 a 2017)



Elaboración propia con información de Banco Mundial.

Los costos de la corrupción en los DES: análisis de estadística inferencial

Un primer paso para explorar la asociación empírica entre los indicadores seleccionados para medir la corrupción y los empleados para evaluar los DES, y la manera más sencilla de estimarla, consiste en calcular una **tabla de coeficientes de correlación** en la que los valores posibles varían entre -1 y 1; los más cercanos a los extremos y alejados de cero, indican vínculos más intensos. Para el caso que nos ocupa, se formuló una tabla para cruzar los tres indicadores de corrupción con más observaciones y las tres medidas de derechos económicos y sociales. Todas las correlaciones resultantes son significativamente distintas de cero, con magnitudes considerables y en el sentido esperado en términos de que se considera que, **a más altos niveles de corrupción, peores son los resultados en la observancia de los DES.**

Tabla 7.

Coefficientes de correlación entre indicadores nacionales de corrupción y DES

	CPI (2001-2011)	CPI (2012-2018)	WGI
Pobreza	-0.5064	-0.5439	-0.5313
Esperanza de vida	0.5576	0.6572	0.639
Escolaridad	0.4412	0.4057	0.4667

Elaboración propia.

Una limitación de estos coeficientes es que no permiten hacer valoraciones puntuales del efecto de un fenómeno sobre el otro, sino que simplemente indican que ambos varían en el sentido esperado: a mayor corrupción más pobreza y, por ende, menos posibilidades de disfrutar del derecho a la vida digna; asimismo, disminuye la esperanza de vida y, en consecuencia, se puede dar cuenta del menor ejercicio de los derechos a la salud, la alimentación, el acceso al agua, condiciones laborales saludables y, en general, de todos los DES relacionados con la longevidad de una población; y, finalmente, indica menos años de escolaridad promedio, lo que significa tanto la disminución del goce del derecho a la educación,

como de las posibilidades de conseguir un trabajo digno con salario suficiente.

Para hacer valoraciones más precisas de la relación causa-efecto entre ambos fenómenos se recurrió a i. la representación visual de un ajuste por regresiones locales; y, ii. la estimación de un modelo de regresiones jerárquico lineales múltiples. Para ambos se prefirió el índice de corrupción de los Indicadores de Gobernanza Global, que provee más información sobre la región por su más alto número de observaciones. En el siguiente apartado se presentan los resultados de los dos cálculos para los distintos indicadores de derechos humanos.

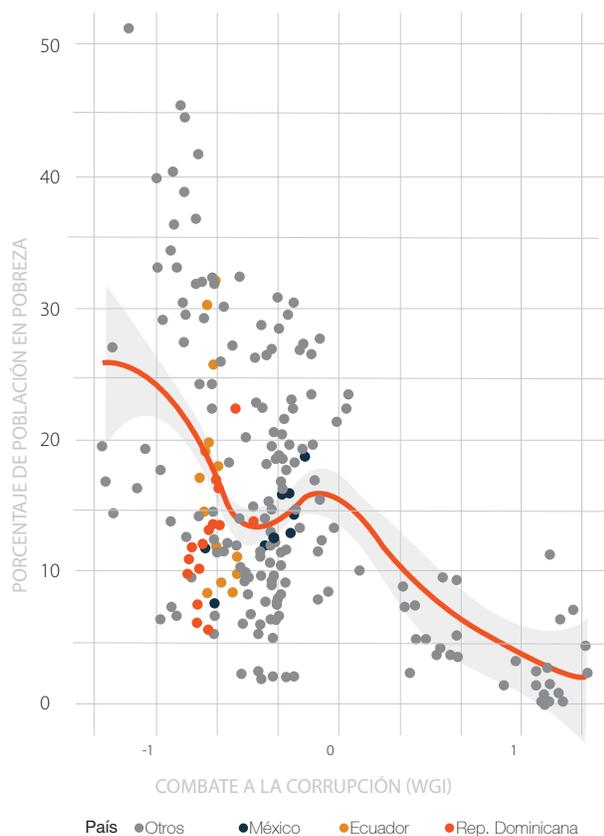
El fruto del primer modelo son las líneas de tendencia incluidas en las gráficas de dispersión de cada cruce de variables, una representación abstracta y simplificada de la relación empírica entre la corrupción y los derechos económicos y sociales. Con los jerárquico lineales se aprecia puntualmente el efecto promedio de esta problemática sobre las variables de derechos humanos, partiendo de que cada observación anual de un país es similar a las hechas anteriormente; además, posibilitan la inclusión de variables de control –en este caso, el tamaño de las economías nacionales y su grado de democracia- con lo que se elimina el sesgo que podría estar introduciendo algunos factores confusos sobre la relación de interés. En otras palabras, los modelos jerárquico lineales permitirán apreciar dicha relación sin la posible influencia de la calidad de las instituciones democráticas y el desarrollo económico.

El efecto de la corrupción sobre la pobreza

En este aspecto, el ajuste por regresiones locales indica que las mejoras en el combate a la corrupción se corresponden con descensos en el porcentaje de la población en situación de pobreza. Sin embargo, hay un segmento intermedio en la escala de medición en el que la relación parece invertirse; esto coincide con los valores de las distintas observaciones anuales para México.

Gráfica 18.

Regresiones locales entre la corrupción y la pobreza



Elaboración propia con información de Banco Mundial.

Por otra parte, los modelos jerárquico lineales presentan algunas dificultades. En el modelo 1 no se incluyen el producto interno bruto (PIB) ni el nivel de democracia como variables de control y el combate a la corrupción tiene un efecto significativo sobre la pobreza; es decir, si baja la primera, también la segunda. Sin embargo, al agregar dichas variables, en particular el tamaño de la economía (PIB *per cápita*), se pierde la capacidad explicativa de la corrupción sobre la pobreza. Esto se debe a que estas variables están altamente correlacionadas con el indicador de pobreza seleccionado, lo que dificulta estimar el efecto independiente de este fenómeno sobre los niveles nacionales de pobreza.

Tabla 8.

Coefficientes del modelo jerárquico lineal de los efectos de la corrupción sobre la pobreza

VARIABLE	MODELO 1	MODELO 2
Corrupción (WGI)	-4.72*	-0.22
Tamaño de la economía (PIB pc en miles de US\$)		-2.07*
Nivel de democracia (Índice de régimen político)		-0.27
Número de observaciones	223 en 19 grupos	223 en 19 grupos
R2 al interior de grupos	0.01	0.54
R2 entre grupos	0.50	0.57

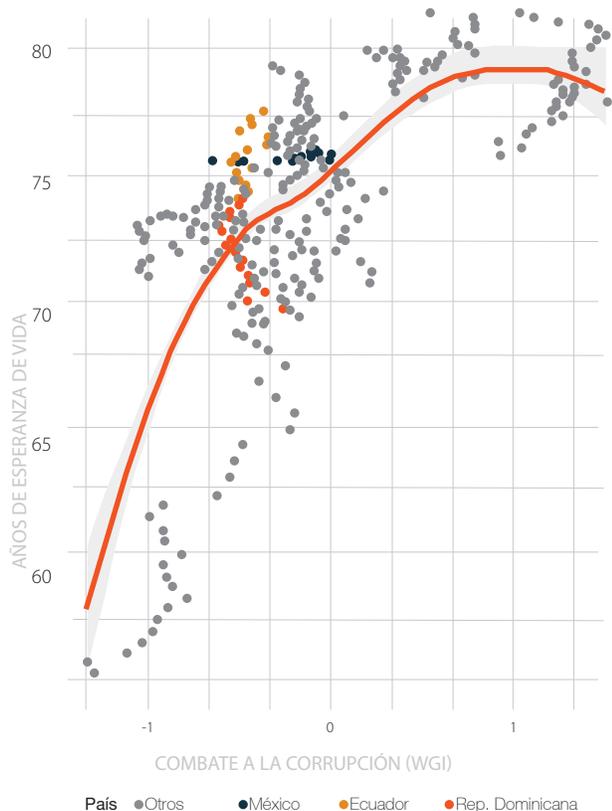
*Significativamente distinto de 0 con un nivel de confianza de 95%.
Elaboración propia.

El efecto de la corrupción sobre la esperanza de vida

En la gráfica que muestra la línea de ajuste por regresiones locales se observa una clara y sólida relación entre el combate a la corrupción y los años de esperanza de vida: si disminuye la primera, aumenta lo segundo. Este vínculo está muy acentuado en los valores bajos e intermedios de la anticorrupción, con rendimientos decrecientes conforme se avanza hacia los más altos. En el diagrama de dispersión de puntos podemos observar, además, que Ecuador, México y República Dominicana están en una posición intermedia en anticorrupción, con valores superiores en esperanza de vida; asimismo, los indicadores ecuatorianos de esperanza de vida son los más altos, dada su posición en la escala de combate a la corrupción, lo que parecería indicar que para incrementarlos se requeriría un puntaje más alto en este aspecto.

Gráfica 19.

Regresiones locales entre la corrupción y la pobreza



Elaboración propia.

En la estimación del modelo estadístico se destaca que el efecto de la corrupción sobre los derechos humanos es significativo si se introducen las variables de control. Así, según el resultado del segundo, independientemente del tamaño de la economía y el nivel de democracia, **una mejora de un punto en la escala de combate a la corrupción del Banco Mundial** (que va de -3 a 3) **se traduce en un aumento de 0.58 años de esperanza de vida al nacer**. Los países peor ubicados podrían aumentar su esperanza de vida hasta cuatro años si pasaran al otro extremo de la medición. Cuatro años parecen poco, pero en 2017 eran más del 5% de la esperanza de vida en Ecuador (76.6 años), México (77.3 años) y República Dominicana (78 años); y, son más de los logrados a lo largo de 16 años: 3.1 años en República Dominicana (2001-2017) y tres en Ecuador; al

respecto, no hay avances relevantes en México. ¿Se imagina el esfuerzo institucional en el cumplimiento de sus obligaciones respecto de los derechos a la salud, la alimentación, el acceso al agua y el trabajo digno en condiciones salubres para que 130 millones de personas en México aumenten en cuatro años su esperanza de vida? Ese es el costo de la corrupción.

Tabla 9.

Coefficientes del modelo jerárquico lineal de los efectos de la corrupción sobre la esperanza de vida

VARIABLE	MODELO 1	MODELO 2
Corrupción (WGI)	0.67	0.58*
Tamaño de la economía (PIB pc en miles de US\$)		0.43*
Nivel de democracia (Índice de régimen político)		0.06
Número de observaciones	320 en 20 grupos	301 en 19 grupos
R2 al interior de grupos	0.01	0.41
R2 entre grupos	0.50	0.61

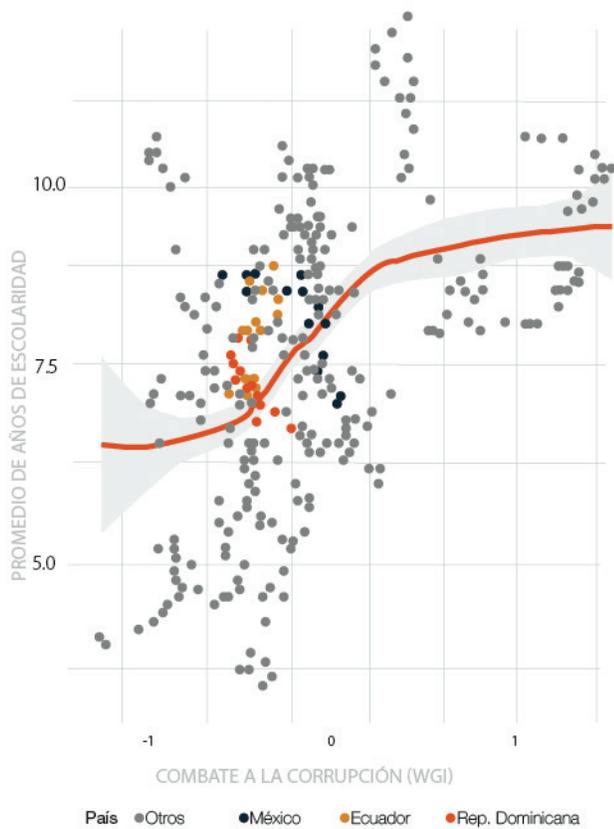
*Significativamente distinto de 0 con un nivel de confianza de 95%
Elaboración propia.

El efecto de la corrupción sobre los años de escolaridad

Con base en la información nacional en la materia, se puso a prueba la relación entre la disminución de la corrupción y el aumento de los años de escolaridad promedio. La tendencia identificada en la gráfica de dispersión de regresiones locales parece indicar que este vínculo sí existe, especialmente en los valores intermedios de la distribución, pero no en los superiores.

Gráfica 20.

Regresiones locales entre la corrupción y la pobreza



Elaboración propia.

Sin embargo, esta relación observada en los valores intermedios con regresiones locales no se guarda en los modelos jerárquico lineales. Tanto en el simple como en el que incluye las variables de control, el efecto de la corrupción sobre la escolaridad no es estadísticamente significativo. Sobre el segundo modelo vale la pena destacar la alta proporción de varianza explicada que aportan las variables de control, lo que puede observarse en los cálculos de la R cuadrada intragrupos de 0.38 e intergrupos de 0.63.

Tabla 10.

Coefficientes del modelo jerárquico lineal de los efectos de la corrupción sobre la escolaridad promedio

VARIABLE	MODELO 1	MODELO 2
Corrupción (WGI)	-0.34	-0.13
Tamaño de la economía (PIB pc en miles de US\$)		0.20*
Nivel de democracia (Índice de régimen político)		-0.05*
Número de observaciones	320 en 20 grupos	301 en 19 grupos
R2 al interior de grupos	0.03	0.38
R2 entre grupos	0.27	0.63

*Significativamente distinto de 0 con un nivel de confianza de 95%
Elaboración propia.

En los siguientes capítulos estudiaremos por separado los países de interés. Daremos una mirada general a la relación entre la corrupción y los derechos económicos y sociales; y, presentaremos un caso concreto de corrupción para observar los procesos políticos y los mecanismos causales que nos permiten relacionar este fenómeno con las violaciones estructurales a los DES.

LA CORRUPCIÓN Y LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN ECUADOR

Para la elaboración de este reporte, se revisó la información producida en Ecuador sobre las causas de la corrupción y la aportada por fuentes internacionales, como Transparencia Internacional y Latinobarómetro, con miras a establecer las tendencias sobre las percepciones al respecto. En noviembre de 2019 hubo dos grupos de discusión con profesionales de campos relacionados con el combate a este flagelo y se entrevistó a representantes de organizaciones sociales, especializados en la defensa de los derechos humanos. Con base en el bagaje recolectado, se identificaron varios casos para analizar esta relación en general y, finalmente, se seleccionó y profundizó en uno de ellos.

El capítulo está dividido en tres secciones. En la primera, figuran las explicaciones sobre la corrupción, los avances institucionales en la política de combate y los obstáculos y los retos afrontados. En la segunda, la estadística descriptiva e inferencial que da cuenta

tanto de las tendencias del problema como de los DES. Finalmente, en la tercera, se analizan los casos; en el estudio a profundidad se constataron la existencia de esclavitud moderna y explotación laboral; al respecto, se describen los hechos, los actos de corrupción que permitieron, incentivaron o generaron las violaciones a los DES, los derechos lesionados y las poblaciones en situación de vulnerabilidad perjudicadas. También se plasma un conjunto de recomendaciones derivadas de este análisis.

Explicando la corrupción en Ecuador

El concepto de *corrupción* se posicionó en el debate público en la década de los noventa, en un contexto de modernización, reinstitucionalización e implementación de reformas neoliberales en los ámbitos económico, social y político. En esta coyuntura, la ciudadanía conoció hechos relacionados con la élite política vinculada con los gobiernos de Sixto Durán Ballén¹⁸ (1992-1996), Abdalá Bucaram¹⁹(1996-1997), Jamil Mahuad (1998-2000) y Lucio Gutiérrez²⁰ (2003-2005). En 2015, este

¹⁸ En Flores y Miel se involucraba a una nieta del entonces presidente, quien se habría beneficiado de préstamos millonarios de la Corporación Financiera Nacional para la empresa “Flores y Miel” (Hechos..., 2009). El caso fue investigado por estafa, captación ilegal de inversiones y tráfico de influencias (EFE, 1994). La venta por un precio irrisorio del estatal ingenio azucarero Aztra al grupo económico Isaías (Tamayo, 1995). El vicepresidente Alberto Dahik (1992-1995) fue acusado por la utilización dolosa de fondos reservados luego de que él mismo considerara este acto como “necesario para salvar a la democracia” y tras confesar que jueces y congresistas solicitaban dinero a cambio de la aprobación de leyes (Los cheques del caso Dahik..., 2012).

¹⁹ En los casos Cascajo -la compra con sobreprecio de cascajo para el municipio de Guayaquil- y Mochila Escolar -se investigó a Bucaram por la adjudicación irregular de contratos por USD 40 millones para la compra de materiales escolares para estudiantes del sistema público de educación; también en Aduanas, una evasión millonaria de impuestos mediante la falsificación de documentos (Los juicios que han marcado..., 2017). Las referencias completas están en la bibliografía.

²⁰ En 2004 el Congreso Nacional investigaba al expresidente, familiares y funcionarios de gobierno en dieciséis presuntos actos de corrupción. Uno de los casos más importantes fue el relacionado con los supuestos aportes económicos para la campaña política que recibió el entonces jefe de Estado de manos de personas involucradas con el narcotráfico (Ordóñez, 2004),

problema, sus causas y sus efectos, volvieron a la agenda pública y política tras finalizar los diez años de gobierno de Rafael Correa²¹ (2007-2017). También ha sido involucrado el actual mandatario, Lenin Moreno²² (2017-2021).

Diversos autores plantean como posibles explicaciones del fenómeno en los países periféricos, entre ellos Ecuador, una política económica nacional que tiende a la acumulación y la concentración de riqueza en un contexto global dominado por un modelo de desarrollo capitalista y por políticas neoliberales (Espinosa, 1994: 100-107; Maya, 1994; Acosta, 1995; Carrasco, 1995, Navarro, 2000). Siguiendo a Maya (1994), su existencia está relacionada con la globalización de la economía; los acuerdos o tratados comerciales benefician más a los países centrales y sus transnacionales asumen el control de la “producción, exportación, comercialización de productos” (Maya, 1994: 89) y se benefician de las ganancias, mientras que los países quedan relegados a la condición de oferentes de “mano de obra barata”; asimismo, señala que la corrupción se explica, entre otros factores, por la concentración de la riqueza, la pobreza, la desigual distribución del ingreso y la presencia de grupos de poder tanto en el Estado como en el sector privado.

En el mismo tenor, Navarro (2000) toma como punto de partida el impacto del neoliberalismo sobre la política durante el gobierno de Jamil Mahuad²³ enunciando cinco aspectos: i. la priorización del individualismo como presupuesto ontológico, lo que genera un fraccionamiento de la sociedad en grupos que actuarán siempre en función de sus intereses; esto trae consigo una solución individualizada de los conflictos, el debilitamiento del sentido comunitario y la disminución de las posibilidades de movilizarse colectivamente; ii. las transformaciones económicas y sociales -como la flexibilización laboral, el desempleo y la emigración- que provocan procesos de marginación y empobrecimiento; iii. el reforzamiento de los canales de control institucional, caracterizado

por la reducción de la incidencia social en la toma de decisiones públicas; iv. las transformaciones político-institucionales que reducen las funciones del gobierno y la participación de actores sociales favoreciendo la concentración de poderes; y, v. la modificación institucional del Estado para la descentralización, la privatización y la desregulación (Navarro, 2000: 89–116).

A tono con la postura crítica de la época, Acosta (1995) expresó que la privatización del Estado es una causa de la corrupción porque “se subordina el poder político a la propiedad privada. En la medida que un burócrata, o directamente un agente privado, se apropian de algún bien público para su beneficio privado” (Acosta, 1995: 258). También concibe al Estado ecuatoriano como un ente constituido históricamente por grupos dominantes que tienen control sobre la cosa pública, velan por el desarrollo del capital e, inclusive, impiden que se conozcan casos de corrupción. Esto genera un círculo perverso que lo debilita y esto, aunado a los ineficientes y caducos mecanismos de control, limita el acceso a la justicia (Acosta, 1995). Según Carrasco (1995), con las propuestas de modernización del Estado del Consenso de Washington se esparció la idea de su ineficiencia, por lo que debe ser controlado por organismos internacionales.

Por otro lado, Zavala (s.f.) argumenta que la politización de la administración de justicia es una causa de este problema, el control de las élites políticas sobre la institucionalidad en esta área crea cadenas de corrupción verticales y grupos cerrados de poder con injerencia en las resoluciones judiciales, dinámicas que también estarían presentes en los entes de control de la gestión pública. En la misma línea, Basabe-Serrano (2013) considera que el control sobre la justicia se debe al deterioro en la conducta de los jueces y a la publicación parcial de los fallos en páginas *web*, la baja calidad profesional del funcionariado del poder judicial, la desinstitucionalización de la carrera

²¹ Rafael Correa enfrenta varias causas por delitos como peculado y delincuencia organizada (Celi, 2019). En febrero de 2020 se realizó la audiencia de juzgamiento del caso “Sobornos 2012-2016” que, entre los veintinueve elementos de convicción determinados por la Fiscalía General del Estado, está el liderar una organización delictiva (El viernes arranca juicio..., 2020).

²² El Presidente y su familia son investigados por el caso INA Papers, relativo a la adquisición de bienes con varias empresas offshore. Más información en <https://bit.ly/3bdaE0m>

²³ Durante este periodo, se experimentó una profundización de la crisis económica marcada por la adopción de políticas recesivas y el colapso del sistema financiero, frente a lo cual se declaró un feriado bancario. Esta medida llevó al congelamiento de los depósitos de los ecuatorianos/as y al uso de fondos públicos para evitar la quiebra de algunos bancos como resultado de compromisos adoptados previamente debido a la financiación de su campaña política

judicial, la persistencia de procesos engorrosos, la falta de incentivos para el comportamiento honesto de los jueces y la concentración del poder en el sistema político (Basabe-Serrano, 2013).

Para analizar los orígenes, las formas y efectos de la corrupción en países en desarrollo, autores como Doig y Riley (2001) enfatizan en dos elementos: i. el entorno social en el que interactúan intereses internos y actores externos que generan distintos modelos de corrupción; y, ii. el contexto internacional definido por la tercera ola de democratización y el ajuste estructural de las economías. Siguiendo el mismo enfoque, en el Ecuador “los efectos perniciosos de la corrupción” han amenazado la estabilidad de la democracia. Ejemplo de ello es la corrupción en las aduanas y en la adjudicación de contratos durante el gobierno de Abdalá Bucaram. Siguiendo a Larrea Santos, primer presidente de la Comisión Anticorrupción del Ecuador, las principales causas de este fenómeno son el colapso de los valores éticos, el analfabetismo y el Estado centralizado, politizado y no transparente (Doig y Riley, 2001).

Todos los autores citados coinciden en que la problemática tiene un origen multidimensional, que comprende aspectos culturales compartidos por las sociedades latinoamericanas (Acosta, 1995; Carrasco, 1995; Doig y Riley, 2001; Maya, 1994; y, Zavala, s.f.); además, desde la época de la conquista y durante la constitución de la república, el proceso de consolidación del poder económico y político y las vías de administración y gestión de lo público fueron propicios para que las élites políticas y los grupos locales que buscaban un equilibrio en el poder se beneficiaran con prácticas corruptas, al mismo tiempo que favorecieron la emancipación política mediante gestas independentistas.

Especialistas entrevistados para esta investigación señalaron algunas causas específicas de la pérdida de recursos del erario que podrían invertirse en proyectos de salud, educación, vivienda o servicios básicos (Alarcón, Zurita y Salgado, comunicación personal, 2019). La primera, es la falta de transparencia en el manejo de los recursos que provienen de los sectores estratégicos del país. Zurita y Salgado señalaron al sector petrolero porque su gestión económica se rige por regímenes independientes al Sistema Nacional de Contratación Pública del Estado, lo que impide conocer claramente la gestión de los ingresos o la

adjudicación de contratos y licitaciones:

(...) es un sistema independiente en el cual, básicamente, el Ejecutivo tiene control total sobre los procesos de gestión, contratación y comercialización internacional. Se trata de un sistema cerrado (...) no se tiene un real conocimiento de los sistemas de gestión propia del sistema petrolero, es decir las necesidades diarias y constantes para mantener el sistema operativo. (...) Aquí es donde se juegan los reales intereses económicos del país, ni a quién beneficia, es un misterio (Zurita, comunicación personal, 2019).

(...) gran parte del foco de corrupción que existe en el país tiene que ver con que no existe transparencia en las cifras en el tema de extracción de los recursos estratégicos. (...) El Ecuador es prácticamente dependiente de sus recursos estratégicos (...) de tal manera hubo espacio para escándalos de macrocorrupción de los que no se pueden calcular las pérdidas (...) podríamos decir que son un foco de corrupción la falta de claridad de estas cifras y la falta de control en todo el proceso de elaboración, adjudicación y seguimiento del Presupuesto General del Estado (Salgado, comunicación personal, 2019).

La segunda causa, según Alarcón, es el deficiente ordenamiento jurídico ecuatoriano; normas, como la Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública que articula y controla las adquisiciones de bienes y servicios y la ejecución de obras públicas, contienen la fórmula para evadir los procesos de contratación:

(...) la Ley del Sistema de Contratación Pública estableció un sistema de compras públicas digital muy transparente al que todos los ciudadanos tenemos acceso para revisión (...) pero esa misma ley de manera tramposa, en su art. 2, estableció un régimen de excepciones que hace que los principales focos de corrupción, por lo menos los últimos diez años, queden por fuera de ese sistema. Por ejemplo, comunicación, pauta publicitaria, entrega de fondos a medios comunitarios, quedaron totalmente fuera del régimen de

transparencia y se manejan a manera de régimen excepcional con total dominio del Ejecutivo (Alarcón, comunicación personal, 2019).

Otro ejemplo de normas inadecuadas para sancionar actos de corrupción es el Código Orgánico Integral Penal (COIP), que, si bien establece los delitos y las penas en concordancia con el sistema penal, tendría problemas en su aplicación:

(...) el COIP, si bien es cierto, sanciona los delitos de corrupción que constitucionalmente son imprescriptibles: concusión, cohecho y peculado, la forma en la que está tipificado en el COIP no cumple con los estándares, por ejemplo, de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, y difícilmente es viabilizado en su aplicación por las autoridades que prefieren acusar por mayor viabilidad por asociación ilícita para delinquir que por delitos de concusión, cohecho y peculado (Alarcón, comunicación personal, 2019).

Otros expertos señalan, también, como causas del problema las relaciones entre las élites del poder económico y político presentes desde el retorno a la democracia (Rodas, comunicación personal, 2019; Zurita y Salgado, comunicación personal, 2019; y, Soria, - comunicación personal, 2019); muchas veces se establecen mediante el financiamiento de campañas políticas (Salgado) e inciden en asuntos medulares, como la adjudicación de contratos públicos en sectores estratégicos, la construcción de infraestructura pública, el acceso a información privilegiada del Estado e, inclusive, en el nombramiento de autoridades en la función judicial (Rodas, comunicación personal, 2019; Salgado y Zurita, comunicación personal, 2019).

La percepción de la ciudadanía concuerda con lo expuesto por las personas especialistas. Según Latinobarómetro (2018), más del 80% de las personas encuestadas perciben la distribución de ingresos como muy injusta e injusta y consideran que el país está gobernado por grupos poderosos en su propio beneficio, mientras que el 23.3% la perciben como justa y consideran que el gobierno actúa para el bien

del pueblo. Se puede concluir, de manera general, que existe una apreciación mayoritaria de que Ecuador es gobernado por grupos poderosos.

Avances en el combate a la corrupción

Según el Observatorio Anticorrupción del Ecuador (2019), entre 1977 y 2018 se pueden identificar cuatro periodos en los que se promulgaron 38 normas para prevenir y sancionar los actos corruptos,²⁴ de las que están vigentes 35. El primero se inició con la promulgación de una ley para controlar los recursos financieros públicos (1977). Posteriormente, se aprobó una norma para incentivar la participación ciudadana en la cooperación para la seguridad nacional, la soberanía y la preservación del orden de decisiones internas (1979). Ambas leyes, ya derogadas, se emitieron cuando el país se preparaba para la transición hacia la democracia.

Entre 1980 y 1999 no hubo leyes o reglamentos importantes para la prevención, identificación y sanción de actos corruptos (Observatorio Anticorrupción del Ecuador, 2019). En 2000, tras la crisis económica y financiera, se regularon el régimen monetario, la protección de los derechos al consumidor y los procesos administrativos del Ejecutivo. Es importante resaltar que en 2003 se declaró el combate a la corrupción y la impunidad como política estatal; se creó el Sistema Anticorrupción del Ecuador (SAE) y se dispuso, como medida inmediata, la implantación de un sistema informático para reportar las acciones sobre las contrataciones públicas. Otro hecho relevante fue la promulgación de la Ley Orgánica de Transparencia y Acceso a la Información Pública (LOTAIP) (2004), una iniciativa de periodistas y la sociedad civil, con lo que el país fue el tercero en adoptar una norma de este tipo en América Latina, un modelo para los países de la región (Alarcón, comunicación personal, 2019).

En el tercer periodo (2007 a 2016) se emitieron diferentes leyes en el proceso de armonización normativa con la Constitución del 2008. Entre los avances se cuentan la prohibición de la participación en elecciones populares de candidatos o candidatas

²⁴ En la página del Observatorio Anticorrupción Ecuador se puede revisar la normativa: <https://bit.ly/2SgppXm>

que “hayan recibido sentencia condenatoria ejecutoriada por delitos sancionados con reclusión, o por cohecho, enriquecimiento ilícito o peculado” (art. 113.2, constitucional); se facultó a la Asamblea Nacional para el enjuiciamiento político al Presidente o Vicepresidente por “delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito” (art. 129.2 constitucional); y, se responsabilizó al funcionariado público por los actos realizados en el ejercicio de su cargo, los que “estarán sujetos a sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito” (art. 233 constitucional).

Además, se aprobaron i. la Ley que regula el Sistema de Contratación Pública (2008); ii. la Ley Orgánica del Servidor Público (2010), que promueve servicios públicos de calidad; iii. la Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999 (2011), mediante la cual “se revisan y resuelven los aspectos financieros y sociales” relacionados con ella; iv. el Código Orgánico Integral Penal (2014), que regula y sanciona delitos de corrupción bajo los parámetros legalmente establecidos; y, v. la Ley Orgánica para evitar la elusión del impuesto a la renta sobre ingresos provenientes de herencias, donaciones y legados.

En el último período (2017-2018), en un referéndum y consulta popular, con un 73.71% de los votos, se aprobó una reforma constitucional para la inhabilitación política y la pérdida de los bienes en casos de corrupción (CNE proclama..., 2018); se promulgaron doce leyes, entre ellas la de Prevención de Lavado de Activos y del Financiamiento de Delitos (2017); Orgánica para la Eficiencia en la Contratación Pública (2017); Orgánica para la Reestructuración de las Deudas de la Banca Pública, Banca Cerrada y Gestión del Sistema Financiero Nacional y Régimen de Valores; y, Orgánica para la Optimización y Eficiencia de Trámites.

El punto de partida para comprender el andamiaje anticorrupción es la Constitución vigente; con ella se creó la denominada *quinta función del Estado*, en la que confluyen el control público y social en la formulación de políticas públicas para la prevención y el combate a la corrupción, el fortalecimiento de la rendición de cuentas, la promoción de la participación ciudadana y la implementación de un plan nacional en la materia. El papel principal lo desempeña la Función de Transparencia y Control Social (FTCS) con atribuciones fiscalizadoras, según lo establecido

en la carta magna:

La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, La Función de Transparencia y Control Social promoverá e impulsará el control de las entidades y organismos del sector público, y de las personas naturales o jurídicas del sector privado que presten servicios o desarrollen actividades de interés público, para que los realicen con responsabilidad, transparencia y equidad; fomentará e incentivará la participación ciudadana; protegerá el ejercicio y cumplimiento de los derechos; y prevendrá y combatirá la corrupción (Constitución de 2008, art. 204).

La FTCS está conformada por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social (CPCCS), la Defensoría del Pueblo, la Contraloría General del Estado (CGE) y las superintendencias de Bancos; de Compañías, Valores y Seguros; de Control del Poder de Mercado; de Economía Popular y Solidaria; y, de Ordenamiento Territorial, Uso y Gestión del Suelo. Sus titulares son responsables de elaborar y ejecutar un plan nacional anticorrupción.

La Defensoría del Pueblo fue creada en 1998. Según la Constitución, es una institución nacional que protege el ejercicio de los derechos humanos de la ciudadanía ecuatoriana en el territorio nacional y en el extranjero. Entre sus atribuciones se cuenta el impulso a “acciones de protección, hábeas corpus, acceso a la información pública, hábeas data, incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados” (arts. 214 y 215 constitucionales).

La CGE es una entidad independiente creada por la Ley Orgánica de Hacienda Pública, que entró en vigor en noviembre de 1927 (CGE, 2019). De acuerdo con los arts. 211 y 212 de la Constitución vigente, está a cargo del control de la utilización de los recursos estatales por las entidades públicas y el sector privado; para ello, determina responsabilidades administrativas, civiles y, si es el caso, indicios de responsabilidad penal en las gestiones sujetas a

auditorías. Las superintendencias son organismos técnicos de control de las actividades y los servicios de las entidades públicas y privadas de los sectores económico, social y ambiental; entre sus atribuciones están la vigilancia y la intervención de oficio o por requerimiento ciudadano (art. 213 constitucional).

El CPCCS propicia la participación en la fiscalización y designación de las personas representantes de las entidades que conforman el FTCS; sus miembros se integran a la elección de las principales autoridades de dicho ente; además, está a cargo de la investigación y denuncia de actos de corrupción y promueve la rendición de cuentas por parte de las autoridades. Asimismo, designa al titular de la Procuraduría General del Estado y las superintendencias con base en una terna enviada por el Presidente de la República tras un proceso de veeduría (CPCCS, 2019b); y, organiza comisiones ciudadanas para la selección de los titulares de la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, la Fiscalía General del Estado, la Contraloría General, el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral, de acuerdo con la Constitución:

El Consejo de Participación Ciudadana y Control Social promoverá e incentivará el ejercicio de los derechos relativos a la participación ciudadana, impulsará y establecerá mecanismos de control social en los asuntos de interés público, y designará a las autoridades que le corresponda de acuerdo con la Constitución y la ley. La estructura del Consejo será desconcentrada y responderá al cumplimiento de sus Funciones (art. 207 constitucional).

El CPCCS mantiene **mecanismos de control social** para cautelar el adecuado manejo de la gestión de lo público, vigilar el ejercicio de los derechos humanos e incidir en todo el ciclo de las políticas públicas. Además, difunde otras formas de participación contempladas en varias normativas, las que se describen a continuación.

- Las **veedurías ciudadanas para el seguimiento y la fiscalización** de la “administración y gestión de lo público” en todos los niveles de gobierno; observan el manejo de recursos públicos por el sector privado o cuando este desarrolla actividades de interés

público (CPCCS, 2019d). El CPCCS efectúa convocatorias frecuentes para conformarlas; por ejemplo, en 2019 estableció diecisiete veedurías para vigilar los procesos de selección del funcionariado para cargos jerárquicos en entidades públicas, licitaciones y los instaurados en reglamentos, entre otras responsabilidades (CPCCS, 2019e);

- los **observatorios ciudadanos**, constituidos por organizaciones, individuos y personas expertas, analizan e inciden en procesos de política pública y en actividades de vigilancia y evaluación. En 2019, el CPCCS efectuó catorce convocatorias para conformar observatorios para la vigilancia de la Ley de Discapacidad, Salud Pública, Trabajo y Derechos Humanos; el Código Orgánico de la Niñez y Adolescencia; la aplicación, implementación y cumplimiento efectivo de la Ley Orgánica Integral y otras normas (CPCCS, 2019f);

- las **Defensorías Comunitarias**, organizaciones de autogestión local (barrios, parroquias, comunidades), desarrollan acciones para la promoción de los derechos humanos; además, alertan y denuncian su vulneración, articulan acciones para su defensa, vigilan las actuaciones judiciales y evalúan los servicios públicos y privados, por ejemplo (CPCCS, 2019a);

- los **comités de usuarios y usuarias** promueven la participación en asuntos relativos a la calidad de la prestación de los servicios con la interposición de quejas ante los entes responsables. Pueden ser establecidos por el CPCCS; por ejemplo, en 2019 se abrió una convocatoria pública para la formación del Comité de Usuarios de Servicios Públicos para Vigilar el Servicio de Transporte en la Provincia de Imbabura;

- los **Consejos Ciudadanos Sectoriales**, establecidos en la Constitución y

otras normas -como la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) (2010) y el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización (COOTAD)- para la ampliación de la participación ciudadana en las decisiones políticas, económicas y sociales (CPCCS, 2019c). Son instancias de diálogo y debate sobre la implementación de las políticas públicas elaboradas por las distintas carteras del Estado (arts. 52 a 55 de la LOPC de 2010);

- los **Consejos Consultivos** integrados por personas expertas, técnicos y profesionales asesoran respecto de temáticas específicas (arts. 61 y 95 constitucionales y 80 de la LOPC, 2010);

- las **Asambleas Ciudadanas** para la deliberación pública e interlocución con las autoridades (Constitución Política; COOTAD, 2010);

- las **Audiencias Públicas** son otras formas de organización ciudadana que inciden directamente en la gestión de los Gobiernos Autónomos Descentralizados (GAD). Son instancias de participación convocadas por la ciudadanía o las autoridades para atender peticiones de la población o justificar acciones gubernamentales correspondientes a una determinada circunscripción política administrativa (art. 95 de la Constitución de 2008 y 72 a 75 de la LOPC de 2010);

- en esa misma línea, existe el **Cabildo Popular**, una instancia pública para debatir sobre las gestiones municipales (arts. 61 y 95 constitucionales y 76 de la LOPC);

- en cuanto a lo económico, hay una figura titulada **presupuestos participativos**; consiste en reunir a organizaciones y ciudadanía con representantes de los GAD para debatir y decidir públicamente sobre el uso de

los recursos públicos en el marco de la elaboración del plan anual. Uno de sus objetivos es transparentar su asignación, utilización y manejo en los gobiernos locales (arts. 100 de la Constitución de 2008, 238 del COOTAD (2010) y 64, 67 a 71 de la LOPC (2010);

- finalmente, en la Constitución se establece que en las sesiones públicas de los GAD se coloque una **silla vacía** para que participen representantes de la ciudadanía en el debate y toma de decisiones acerca de los asuntos tratados. El derecho a voz y voto es ejercido con las consecuentes responsabilidades determinadas por la ley (arts. 95 a 101 de la Constitución de 2008 y 77 de la LOPC (2010).

Las organizaciones sociales especializadas en la lucha contra la corrupción acuden a estos espacios participativos para difundir investigaciones académicas sobre la problemática en los ámbitos político, económico y social; asimismo, aportan al debate e impulsan iniciativas, como observatorios y proyectos, que buscan visibilizarla en toda su dimensión. Entre estas figuran la Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Participación Ciudadana, el Grupo Faro y la Corporación de Estudios para el Desarrollo (CORDES).

Por otra parte, la Comisión Nacional Anticorrupción (CNA) es una entidad *ad honorem* con dieciséis delegaciones en todo el país, cuya finalidad es denunciar actos de corrupción y entregar a los presuntos responsables a las autoridades (Rodas, comunicación personal, 2019). En esta vertiente, se releva la función de las y los periodistas de investigación en cuanto a la develación de casos de macrocorrupción y la entrega de información pertinente a las entidades y autoridades concernidas.

Los hechos de corrupción que vulneran directamente los derechos humanos de poblaciones de atención prioritaria son atendidos por organizaciones de la sociedad civil que les brindan acompañamiento legal y asesoramiento. Por su trayectoria se destacan la Comisión Ecuémica de Derechos Humanos (Cedhu), el Centro de Derechos Económicos y Sociales,

la Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos (Inredh) y la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC-EA), esta última dedicada a la defensa y promoción de los derechos del campesinado.

Desde 2017 se debate sobre la pertinencia de la FTCS y la posible eliminación del CPCCS al considerarse que tienen “demasiado poder” (Trujillo dice..., 2019). El cuestionamiento a la injerencia del Ejecutivo en la elección de los integrantes del CPCCS, llevó a la Asamblea Nacional a reformar la norma por la que se rige; en consecuencia, desde 2019 las siete personas integrantes del Consejo y sus suplentes son elegidas por voto popular directo.

Pese a este cambio, las críticas se mantienen; se argumenta, por ejemplo, que la participación ciudadana debería ser autónoma y genuina, sin la intervención de ningún ente estatal (Redacción Política, 2019a). Como consecuencia, en agosto de 2019, la Corte Constitucional autorizó la recolección de firmas para la convocatoria de una consulta popular sobre la eliminación del CPCCS (Imbaquingo, 2019).

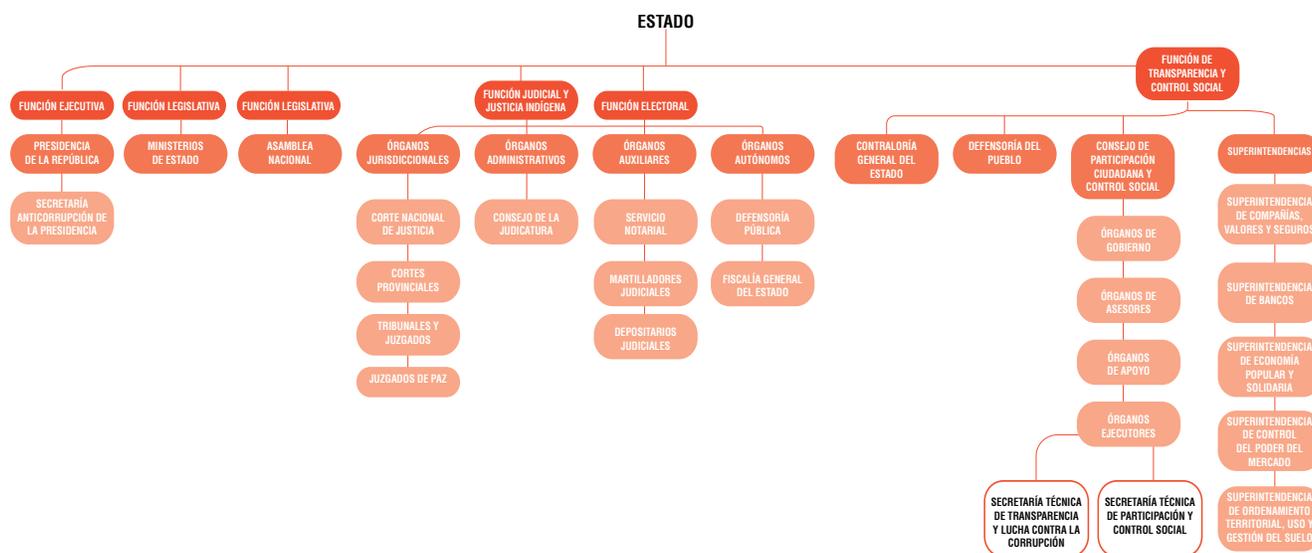
Además de la institucionalidad y los espacios

participativos descritos, en 2007 se creó la Secretaría Nacional Anticorrupción adscrita a la Presidencia de la República. Reformada en 2019, tiene a su cargo generar políticas gubernamentales anticorrupción y formular estrategias para la detección de casos en la institucionalidad pública y autónoma, su investigación y la solicitud de acciones judiciales para sancionarlos. Trabaja de la mano con la CGE, las entidades judiciales y la Comisión del Control Cívico de la Corrupción. Con la reforma del 2019 se le facultó para trabajar con la cancillería ecuatoriana para implementar acuerdos internacionales a favor de la lucha anticorrupción.²⁵ Además, como parte de sus funciones, anunció la creación de un observatorio, la elaboración de un índice para medir la problemática y la implementación de programas de capacitación sobre transparencia e integridad para el funcionariado público recién nombrado (Ecuador. Presidencia de la República, 2019).

En conclusión, durante los últimos años Ecuador ha transitado por una serie de reformas institucionales orientadas a combatir la corrupción. Se buscó, en términos generales, la independencia y fortalecimiento de las entidades de control y fiscalización del Estado. Este aparataje institucional se sintetiza en la ilustración de la página siguiente.

Ilustración 8.

Esquema descriptivo de las instituciones relacionadas con el combate a la corrupción y el control social en Ecuador



Elaboración propia con base en la Constitución (2008).

²⁵ Decreto 665 de 2019.

Obstáculos y retos en el combate a la corrupción

Pese a sus esfuerzos, Ecuador aún enfrenta dificultades para combatir de manera eficiente las prácticas corruptas. **Los principales obstáculos son la escasa información disponible en instituciones públicas y privadas sobre su real dimensión, la ineficiencia en la actuación de las instituciones de control y las expresiones culturales que premian la obtención de beneficios sin afrontar los costos inherentes a seguir las reglas.**

Esta carencia de información adecuada, oportuna y completa perjudica la calidad del debate público y la formulación de políticas públicas o programas, los que generalmente son implementados sin una adecuada contextualización y conocimiento y, por ende, con resultados deficientes, tal como lo explica Corredores (comunicación personal, 2019):

(...) las leyes son debatidas de forma tan irresponsable afectando sectores de aduanas, construcción, contratación pública, en el sector salud, educación (...) Por ejemplo en el tema tránsito, si sabes que vas a estar treinta días en la cárcel por no tener la licencia [y no puedes acceder a un turno] la gente se desespera y paga [sobornos] a la policía (Corredores, comunicación personal, 2019).

De ahí que la articulación de entidades públicas y privadas, universidades, organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales, sería útil para recabar insumos para prevenir y sancionar la corrupción.

Debido a esta situación, para aproximarse a este fenómeno se recurre a los índices de organizaciones internacionales, como Transparencia Internacional y Latinobarómetro, que remiten a la percepción de la ciudadanía. En ese sentido, **personas académicas y funcionarias señalan la importancia de la generación y recolección de información propia** que coadyuve, por un lado, a la comprensión integral de la corrupción y, por otro, a la elaboración de políticas y programas contra ella (Corredores, Estrella y Pazmiño,

comunicación personal, 2019). Con esa intención, fue creado el Índice Territorial de Transparencia (ITT) que, aunque fue reconocido internacionalmente, no se ha obtenido el apoyo necesario para continuar con su implementación (CPCCS, 2016).

Presentado en 2016 por el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, el ITT está construido con indicadores parciales respecto de cuatro dimensiones asociadas con la transparencia: i. acceso a la información; ii. buen gobierno; iii. rendición de cuentas; y, iv. participación ciudadana. Para la recolección de información, se aplicaron encuestas a la ciudadanía y las instituciones, en particular, empresas y entidades de gobiernos locales. Este esfuerzo permite conocer las causas de la problemática y articular posibles soluciones.

En Ecuador también hay dificultades para una **operación eficiente de la función judicial**. De acuerdo con las fuentes consultadas, entre los obstáculos para un desempeño óptimo del sistema se cuentan la opacidad en los procesos de selección del funcionariado (Zavala, sf; Alarcón, comunicación personal, 2019) y la desinstitucionalización de la carrera judicial, que incide en su falta de preparación y alta movilidad; y, la limitada disponibilidad de recursos (Basabe-Serrano, 2013; Estrella, comunicación personal, 2019; Zurita, comunicación personal, 2019).

Las intervenciones de partidos políticos y representantes de instituciones públicas y el sector privado en la designación de las autoridades judiciales y las interferencias indebidas en los procesos judiciales, principalmente en casos de alta complejidad, le han restado credibilidad al sistema. Es un problema estructural recurrentemente expuesto y debatido. Como lo expresa Alarcón (comunicación personal, 2019): “(..) Procesos viciados de designación de autoridades del sector justicia durante los últimos años hasta el día de hoy (...) donde se designa “a dedo”, por antipatías y simpatías y por supuesto por el pago de favores” (Alarcón, comunicación personal, 2019)

No se respetan las garantías para el desarrollo de un juicio justo. La dependencia del funcionariado debilita el sistema judicial para proteger los derechos y afecta la credibilidad y confianza en la administración de justicia. Esto conduce a una baja en la presentación

de denuncias, propicia la impunidad y la vulneración de derechos es una constante. Salgado (comunicación personal, 2019) explica esta relación:

(...) los derechos de las mujeres, por ejemplo. El año pasado (...) se empezaron a levantar una serie de investigaciones en el tema de Fiscalía y abusos sexuales. (...) Con esta investigación se logró evidenciar que de 2015 a 2017 existieron 27 666 denuncias de delitos sexuales en todo el Ecuador. De estas denuncias, 4854 fueron por abusos a niñas y adolescentes. De estas 27 000 denuncias solo 800 se lograron judicializar, lo que representa que menos del 0.03% accedieron a la justicia porque no todos los casos de abusos son denunciados (...) es un tema que afecta a la calidad de la democracia (Salgado, comunicación personal, 2019).

El funcionamiento de las entidades encargadas del control de la corrupción es menoscabado por la falta de capacidades de los fiscales y el personal asignado (Zurita, comunicación personal, 2019; Estrella y Corredores, comunicación personal, 2019). Como explica Zurita (2019), para las investigaciones se necesita una formación integral, tanto de los fiscales como de los abogados/as, más si los juicios son orales porque se requiere de una argumentación clara y consistente, por lo que sugiere la creación de una escuela especializada (Zurita, comunicación personal, 2019). En el mismo tenor, Estrella (comunicación personal, 2019) subraya que el procesamiento de los casos de corrupción demanda conocimientos especializados de los que comúnmente carecen tanto las autoridades judiciales como los funcionarios y abogados que intervienen en ellos. Por su parte, Corredores (comunicación personal, 2019) señala que la Fiscalía General del Estado, por ejemplo, depende del personal de otras entidades para la investigación de los casos, lo que limita su actuación. El problema se agrava cuando los colaboradores externos son coludidos por los involucrados.

De la misma forma, Pazmiño (comunicación personal, 2019) explica que la movilidad del personal obstaculiza la continuidad de los procesos en las instituciones públicas al dificultar la generación de información histórica y la atención a la ciudadanía:

Me preocupa (...) en cuanto a solicitudes

de acceso a la información. Nosotros como Defensoría del Pueblo trabajamos en el tema de acceso activo y pasivo. Sin embargo, el acceso a la información se ve disminuido en cuanto existen solicitudes y de repente cambian al servidor público. Esta situación influye en muchas más cosas y repercute en la continuidad en los procesos (Pazmiño, comunicación personal, 2019).

Para Pazmiño (comunicación personal, 2019), en las entidades públicas no existe transferencia de conocimientos entre el funcionariado o se realiza de forma inadecuada, por lo que se pierde información relevante para su buen funcionamiento y la atención oportuna a las personas usuarias.

Las actitudes de la ciudadanía frente a los casos de corrupción son un obstáculo adicional. Si bien la mayoría de ecuatorianos/as considera que la falta de denuncia les convierte en cómplices, prefieren no hacerlo “para no meterse en problemas” (Latinobarómetro, 2018). Al respecto, según Rodas (comunicación personal, 2019) y Soria (comunicación personal, 2019) los valores individuales están anclados en el consumismo y la acumulación de riqueza: “Son fenómenos de carácter ideológico de una sociedad donde es más importante pasar un fin de semana en Miami y tener tres carros antes que tener conductas de vida más adecuadas” (Rodas, comunicación personal, 2019). Para Pazmiño (comunicación personal, 2019) esta es una de las razones para retomar la formación en valores en las escuelas y los colegios y así fortalecer el tejido social.

Conferencia al sector público, los/las especialistas explican que los trámites engorrosos constituyen una dificultad para que la ciudadanía denuncie o acceda a la información. Siguiendo a Corredores (2019), “(...) los trámites son tan engorrosos, tan concentrados, son armados de una manera tan irresponsable por los servidores públicos que lo que genera son nidos de corrupción” (Corredores, comunicación personal, 2019). Para promover la cultura de la denuncia, es indispensable la implementación de un sistema de protección a víctimas y testigos, con profesionales especializados y recursos económicos suficientes para evitar las extorsiones u otro tipo de problemáticas durante la fase de formulación de cargos (Estrella y Corredores, comunicación personal, 2019)

A estos problemas se suma el colapso del sistema de justicia, lo que conlleva afectaciones en el derecho al debido proceso (Estrella, comunicación personal, 2019; y Alarcón, comunicación personal, 2019). Estrella (comunicación personal, 2019) reconoce que la complejidad de la investigación y la resolución judicial de actos de corrupción son procesos desconocidos para la opinión pública: “(...) la forma de determinar es tan compleja (...) hay que recordar que para que una persona sea culpable se debe tener elementos claros, concordantes, unívocos, conexos (...) Probar un caso no es sencillo (...) que se lleguen a judicializar es realmente complejo” (Estrella, comunicación personal, 2019). Sin embargo, la presión de la opinión pública deriva en actuaciones y resoluciones rápidas en las cuales se podrían cometer arbitrariedades en el proceso judicial:

La gente quiere sangre. Mira casos de corrupción a través del periodismo de investigación y quiere que la justicia actúe de inmediato. Procesalmente es imposible hacerlo porque termina convirtiendo al corrupto en víctima de violación de derechos humanos. (...) A veces se reciben presión para dictar la prisión preventiva. Los abogados apelan la medida y se levanta. Y esto hace la que justicia, en su incapacidad cometa errores, que terminan en la impunidad y con el victimario reclamando por sus derechos y garantías al debido proceso (Alarcón, comunicación personal, 2019).

Adicionalmente, Corredores (comunicación personal, 2019) considera que hay un uso indiscriminado de la palabra “corrupción” en el discurso político, palabra a que la que suele recurrir para desacreditar al adversario, sin que esto implique alguna acción ilícita en sí misma:

El tema de corrupción se ha vuelto muy político. Hay organismos sociales que lo persiguen, pero con tintes políticos lo que ha causado que se deforme el tema (...) a veces no hay pruebas, no hay caso (...) Hay organizaciones sociales que de manera irresponsable hacen este tipo de denuncias sin tener fuentes más allá del chisme (Corredores, comunicación personal, 2019).

Esto trae a cuenta la responsabilidad de la sociedad civil y los representantes políticos en la formulación documentada de denuncias sobre actos de corrupción que, de no hacerse seriamente, podrían repercutir en la creación de climas de opinión adversos para la democracia.

La corrupción y los DES en Ecuador: datos estadísticos

Ecuador no produce información oficial sobre la corrupción en el nivel subnacional para aplicarla como indicadores; por ejemplo, en las encuestas oficiales a especialistas o a la población en general se verificó la carencia de datos sobre percepción o experiencias. Tampoco se encontraron registros administrativos accesibles públicamente acerca de denuncias, investigaciones o sentencias. Para subsanar esta carencia, se recurrió a las distintas estrategias posibles de medición de este problema, previamente definidas;

Debido a la falta de estadísticas sistemáticas sobre corrupción, se hizo un análisis exploratorio con información complementaria no oficial retomando tanto el CPI de Transparencia Internacional, como la edición 2018/2019 del Barómetro de las Américas y una encuesta de representatividad nacional de la Universidad de Vanderbilt, cuyas bases de microdatos son accesibles en línea; aunque esta fuente no es representativa para las unidades subnacionales, tales microdatos en nivel individual permiten describir y cruzar información específica para el país, con lo que se producen indicadores sobre percepción y experiencias de corrupción y goce de derechos, también en nivel individual.

Tabla 11.

Indicadores de corrupción

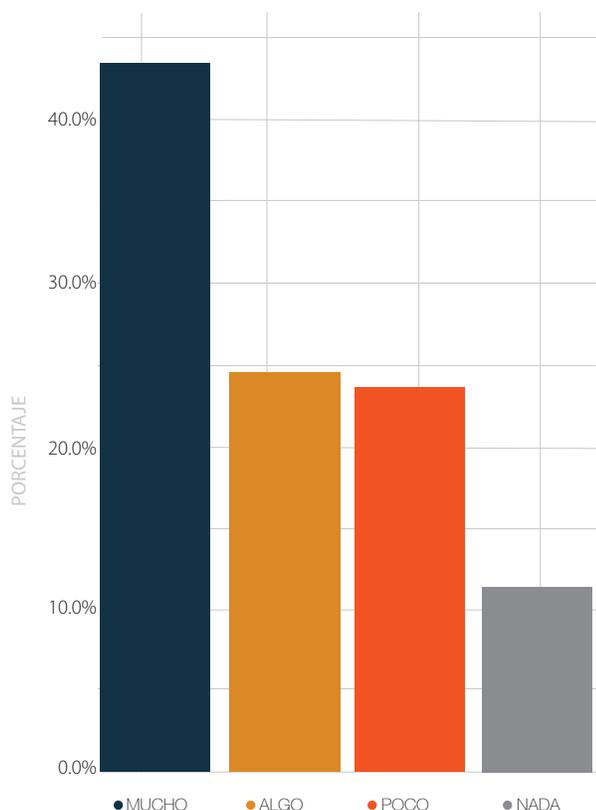
ESTRATEGIA DE MEDICIÓN	INDICADOR
Percepción de corrupción	Percepción de corrupción como problema generalizado (mucho, algo, poco o nada)
	Pago de soborno a policía (sí o no)
	Pago de soborno a empleado público (sí o no)
Experiencias de corrupción	Pago de soborno para realizar trámite municipal (sí o no)
	Pago de soborno para recibir servicios públicos de salud (sí o no)
	Pago de soborno en escuela (sí o no)

Elaboración propia.

Respecto del indicador de percepción de la corrupción, a la pregunta ¿qué tan generalizada es la corrupción en Ecuador? más del 45% de las personas encuestadas contestaron que mucho; arriba del 20% dijeron que algo o poco; y, más del 10% dijo que nada.

Gráfica 21.

Percepción del nivel de generalización de la corrupción en Ecuador



Elaboración propia con información del Barómetro de las Américas 2019.

Como se observa en el gráfico, con los datos del CPI de Transparencia Internacional la percepción sobre la corrupción ha mostrado una tendencia al alza desde 2016. En su más alto nivel, en 2018 y 2019 sobrepasa el promedio de la Comunidad Andina, organismo internacional conformado por Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia.

Gráfica 22.

Índice de percepción de la corrupción (CPI) - Ecuador y Comunidad Andina (CAN) 2012-2019



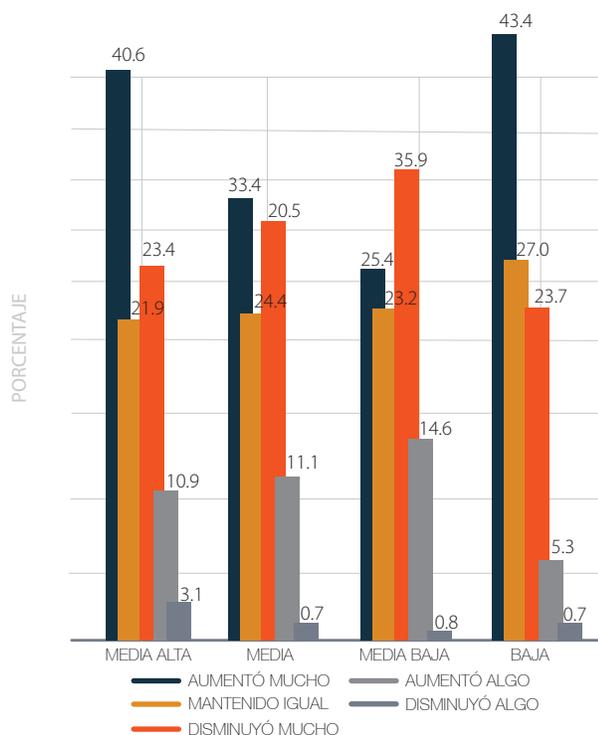
Elaboración propia con datos de CPI – Transparencia Internacional (TI)

Por otra parte, según Latinobarómetro, el 32.7% de la muestra consultada considera que el nivel de corrupción aumentó mucho durante 2017; el 24%, algo; para el 31% se ha mantenido igual; el 11.4% que disminuyó algo; y, tan solo el 0.8% opina que disminuyó mucho. Esto nos permite observar que existe una percepción de que la corrupción va en aumento.

Como se observa en el siguiente gráfico, conforme a la clase social autorreportada, la peor percepción sobre la corrupción corresponde a quienes se consideran de clase baja. El 43.4% cree que aumentó mucho, solo un 5.3% y un 0.7% creen que disminuyó algo y mucho, respectivamente. La apreciación más positiva se concentra en las personas que se consideran de clase media.

Gráfica 23.

Desde el año pasado ¿el nivel de corrupción en el país ha ...? por autclasificación en la clase social subjetiva



NOTA: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LATINOBARÓMETRO 2018
* NO INCLUYE CATEGORÍA 'CLASE ALTA' POR TENER MUY POCAS OBSERVACIONES

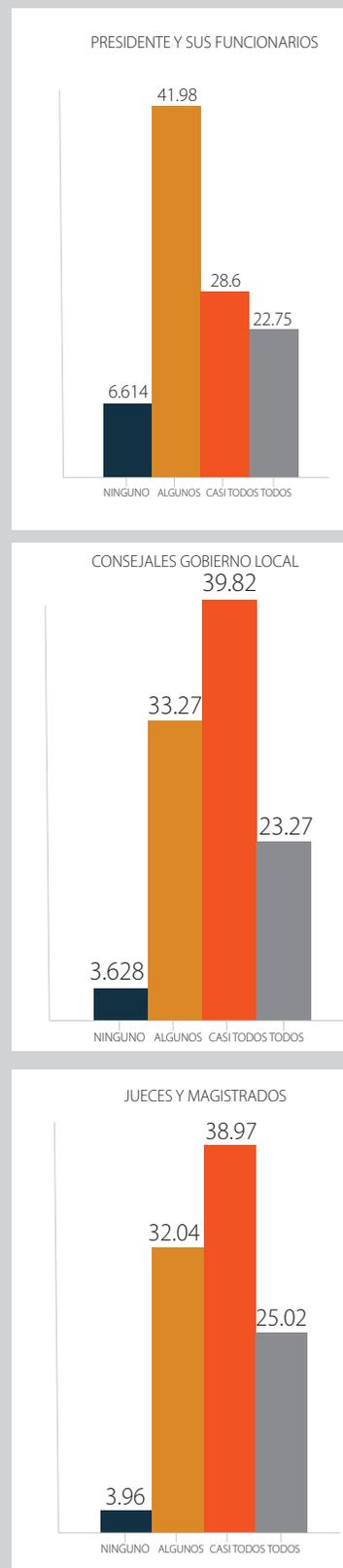
Elaboración propia con datos de Latinobarómetro, 2018

Como se muestra en el siguiente gráfico, la mayoría de las ecuatorianas/os (60%) considera que tanto el funcionariado público como los líderes religiosos y los empresarios podrían estar vinculados con hechos de corrupción; los más señalados son los jueces y magistrados (25%), los concejales del gobierno local (23.3%) y el Presidente y su gabinete. (22.8%).

La tendencia persiste respecto de los otros grupos mencionados. Cerca del 42% de las personas encuestadas considera que casi todos los empresarios pueden estar vinculados con actos de corrupción; y, casi un 37% cree lo mismo de los líderes religiosos.

Gráfica 24.

Personas que pueden estar involucradas en actos de corrupción por tipo de actor

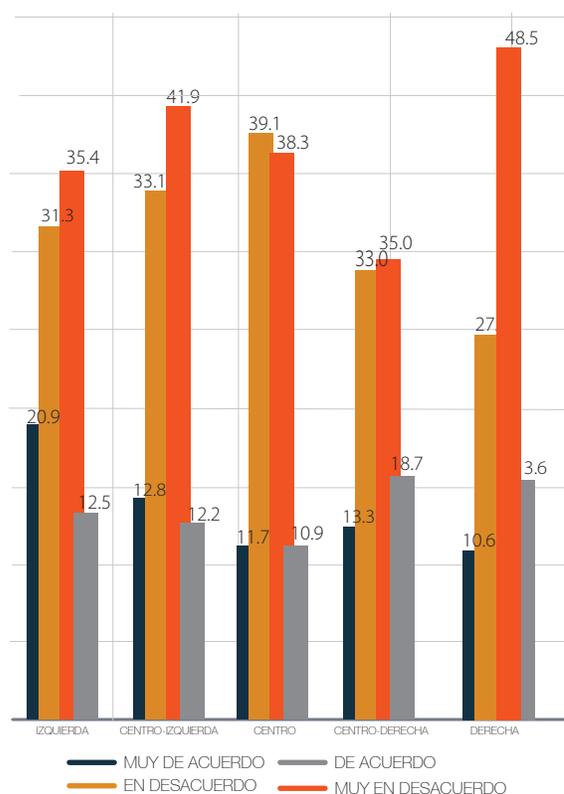


Elaboración propia con datos de Latinobarómetro 2018.

Hubo opiniones divididas al indagar sobre la aceptación de la expresión “cierto grado de corrupción puede ser tolerable siempre que se solucionen los problemas del país”. Por ejemplo, el 11.8% está muy de acuerdo; un 34.8%, de acuerdo; el 38.3%, en desacuerdo; y, el 15.1%, muy en desacuerdo.

Gráfica 25.

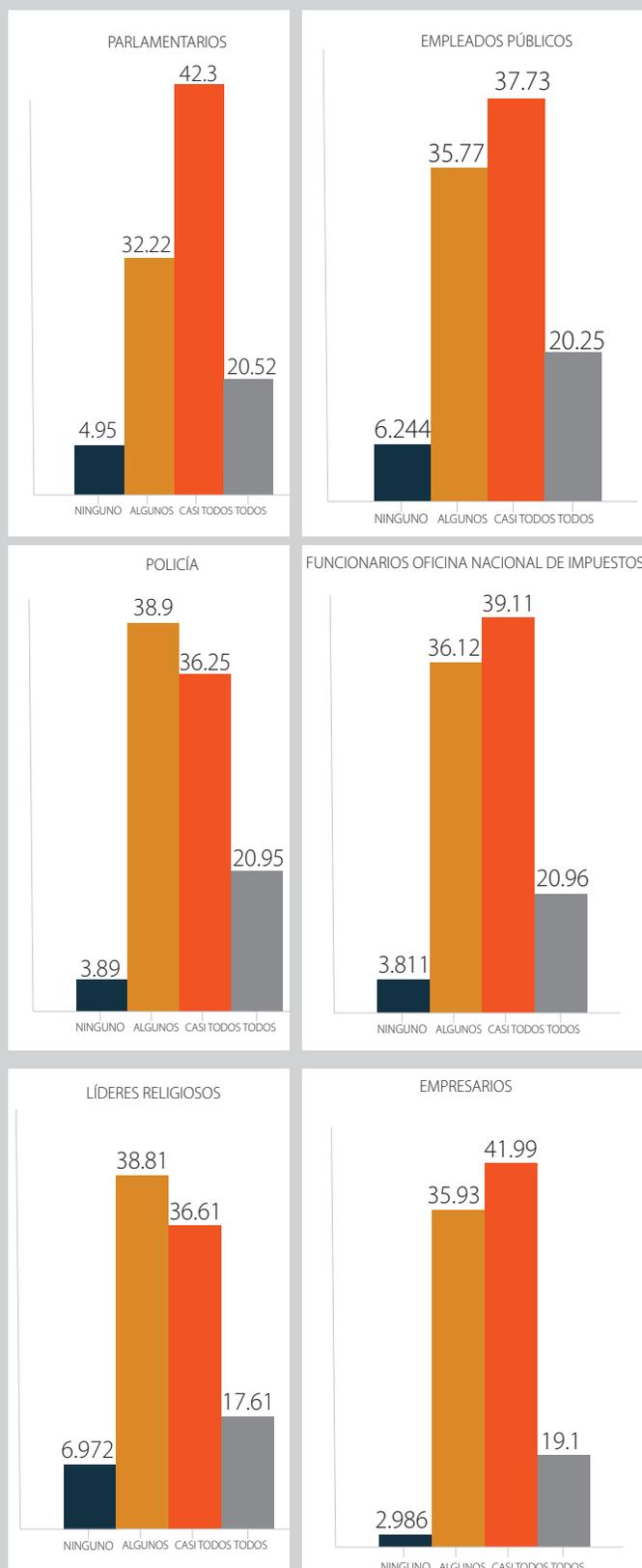
Nivel de acuerdo con “cierto grado de corrupción se puede pagar siempre que se solucionen los problemas del país” por posición política autorreportada



FUENTE: ELABORACIÓN PROPIA CON DATOS DE LATINOBÁROMETRO 2018

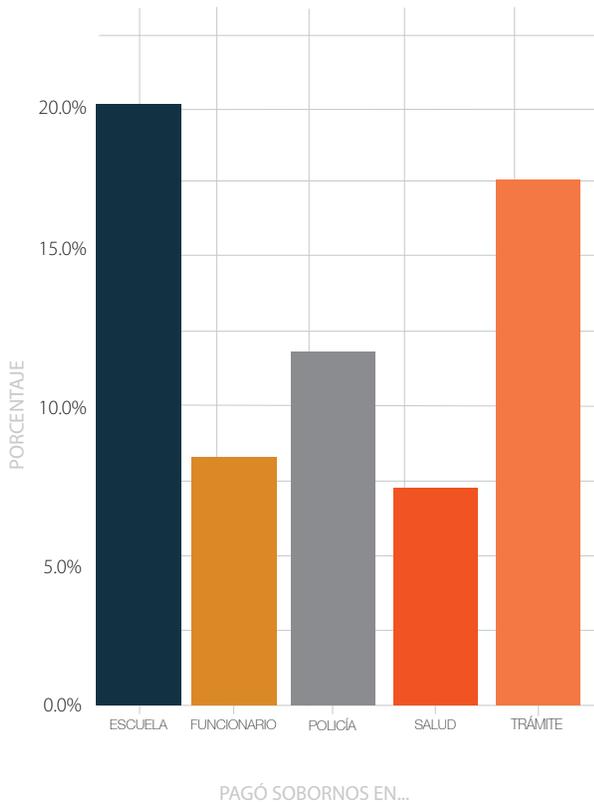
Elaboración propia con datos de Latinobarómetro 2018

En relación con los indicadores de experiencias de corrupción, más del 20% de la ciudadanía ecuatoriana afirma haber sobornado en las escuelas; el 18%, en trámites administrativos; y, más del 10%, a policías. Por debajo, con un 7.5%, se ubican los pagos a funcionarios y, con poco más del 5%, los relacionados con salud.



Gráfica 26.

Experiencia de pago de soborno en diferentes situaciones, Ecuador.



Elaboración propia con información del Barómetro de las Américas 2019.

Por otra parte, el **Barómetro de las Américas** provee información adecuada para construir indicadores relativos a los derechos económicos y sociales en Ecuador con los que podemos reconstruir una imagen de la situación en la materia, así como explorar los patrones de asociación que pudieran identificarse en nivel individual entre estos y las experiencias o percepciones de corrupción. En la siguiente tabla se presentan los derechos observables.

Tabla 12.

Indicadores de derechos humanos a nivel individual

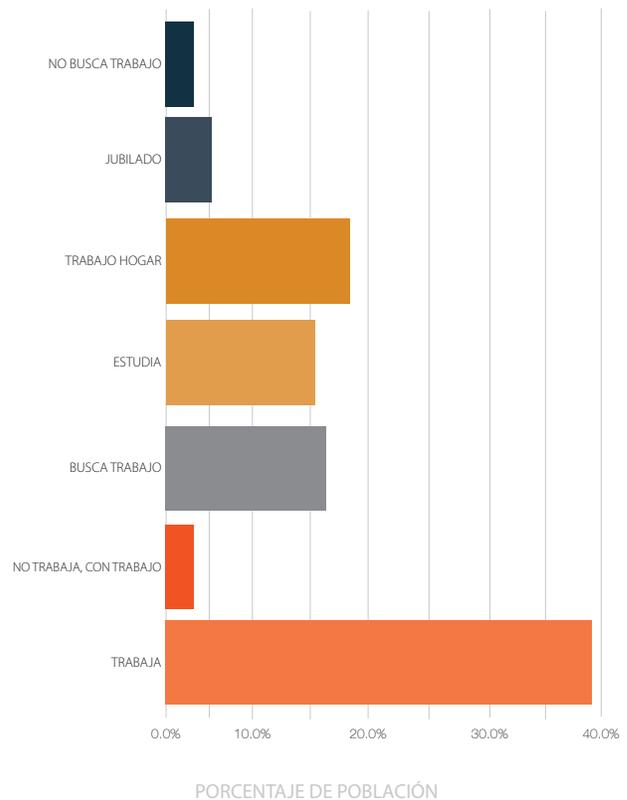
DERECHO	INDICADOR
Derecho al trabajo	Condición de ocupación (ocupado o desocupado)
Derecho a la seguridad social	Acceso a seguridad social por empleo
Derecho a la educación	Años de escolaridad

Elaboración propia.

La condición de ocupación informa si se satisface el derecho al trabajo. En la encuesta se incluyen diversas posibilidades de respuesta: i. si la persona trabaja; ii. si no trabaja por ahora, pero tiene un trabajo; iii. si no tiene un trabajo, pero está buscando; y, iv. si no lo tiene y no lo está buscando. También hay una para las personas que trabajan en el hogar y se incluyen otras para personas jubiladas y estudiantes. Según los estándares en la materia, una persona no tiene satisfecho este derecho si no tiene empleo y está buscando uno; en esta condición se encontraría el 16% de la población (19.5% si se excluye a jubilados y estudiantes).

Gráfica 27.

Condición de ocupación en Ecuador, 2019

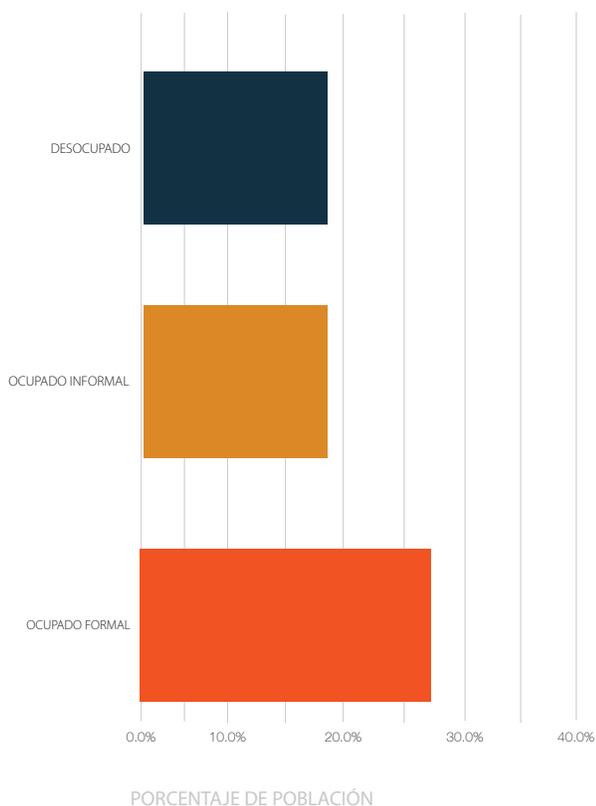


Elaboración propia con información de LAPOP.

El acceso a oportunidades laborales se asocia con el disfrute de la seguridad social. Según el Barómetro de las Américas al responder a la pregunta relativa a si, gracias su trabajo, la persona o su patrón hacen

aportaciones al sistema, solo el 37.3% de las personas encuestadas dijeron que contribuyen por algún medio al régimen de pensiones. La medición de la formalidad laboral, se consideró como un indicador del derecho a la seguridad social y, al respecto, solo el 27% de la población tiene un empleo formal, el 45% pertenece al sector informal y el 27% está desocupada.

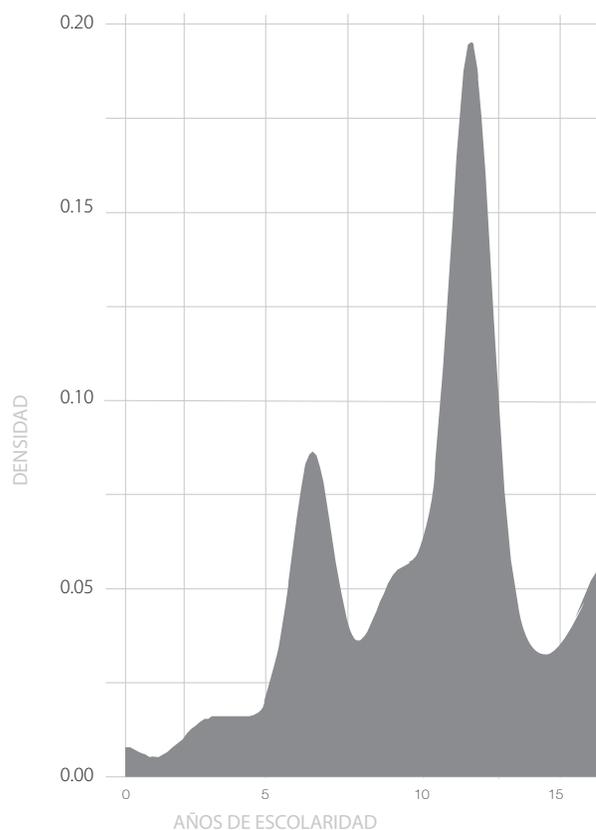
Gráfica 28.
Condición de ocupación y formalidad laboral en Ecuador, 2019



Elaboración propia con información de LAPOP.

Finalmente, con el número de años de escolaridad se mide el ejercicio del derecho a la educación. En la siguiente figura se representa la distribución de la población según sus años de escolaridad; hay una primera acumulación en los siete años de escolaridad, seguido de un pico más alto en los trece años que posteriormente desciende drásticamente.

Gráfica 29
Distribución de la población según años de escolaridad en Ecuador, 2019



Elaboración propia con información de LAPOP.

Todos estos indicadores y mediciones nos dan una idea del estado de la corrupción y del ejercicio de algunos derechos económicos y sociales; además, podemos hacer una exploración estadística de la asociación existente entre ambos. Estas estimaciones se basan en observaciones a nivel individual; se limitan al caso nacional considerado de manera agregada, sin la posibilidad de indagar en las lógicas subnacionales del problema (entidades federativas o provincias). Si bien esta apreciación es muy general, el panorama que emerge del análisis será analizado en detalle en los casos que figuran en el siguiente apartado.

En la estrategia metodológica del primer acercamiento se emplean distintas herramientas estadísticas para producir evidencia en favor de la siguiente hipótesis general: la corrupción afecta sistemáticamente más el ejercicio de los derechos económicos y sociales a las personas en condiciones de vulnerabilidad.

Con base en la información disponible, esta se concretó en tres supuestos para el análisis estadístico: **i. que las personas más afectadas por la corrupción tienen sistemáticamente un menor acceso a las oportunidades laborales; ii. que la corrupción está más generalizada entre la población que no tiene acceso a la seguridad social; y, iii. que la corrupción afecta más a quienes tienen menos años de escolaridad.**

El primero de ellos se refiere a la asociación entre dos variables: ocupación y corrupción. Para verificarla se realizaron pruebas estadísticas sobre la dependencia de la variable con dos indicadores de corrupción: la percepción de corrupción y la experiencia de soborno. Respecto de este último indicador, con un análisis de varianza (ANOVA por sus siglas en inglés) se comprobó que existen diferencias significativas en la proporción de la población que reporta haber pagado sobornos en algún trámite de gobierno, según su condición de ocupación. En la siguiente tabla se resumen las dos pruebas realizadas; con la primera se compararon personas ocupadas con desocupadas; con la segunda se consideró, además, si la persona ocupada tiene trabajo formal o informal. Con ambas se verificó que **en los desocupados u ocupados con trabajo informal, hay una mayor victimización por soborno respecto de la población ocupada con trabajo formal.**

Tabla 13.

Pruebas de asociación entre el pago de soborno y la condición de ocupación

GRUPO SEGÚN OCUPACIÓN		PAGÓ SOBORNO (%)
Primera prueba	Ocupado	17.5
	Desocupado	24.0
Segunda prueba	Con trabajo formal	16.8
	Con trabajo informal	18.2
	Desocupado	23.9

* En ambas pruebas, con un nivel de confianza de 95%, se rechaza que todos los grupos tengan la misma proporción de pago de soborno. Elaboración propia

Por otra parte, se hicieron pruebas adicionales considerando el indicador de percepción de corrupción, una variable ordinal con la que la persona encuestada

evalúa la frecuencia de los actos de corrupción en su país en una escala de mucho, algo, poco o nada. Dada la naturaleza de la información, se efectuó una prueba Tau-b de Kendall para variables ordinales, que arrojó una diferencia significativa en la percepción de corrupción entre los grupos de población ocupada y la desocupada. En la tabla siguiente se aprecia que **la población desocupada, respecto de la ocupada, se concentra en los niveles más altos de percepción de corrupción.**

Tabla 14.

Prueba de asociación (Tau-b de Kendall) entre percepción de corrupción y condición de ocupación

PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	POBLACIÓN DESOCUPADA	POBLACIÓN OCUPADA
Mucho	51.35	44.6
Algo	18.02	19.84
Poco	20.72	22
Nada	9.91	13.56
Total	100	100

Elaboración propia

Complementariamente, se realizó un análisis de varianza (ANOVA) sobre el porcentaje de población desocupada en los grupos formados según su percepción de corrupción. Los resultados permiten verificar que **los grupos con mayor percepción de corrupción son aquellos con un mayor porcentaje de población desocupada, respecto de los que la consideran como un asunto poco o nada difundido en su país.**

Tabla 15.

Prueba de asociación entre percepción de corrupción y proporción de población desocupada

PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	POBLACIÓN DESOCUPADA
Mucho	20.1
Algo	16.5
Poco	17.0
Nada	13.8

Elaboración propia

Finalmente, con la tercera hipótesis se encontró que el grupo de población que reportó haber pagado coima tiene menor promedio de años de escolaridad (11.7) respecto del que negó haberlo hecho (12.6 años de escolaridad en promedio).

Tabla 16.

Prueba de asociación entre percepción de corrupción y años de escolaridad

PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	AÑOS DE ESCOLARIDAD
Mucho	11.8
Algo	12.5
Poco	11.2
Nada	9.1

Elaboración propia

Al cruzar los indicadores, los grupos con menor percepción de corrupción tienen un más bajo promedio de años de escolaridad, lo que podría llevar a pensar que sufren menos esta problemática; sin embargo, la hipótesis más cercana a la realidad es que quienes tienen más escolaridad identifican los actos corruptos o no los normalizan.

Dadas las limitaciones en la información estadística disponible en este país, las pruebas de asociación con métodos cuantitativos son la única posibilidad de aplicar la lógica que vincula la corrupción y los derechos económicos y sociales. Si bien los patrones identificados validan la hipótesis general del estudio, la investigación cualitativa permitirá una exploración más detallada de los procesos específicos que generan esta relación.

Los casos más conocidos de corrupción (2014-2019)

Para explorar la relación entre corrupción y derechos humanos se reunió a dos grupos de funcionarios/as de entidades de control de la gestión pública, integrantes de organizaciones no gubernamentales, periodistas, representantes de organismos internacionales e investigadores/as. En el diálogo efectuado, identificaron este nexo en dos vías: i. las prácticas de macrocorrupción (en particular las licitaciones amañadas y los desvíos de recursos) que **restan recursos presupuestarios** para la atención de las

necesidades básicas de la población; y, ii. las **prácticas corruptas del funcionariado público y privado que le impiden a la población el acceso al ejercicio de los derechos establecidos constitucionalmente** (Alarcón, Salgado y Zurita, comunicación personal, 2019; Estrella, Pazmiño y Rodas, comunicación personal, 2019).

En estas discusiones también se aludió a los casos relatados más adelante, los que fueron documentados con la información publicada por los medios nacionales de comunicación que les dieron una amplia cobertura. En los tres seleccionados, se identificaron irregularidades en los procesos de contratación y compras públicas, gestión de recursos y enriquecimiento ilícito de algunos actores. El detrimento presupuestal conllevó un limitado o nulo acceso a los servicios o beneficios públicos; y, en general, hubo obstáculos para el ejercicio de los derechos humanos con su consiguiente violación. Los casos se sintetizan en la siguiente tabla.

Tabla 17.

Casos emblemáticos de corrupción y afectación a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales – Ecuador 2014-2019

CASO	ACTOS DE CORRUPCIÓN	DERECHOS AFECTADOS
Uso de recursos para la reconstrucción de zonas afectadas por el terremoto del 16 de abril de 2016.	Presuntas irregularidades en la contratación de proveedores para las obras de reconstrucción.	A la vivienda A la salud A la educación
Pagos excesivos a prestadores de servicios médicos privados por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS).	Presuntas irregularidades en el pago de servicios médicos dados por terceros a usuarios del IESS.	A la salud
Sobrepeso en la adquisición de medicinas e insumos médicos en hospitales.	Irregularidades en los procesos de adquisición de medicinas e insumos médicos en hospitales del IESS y falta de entrega a usuarios.	A la salud

Elaboración propia

1. Uso de recursos para la reconstrucción tras el terremoto del 16 de abril de 2016

En 2016, un terremoto de 7.8 grados en la escala de Richter dañó seriamente la infraestructura hotelera y residencial en las provincias de Manabí y Esmeraldas, lo que significó uno de los mayores retos económicos y sociales en la historia reciente del país. El Gobierno Nacional firmó decretos y acuerdos ministeriales para asignar rápidamente los recursos para atender la

emergencia. De acuerdo con un informe del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – Transitorio (CPCCS-T) sobre la reconstrucción en Manabí, se encontraron

(...) presuntos delitos de peculado, testaferrismo, enriquecimiento ilícito y tráfico de influencias por el favorecimiento de contratos a empresas con vínculos familiares de funcionarios públicos; obras con incremento de costos por millones de dólares; multas sin cobrar; subcontrataciones indebidas; contratos modificatorios irregulares; cambios en los diseños y estudios de carreteras sin justificación técnica; pagos por rubros no ejecutados (CPCCS-T, 2019).

En julio de 2016 se conformó una Veeduría Ciudadana para vigilar la asignación de fondos a los ejecutores de las obras de reconstrucción en las zonas afectadas. En octubre de 2017 este órgano informó sobre el abandono y retraso en la construcción de viviendas para las personas damnificadas (CPCCS, 2017). Posteriormente, en enero de 2018, denunció presuntas irregularidades en el uso de recursos para atender la emergencia (CPCCS, 2018).

Como resultado, las autoridades de control -entre ellas el CPCCS- revisaron los procedimientos de la Secretaría Técnica del Comité de Reconstrucción y Reactivación Productiva (CPCCS-T, 2018). Algunas de las acusaciones se relacionaron con i. una empresa propiedad de la familia del exsecretario del Comité de Reconstrucción por un monto de USD 398 millones (Equipo Digital, 2019); CPCCS-T, 2019); ii. una exsecretaria de gestión de riesgos fue señalada de haber incurrido presuntamente en el delito de enriquecimiento privado no justificado; y, iii. un actor privado fue acusado de defraudación tributaria en los contratos asignados por un monto de más de USD 284 (Equipo Digital, 2019; CPCCS-T, 2019).

En este caso, los afectados por las presuntas acciones ilícitas fueron las personas damnificadas por el terremoto de abril de 2016, a quienes no se les han solucionado adecuadamente sus necesidades de vivienda. Cabe señalar que la sacudida también dañó parte de la infraestructura social de sus comunidades, por lo que se perjudicaron sus derechos a la educación

y a la salud, principalmente.

2. Pagos excesivos a prestadores de servicios médicos privados por parte del Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS). El sistema de salud ecuatoriano se divide en tres sectores: la seguridad social, que atiende solamente a sus afiliados/as; el sector público, que, por mandato constitucional, ofrece atención universal a toda la población; y, el sector privado.

Respecto del primero, después de la reforma constitucional del 2008 la extensión de beneficios a los familiares directos de sus afiliados/as trajo consigo un incremento en la demanda de servicios; con ello se sobrepasó la capacidad operativa del IESS y esto llevó a que se aprobara la contratación a terceros del sector privado. En un informe de la CGE se denunciaron pagos excesivos por atención médica; se detectaron irregularidades en las provincias de Pichincha y Guayas tras la revisión de 173 638 expedientes abiertos entre enero de 2012 a agosto de 2015 (Paucar, 2018), que implicaron un perjuicio a su presupuesto por aproximadamente USD 503 millones (Contraloría detecta sobreprecios..., 2016). De acuerdo con la CGE (Contraloría establece..., 2017), dichas irregularidades se relacionan con los contratos hechos con treinta y seis clínicas y hospitales privados; además, se emitieron varios exámenes especiales que incluyen a doce contratistas externos del IESS en Guayas. Por esta situación, se estableció la responsabilidad civil culposa del exministro de Inclusión Económica y Social, quien fue subdirector del IESS en esta provincia, del 26 de marzo al 16 de abril del 2014, así como glosas por los perjuicios contra la institución. Concretamente, el agravio ascendería a USD 123 000 (CGE, 2017; Monroy, D., 2019).

Aunque este es un caso representativo de defraudación a las finanzas de los servicios de salud, en febrero de 2019 un tribunal de garantías penales declaró la inocencia del acusado por el delito de peculado; la Fiscalía apeló la decisión, postergando más su proceso. Los sectores más afectados son los que dependen de estos servicios médicos; padecen las ineficiencias inherentes a los proporcionados por las instituciones de seguridad social, con lo que estos hechos influyen de forma determinante sobre el ejercicio del derecho a la salud.

3. Sobreprecios en la adquisición de medicinas e insumos médicos en hospitales. La corrupción en la compra de medicamentos e insumos para los médicos afecta la disponibilidad y calidad de los servicios de salud. Al respecto, en 2019 cobraron relevancia las irregularidades en los hospitales “Teodoro Maldonado Carbo” y “Los Ceibos”, ambos del IESS. De acuerdo con un informe de junio de 2019 sobre seis contratos signados de abril a diciembre de 2018, la Comisión Nacional Anticorrupción determinó un sobreprecio mayor a USD 3 millones. Al revisar varias facturas en contratos cercanos a USD 1 millón, la Comisión encontró “sobreprecios de entre el 100% y el 1000%” (Redacción Política, 2019b; Denuncia de más de 3 millones..., 2019).

En noviembre del mismo año, la Comisión denunció ante la Fiscalía decenas de contratos irregulares firmados en los mismos hospitales, en los que se evidenciaría la “operación de mafias” que recurren a la figura de convenios de pagos en la compra de medicinas e insumos. Esto quiere decir que no hubo concursos públicos sino contratos directos argumentando una situación de “emergencia” (Redacción Primicias, 2019); con estos, se habría favorecido a personas sin ninguna experiencia en el campo de las medicinas, por lo que la Comisión presume que se recurrió a testaferros para encubrir una red vinculada con el poder político y económico del país. Asimismo, se denunció la compra a intermediarios, no a los fabricantes, lo que encarecería el precio de los insumos (Comisión Anticorrupción destapa..., 2019). Por su parte, tras una revisión a los contratos efectuados por el hospital “Teodoro Maldonado Carbo” entre enero 2015 y junio de 2018, en agosto de 2019 la CGE informó que halló indicios de responsabilidad penal al establecer que hubo adquisición de medicamentos sin los permisos de las entidades competentes, contratación con intermediarios, requisitos incompletos de los proveedores, entre otras anomalías. (Monroy, D., 2019).

Debido a la imposibilidad de recurrir al sistema privado para satisfacer su derecho a la salud, **las personas en situación de pobreza solo pueden acceder a los servicios públicos si son aseQUIbles económicamente**; pero, si son menoscabados por estas irregularidades de modo sistemático y generalizado, **se deterioran su disponibilidad y cualidades** y se amplían las brechas de calidad y

accesibilidad de estos y los de la seguridad social respecto de los provistos por el sector privado. Con ello, se profundizan las desigualdades en el acceso y ejercicio del derecho a la salud en función del ingreso y la capacidad de pago.

Los casos descritos nos permiten establecer claramente el impacto de diversos actos ilícitos en las violaciones estructurales a los derechos económicos y sociales. Para desarrollar a profundidad esta apreciación, elegimos un caso complejo de corrupción en el que se producen graves violaciones a los derechos humanos: las condiciones de esclavitud contemporánea.

Furukawa plantaciones: la esclavitud contemporánea

¡Yo soy una esclava de Furukawa! (...) La raza negra hemos sido esclavos de Furukawa, ¡esclavos! ¡esclavos!, no se puede decir otra cosa. (Josefina, entrevista personal, 2019).

La empresa japonesa “Furukawa Plantaciones C.A.” (FPC), ubicada en las provincias Santo Domingo de los Tsáchilas, Esmeraldas y Los Ríos, en Ecuador, produce y exporta fibra de abacá desde 1963. En un informe de 2019, la Defensoría del Pueblo determinó que, por más de medio siglo, sus trabajadores y trabajadoras han sido sometidos a un régimen feudal -servidumbre de la gleba- concretado en una forma moderna de esclavitud. En este caso se revelan la explotación de más 1000 campesinas y campesinos y sus familias, que vivieron en condiciones infrahumanas en las haciendas de la empresa, y la inacción del Estado durante ese largo periodo. Es relevante, porque visibiliza la posibilidad de que las relaciones entre actores privados y agentes gubernamentales actuando en función de los intereses de los particulares, pueden ocultar condiciones violatorias de los derechos humanos de poblaciones de atención prioritaria, además perdurables dada la omisión del Estado.

El caso se posicionó en la agenda pública y de gobierno en 2018 tras una serie de movilizaciones y protestas de los afectados, que desencadenaron las intervenciones de diversas instituciones del Estado y las organizaciones de la sociedad civil. Para su descripción y análisis se recopilaron documentos

gubernamentales, reportes de organismos internacionales y organizaciones no gubernamentales de defensa de derechos humanos y publicaciones de medios de comunicación alternativos. Adicionalmente, se entrevistó a líderes de organizaciones sociales que acompañan los procesos de las víctimas las que, a su vez, rindieron sus testimonios sobre la grave situación a la que fueron sometidas durante décadas; en lo que sigue, para protegerlas se usarán nombres ficticios.

Comencemos por el principio. La FPC – constituida hace 56 años con capital extranjero proveniente de una persona jurídica y tres personas naturales de Japón y Filipinas– funciona desde febrero de 1963 (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c). Se dedica a la producción y exportación de la fibra del abacá, una planta de origen filipino, de aproximadamente cuatro metros de altura (similar a la del banano), de la cual se extrae ese material apetecido en los mercados europeo, estadounidense y asiático. Las Naciones Unidas para la Agricultura y el Alimentación (FAO) la reconocieron como la “fibra del futuro” dada su naturaleza y sus diversos usos; se emplea, por ejemplo, en la producción de bolsas de té, envolturas de embutidos, billetes y pañales; redes para pesca, cordeles e, inclusive, partes de automóviles porque, debido a su durabilidad y resistencia al agua, la Mercedes Benz sustituye con ella la fibra de vidrio (FAO, 2019; Cobos, 2019).

Por sus altos ingresos, *Furukawa* es la primera de las cuatro productoras de abacá existentes en Ecuador.²⁶ Según información de la Superintendencia de Compañías, en 2017 declaró exportaciones netas por USD 8 416 000 (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c), más de la mitad del total que habría ingresado por este concepto (Morán y Cazar, 2019c). En 2018 constituyó el 0.2% del total de exportaciones de productos no tradicionales del Ecuador, de conformidad con los datos del Banco Central sobre la balanza comercial.

Furukawa debe esta posición al esfuerzo de generaciones de campesinos y campesinas que han trabajado en las más de 2300 hectáreas de plantaciones

existentes en las treinta y dos haciendas propiedad de la empresa (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c; Morán y Cazar, 2019a), las que fueron divididas en campamentos donde, artesanalmente y en condiciones de alto riesgo, se extrae la fibra.

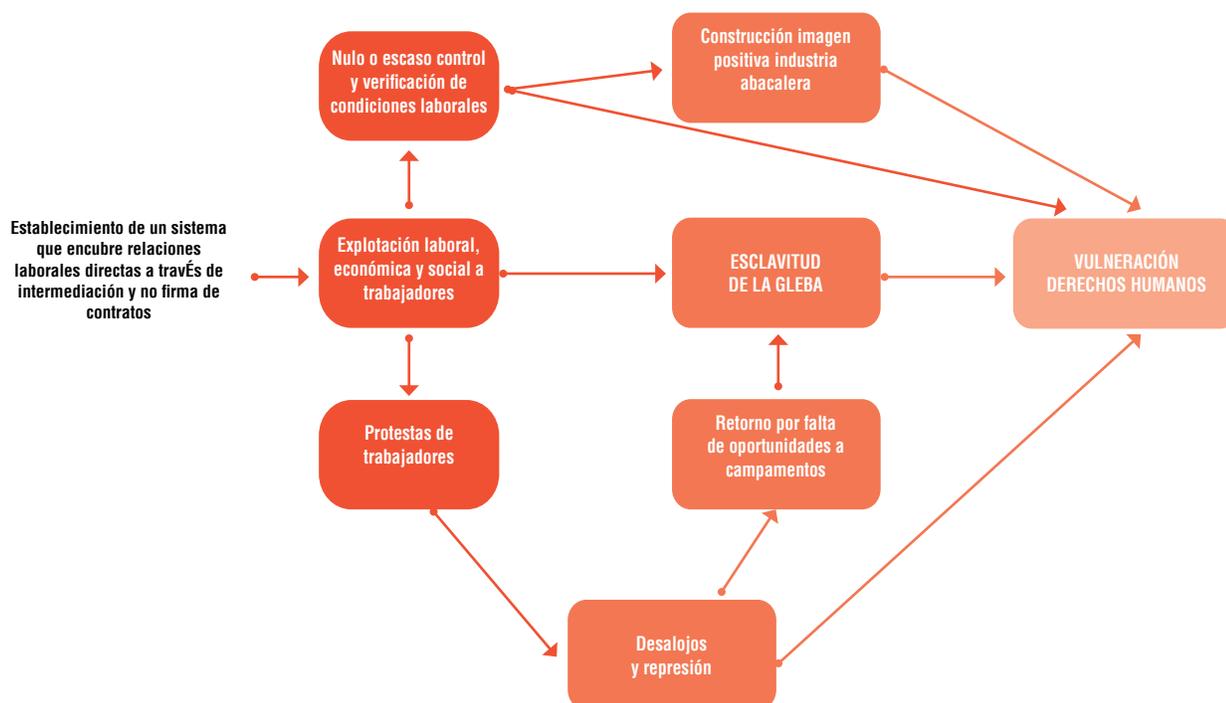
El proceso tiene distintas etapas y, en algunas de ellas, quienes realizan el trabajo corren el riesgo de sufrir amputaciones y lesiones graves. Comienza con la poda y corte de la planta, a mano, con *zunque* y *talleo*;²⁷ sigue con el *tuceo*, o descortezado de los tallos, de los que se obtiene una fibra gruesa; luego, viene *el burreo*, cuando los tallos son trasladados a los campamentos a lomos de burros, mulas y caballos, una tarea que generalmente está a cargo de niñas y niños; ahí, la fibra gruesa se procesa en máquinas diésel operadas por jóvenes; y, termina con el *tendaleo*, el secamiento de la fibra que es colgada por las mujeres sobre estructuras mixtas de caña, hormigón y madera (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c). Posteriormente, la empresa la retira para limpiarla y empaquetarla y no es sino hasta ese momento que se firman los contratos de trabajo (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c).

En la ilustración se muestra el sistema de producción implantado para establecer relaciones laborales con la intermediación de los arrendatarios. Este se caracteriza por i. el alquiler de tierras a los arrendatarios, que son los que contratan a los campesinos; y, ii. la compra de abacá a los intermediarios como proveedores externos, por lo que las y los trabajadores no pueden probar su vinculación con la empresa. Según los reportes de entidades gubernamentales, estas condiciones laborales, económicas y sociales de explotación a las que se sometió a cerca de 1200 personas durante casi seis décadas, generaron una serie de vulneraciones a sus derechos.

²⁶ Ecuador es el segundo país exportador del mundo. Filipinas ocupa el primer lugar, aunque compra el 44% de la producción total del abacá ecuatoriano para reexportarlo debido a que “genera una mayor confianza por parte de los demandantes” (Cobos, 2019).

²⁷ Así son denominados los machetes.

Ilustración 9.
Esquema interpretativo, caso Furukawa 1963–2017



Elaboración propia.

La empresa FPC no mantenía, en sentido estricto, ninguna relación laboral con las trabajadoras y trabajadores de los campamentos y, por tanto, no era responsable –al menos directamente– de la situación de precariedad y vulneración de derechos en la que vivían. De esta forma, evadió el acatamiento a lo establecido en la Constitución y el Código del Trabajo. Al mismo tiempo, ni el Estado ni la empresa proveían los servicios públicos básicos adecuados para una vida digna. El resultado: campesinos, campesinas y sus familias sometidos un régimen de servidumbre de la gleba, con largas jornadas, sin contratos ni afiliación a la seguridad social ni acceso al sistema de salud, con salarios ínfimos y una alta exposición a accidentes por el incumplimiento de las medidas de seguridad laboral

correspondientes. En su informe, la Defensoría del Pueblo determinó que estas graves vulneraciones configuraron una forma de esclavitud moderna, una práctica prohibida en el derecho internacional de los derechos humanos²⁸, definida en 1957 por Naciones Unidas como **servidumbre de la gleba** (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c):

la condición de la persona que está obligada por la ley, por la costumbre o por un acuerdo a vivir y a trabajar sobre una tierra que pertenece a otra persona y a prestar a esta, mediante remuneración

²⁸ La Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud fue adoptada por una Conferencia de Plenipotenciarios convocada por el Consejo Económico y Social de la ONU mediante la resolución 608 (XXI), de 30 de abril de 1956, Entró en vigor el 30 de abril de 1957 y fue ratificada por Ecuador el 29 de marzo de 1960.

o gratuitamente, determinados servicios, sin libertad para cambiar su condición (art. 1.b de la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud).

Con la violación a los derechos económicos y sociales (al trabajo, al hábitat y vivienda, a la educación y a la salud), se violó su derecho a una vida digna,²⁹ que articula todos los consagrados en la carta magna y está reconocido en el art. 66.2 constitucional en términos de “... que asegure la salud, alimentación y nutrición, agua potable, vivienda, saneamiento ambiental, educación, trabajo, descanso y ocio, cultura física, vestido, seguridad social, y otros servicios sociales necesarios”. Esto quiere decir que este irrespeto trajo consigo la transgresión de los derechos que lo constituyen.

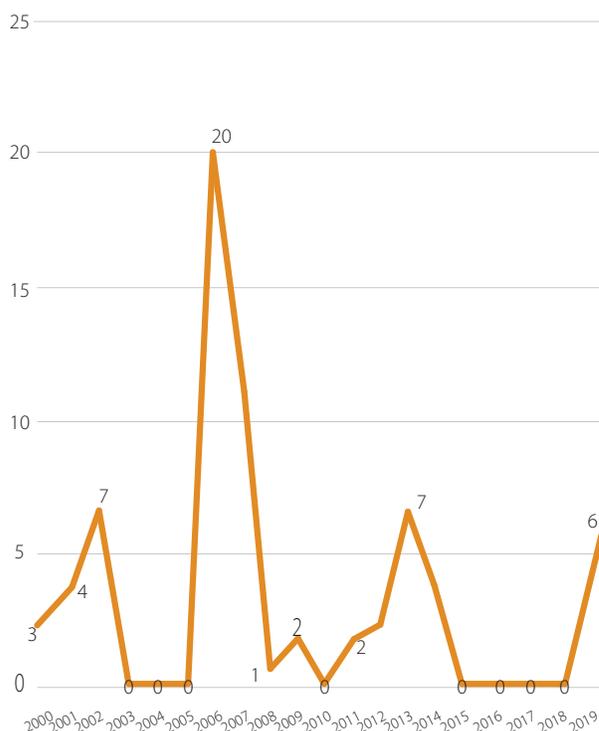
Las y los campesinos intentaron mejorar sus condiciones de trabajo por la vía jurisdiccional. De 2000 a 2014 la empresa enfrentó sesenta y cinco procesos judiciales de los cuales cincuenta, el 77%, fueron en el ámbito laboral por pagos de haberes laborales, indemnizaciones, remuneraciones atrasadas, así como por daños y perjuicios por despidos intempestivos.

En el sistema del Consejo de la Judicatura³⁰ se encontraron setenta y un procesos incoados contra la empresa de 2000 a diciembre de 2019; de 2000 a 2005 se suscitaron catorce por liquidación de daños y perjuicios, pago de utilidades sociales, diligencias previas y sumarios verbales. Varios se entablaron en provincias o les fueron remitidos para su realización, por lo que, en algunos casos, no se pudo conocer el motivo de la demanda.

El proceso más intenso de protestas y represión fue en 2003. Josefina recuerda cómo vivió los desalojos del 19 de diciembre de ese año tras reclamar a los “ingenieros” el pago justo por sus labores diarias: “Nos sacaron (...) a las 10:30 de la mañana, hubo una

Gráfica 30

Número de procesos abiertos contra Furukawa Plantaciones C.A. (2000 a diciembre de 2019)



Elaboración propia con datos del Consejo de la Judicatura consultados en <https://bit.ly/2vRwnKZ>

balacera, fue un horror, allí hubo disparos, bombas, (...) le dispararon en la pierna al esposo de mi hija” (Josefina, comunicación personal, 2019). Su relato fue ratificado por Adela, que trabajaba en el mismo lugar y que, dieciocho años después, narra cómo, en aquel incidente, estando embarazada fue esposada por policías y obligada a desalojar la hacienda. “Comencé a sangrar (...) yo les dije que me llevaran [al hospital] y me dijeron ‘si los negros no sienten, hágase cualquier agua’” (Adela, comunicación personal, 2019). El hombre herido durante esta balacera habría huido luego de ser amenazado por la empresa; meses después murió sin atención médica y con una pierna gangrenada, dejando en la orfandad a tres niños (Adela, comunicación personal, 2019).

Estos hechos impulsaron a la empresa a legitimarse. A partir del 2004, en los diarios de circulación nacional y medios digitales, se comenzó

²⁹ La descripción de las violaciones específicas de derechos humanos se realiza en el siguiente apartado.

³⁰ Consultado el 15 de enero de 2020 en <http://consultas.funcionjudicial.gob.ec/informacionjudicial/public/informacion.jsf> con la búsqueda “Furukawa Plantaciones”.

a construir una imagen de progreso tanto de la industria abacalera como de la FPC (Canelos, 2004; El Productor, 2012; Espinosa, 2016). Fue reconocida por la calidad del abacá exportado en los mercados internacionales y las grandes bondades de la materia prima (Espinosa, 2016); otras fuentes (Canelos, 2004; El Productor, 2012) se enfocaron en su papel como una empresa pionera en el cultivo de esta planta y sus múltiples usos y finalidades.

En ese marco, el 8 de septiembre de 2005 se expidió el acuerdo No. 246 por el que Hiroko Furukawa, apoderada general de la FPC, recibió la condecoración “al mérito laboral” por parte del titular del Ministerio de Trabajo y Empleo, Galo Chiriboga Zambrano (Ministerio del Trabajo y Empleo, 2005). En el documento que le fue entregado en una ceremonia especial se lee lo siguiente:

Destacar la actividad y trayectoria cumplida por la Señora Hiroko Furukagua mediante de iniciativas válidas para fortalecer y dinamizar el cultivo y la industrialización del Abacá, así como el establecimiento y funcionamiento de industrias derivadas de la agricultura y ganadería, apoyando trabajos de investigación, creando fuentes de trabajo y contribuyendo positivamente al desarrollo productivo del país (Ministerio del Trabajo y Empleo, 2005).

No obstante este reconocimiento, al año siguiente se emprendieron otras veinte demandas judiciales contra la empresa por haberes e indemnizaciones laborales y el pago de remuneraciones atrasadas.

En 2018 se inició en una nueva etapa con las intervenciones sustantivas de diversas instituciones estatales. Como se muestra en la ilustración, se partió de las condiciones preexistentes acumuladas en el periodo anterior y su detonante fue la organización de las víctimas, cuya movilización y protesta llegaron hasta la Presidencia de la República. Asimismo, se observan acciones emprendidas por todos los actores respecto de las vulneraciones a sus derechos económicos y sociales, el acceso a la justicia y la reparación integral del daño.

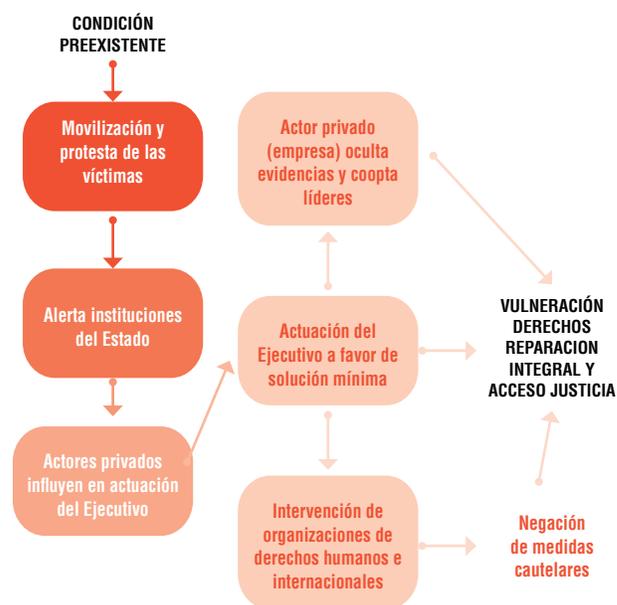
La participación del exseminarista Walter Sánchez contribuyó a impulsar la organización de las comunidades. Inicialmente se ofreció voluntariamente

para representarlas (Morán y Cazar, 2019b) pero después cobró por las gestiones, según testimoniaron las campesinas (Ernestina y Josefina, comunicación personal, 2019). Se conformó un grupo de unos 105 abacaleros despedidos que presentaron una denuncia colectiva a la Presidencia de la República el 19 de marzo de 2018 (Morán y Cazar, 2019b), con la que Lenin Moreno conoció lo que estaba ocurriendo (Cazar, 2019). Esta carta llegó a las manos de Miguel Carvajal, titular de la ahora desaparecida Secretaría Nacional de Gestión de la Política (SNGP), quien no los atendió sino casi dos meses después no sin antes haber recibido otros documentos similares; lo mismo hicieron su sucesor, Paúl Granda, y el ministro de Trabajo, Paúl Ledesma. En dichos documentos denunciaban su situación laboral y las precarias condiciones de vida en los campamentos (Cazar, 2019).

El Gobierno informó que la primera verificación de los hechos denunciados habría sido el 24 de julio de 2018, sin precisar cuál institución hizo la inspección en los campamentos ni sus resultados (Misión Permanente del Ecuador ante Naciones Unidas, 2019). Sin embargo, de acuerdo con Cazar (2019), no fue sino hasta el 3 de septiembre de ese año, con la protesta de ochenta abacaleros frente al Palacio de Gobierno, que la SNGP ordenó atender el

Ilustración 10.

Esquema interpretativo, caso Furukawa 2018 – 2019



Elaboración propia.

caso en el terreno.

La solución oportuna e inmediata exigida para una situación de tal gravedad, parecía estar enmarañada en el entramado burocrático conformado por las autoridades locales y centrales del Ministerio del Trabajo, la SNGP y la Presidencia de la República, por lo que en septiembre de 2018 el grupo denunciante se movilizó nuevamente hacia el Palacio de Gobierno (Cazar, 2019). En ese lapso, de acuerdo con Benavides (2019), una funcionaria “de rango intermedio” de la SNGP, le informó sobre la gravedad de los hechos a la Defensoría del Pueblo esperando con ello una posible solución, además del apoyo a las víctimas que, entonces, esperaban alguna acción de las autoridades (Benavides, comunicación personal, 2019).

El 16 de octubre de 2018 Gina Benavides, defensora del pueblo en funciones, las recibió y escuchó de viva voz sus testimonios:

(...) recibí una visita de unos 25 trabajadores y realmente no lo podía creer cuando los escuchaba. Nos quedamos sumamente preocupados por la situación porque, lo que ellos comentaban, eran las condiciones inhumanas en las que vivían, los procesos de explotación laboral con este sistema que tienen de arrendamiento. Eran familias enteras y personas de edad (Benavides, comunicación personal, 2019).

Tras escuchar sus relatos, la Defensora se comprometió a elaborar un informe de verificación de derechos humanos y a colaborar con las instituciones estatales, principalmente con el Ministerio del Trabajo cuyas delegaciones provinciales ya habían efectuado algunas inspecciones en el lugar.

El 20 de noviembre de 2018 el Ministerio del Trabajo visitó las plantaciones de FPC con representantes de la Policía Nacional, la Defensoría del Pueblo, el Registro Civil y los ministerios de Inclusión Económica y Social (MIES), Salud Pública (MSP) y Desarrollo Urbano y Vivienda (MIDUVI). Durante la inspección, además de hacer entrevistas, tomaron registros fotográficos y videos sobre la grave situación de niños, niñas, adolescentes, adultos, adultos mayores y personas con discapacidad en los campamentos de la empresa (Defensoría del Pueblo

del Ecuador, 2019c; Misión Permanente del Ecuador ante Naciones Unidas, 2019; Morán y Cazar, 2019a; REDCONE *et al.*, 2019).

En una rueda de prensa del 17 de febrero de 2019, en cumplimiento del compromiso adquirido en octubre de 2018, la Defensoría del Pueblo presentó el informe titulado *La indigna situación de familias que viven dentro de las haciendas de abacá de la empresa japonesa Furukawa Plantaciones C.A. del Ecuador* en el que se recogen los resultados de las inspecciones. Personas expertas en derechos humanos, investigadoras y abogados/as de la Defensoría constataron la vulneración ininterrumpida de varios de sus derechos y el sometimiento de las familias a servidumbre de la gleba, una forma de esclavitud contemporánea prohibida en 1956 por las Naciones Unidas en la Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud (ONU, 1957; Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c).

Entre las recomendaciones del informe, se destacan las siguientes: i. al Ministerio de Trabajo, que sancione la tercerización laboral, una práctica ilegal prohibida constitucionalmente con la que se habría encubierto la relación laboral directa con los campesinos; ii. la empresa podría volver a operar solo si contrata directamente a los/as trabajadoras/es, con todos los beneficios legalmente establecidos; iii. al Ministerio de Agricultura y Ganadería, que considere como medida de reparación la expropiación de las tierras, en razón de lo determinado en la Ley Orgánica de Tierras Rurales y Territorios Ancestrales sobre tierras rurales de dominio privado cuando existen relaciones precarias de trabajo prohibidas por la ley; iv. a la Fiscalía General del Estado, que investigue los hechos con el objetivo de encontrar posibles delitos; y, v. al Servicio de Rentas Interno (SRI), que investigue a la empresa por presunto fraude tributario o infracciones de leyes relacionadas (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c).

Un día después de la presentación del informe, el 18 de febrero de 2019, en atención a la recomendación recibida, el Ministerio del Trabajo resolvió “(...) la clausura del establecimiento por los incumplimientos verificados en materia de seguridad y salud ocupacional, de conformidad con lo previsto en el Código del Trabajo” (Ministerio del Trabajo, 2019). Adicionalmente, estableció una multa de USD 10 720.00, sanción que adoptó casi un año después

de que comenzaron la movilización y protestas de los abacaleros ante la Presidencia de la República, así como de las diligencias con las autoridades locales del Ministerio del Trabajo y su inspección integral del 24 de julio de 2018 (Misión Permanente del Ecuador ante Naciones Unidas, 2019).

Hasta aquí parecía que el proceso estatal estaba bien encaminado. Sin embargo, el 22 de abril del 2019 la Defensoría del Pueblo publicó una carta de la Federación Ecuatoriana de Exportadores (FEDEXPOR) a los Ministros de Trabajo, Interior y Producción y Comercio Exterior, Inversiones y Pesca instándoles a reabrir la empresa y a escuchar a sus representantes lejos de “cualquier presión mediática” (Legarda, 2019). La FEDEXPOR reafirmó que los campesinos/as eran proveedores de materias primas en calidad de arrendatarios y, adicionalmente, alertó sobre la extorsión supuestamente sufrida por la empresa por parte de personas ajenas “(...) que de manera ilegal estarían buscando obtener rédito económico e incluso generar un conflicto por tierras” (Legarda, 2019). Asimismo, se expresó preocupación sobre los efectos de las actuaciones de las autoridades frente a la situación por “(...) el nefasto precedente que podría significar para la agroindustria de exportación y la seguridad jurídica para el crecimiento del empleo y la inversión en nuestro país” (Legarda, 2019).

La empresa fue reabierta el 24 de abril de 2019, dos meses después del cierre, sin haberse resuelto sus incumplimientos ni reparado los daños causados por la explotación laboral ni la vulneración de derechos verificada por las propias entidades gubernamentales (Comité de Solidaridad “Furukawa Nunca Más”, 2019).

De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores (2019), esto se dio tras la presentación de su plan de seguridad y salud ocupacional y documentar el cumplimiento de sus obligaciones laborales; según esta fuente, personas trabajadoras habrían solicitado la reapertura en un diálogo entre el Ministerio del Trabajo y las autoridades de FPC, efectuado el 23 de abril del 2019, donde este Ministerio le otorgó un plazo de noventa días para implementar el mencionado plan.

A decir de Gualán (comunicación personal, 2019), presidente de la Coordinadora Nacional Campesina “Eloy Alfaro”, con la misiva de la FEDEXPOR se

evidenció la asociación entre los poderes económico y político y el tráfico de influencias; también se impidió la reparación integral a las víctimas de violaciones a sus derechos:

El sector empresarial, productivo, de la agroexportación tenía control en el Ejecutivo (...) En el caso de Furukawa alguien tiene el control en el Ministerio de Agricultura y Ganadería. Ellos hacen los informes a favor de los empresarios desconociendo todo lo que está sucediendo en realidad. También tenían un control fuerte en la anterior Secretaría de la Gestión de la Política, actual Ministerio de Gobierno (...) El problema no es solo Furukawa. Si esto sale a la luz pública y se demuestra, tienen que responder también el sector bananero, camaronero, floricultor, porque les tienen con los mismos tratos a nivel nacional (Gualán, comunicación personal, 2019)

Asimismo, la exdefensora del pueblo, Gina Benavides, se refirió a esta relación como una que históricamente ha sido parte de la vida democrática del país:

(...) [El caso Furukawa] se da en un momento clave en la historia del país, que estamos en una etapa de recesión económica en donde la inversión económica es necesaria, donde debemos compaginar porque no queremos que la empresa salga porque, además, sí genera puestos de trabajo. Estos factores económicos influyen y tienen fuerza sobre intereses políticos del gobierno, se combinan. Sería interesante que lo político ponga las condiciones a lo económico, pero no lo hacen. (Benavides, comunicación personal, 2019).

Según el Ministerio de Relaciones Exteriores (2019), de febrero a septiembre del 2019 intervinieron diversas entidades. El Registro Civil organizó brigadas para el levantamiento de información y restitución de derechos; se otorgaron 120 cédulas de identidad por primera vez, se renovaron otras y se efectuaron

inscripciones tardías de nacimientos. El IESS identificó otras irregularidades de la empresa, como la subdeclaración de trabajadores/as e inscripción a destiempo -desde 2005- en el sistema de empleadores; además, la denunció ante la Fiscalía General del Estado por el presunto delito de incumplimiento del derecho a la seguridad social. Por su parte, el Ministerio de Inclusión Económica y Social entregó transferencias monetarias no contributivas (bonos de desarrollo humano, diferenciado y “Mis Mejores Años”; la pensión “Toda una Vida”) a cincuenta y siete familias y trece personas individuales. El Ministerio de Educación insertó aproximadamente a cien personas en programas de alfabetización, posalfabetización y entidades educativas; y, finalmente, el Ministerio de Salud Pública habría brindado atención médica y odontológica a cerca de 396 personas (Ministra Romo asegura..., 2019; IESS, 2019; MIES, 2019; Ministerio de Educación, 2019; Registro Civil, 2019).

En el transcurso de 2019, después de la primera multa impuesta a la empresa, se emitieron otras cuatro sanciones económicas por un monto de USD 177 084.00, según declaraciones de la Ministra del Interior (Ministra Romo asegura..., 2019). Pese a esto, la vida al interior de los campamentos se mantuvo sin cambios radicales, como lo señala una de las entrevistadas:

No, no ha cambiado nada. Lo que la empresa *Furukawa* ha hecho, es más bien, borrar toda evidencia. Tumbaron campamentos (...) son pocos los campamentos que existen, el único, [que muestra] como se ha vivido siempre está de muestra en el km 42. [Sobre algunos campamentos] ellos simplemente han pintado ciertos campamentos en el km 33, solo los han pintado por fuera, pero por dentro siguen siendo lo mismo. No hay luz, no hay agua, no hay servicios básicos, baños sanitarios no hay, siguen en lo mismo, pero ellos dicen que ya han arreglado y que le están dando una mejor vida a las personas, pero eso no es verdad (Ernestina, comunicación personal, 2019).

Para apoyar a los/as trabajadores/as y sus familias, la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro (CNC-EA), el Centro de Derechos Económicos y Sociales (CDES) y la Comisión Ecuménica de

Derechos Humanos (CEDHU) conformaron el Comité de Solidaridad “*Furukawa* Nunca Más”; además de acompañar legalmente a las víctimas, su accionar se ha centrado en la denuncia de la endeble actuación del Estado y las irregularidades en los procesos de reparación a las víctimas. Por ejemplo, entre mayo y junio de 2019 se negoció la adjudicación de tierras en cumplimiento de la recomendación de la Defensoría del Pueblo antes citada; un grupo de abacaleros solicitó que se fijara una extensión de cinco hectáreas por familia, pero la empresa solo quería asignarles de 0.5 a 1.2 en territorios sin servicios básicos y difíciles de recuperar (Comité de Solidaridad “*Furukawa* Nunca Más”, 2019). Al mismo tiempo, en junio y julio de 2019 la empresa los habría convocado a acudir a la Cámara de Exportaciones de Santo Domingo o a notarías públicas para firmar contratos directos o recibir liquidaciones –que iban de USD 300 a USD 2500- cuya aceptación significaría la renuncia a los reclamos frente a la ley; algunos trabajadores que desconfiaron o rechazaron estos arreglos, fueron llamados por autoridades del Ministerio del Trabajo para persuadirlos de aceptar un acuerdo de liquidación (Comité de Solidaridad “*Furukawa* Nunca Más”, 2019).

Por su parte, entre abril y septiembre de 2019 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, dos grupos de trabajo y siete relatores solicitaron información sobre la situación y las acciones implementadas hasta septiembre de ese año a los Gobiernos de Ecuador y Japón y a la FPC (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019; Misión Permanente del Ecuador ante Naciones Unidas, 2019)

La corrupción que permitió que la esclavitud contemporánea existiera en Furukawa

En el análisis del caso enfrentamos un problema: podemos intuir que hay corrupción en los hechos violatorios a los derechos humanos mencionados por las personas expertas en las entrevistas o los grupos focales, pero, lamentablemente, esto no se estableció. Dado que se priorizó la responsabilidad por dichas violaciones, no existen resoluciones administrativas o jurisdiccionales que sancionen los actos corruptos. No obstante, en esta sección daremos cuenta de los hechos evidentes que generaron directamente violaciones a

los derechos económicos y sociales.

¿Cómo es que una empresa puede sostener un sistema de producción de servidumbre de la gleba por más de cincuenta años sin ninguna acción por parte del Estado? Según documentos del Ministerio del Trabajo, en 2019 se estableció la caducidad y desactualización del Reglamento Interno de Trabajo de la empresa (registrado el 20 de diciembre de 1966) respecto de la normativa vigente en el país (Ministerio del Trabajo, 2019). El 16 de febrero de 2019 este emitió una resolución en la cual, entre otras cosas, señala que:

Se pudo evidenciar lo siguiente: los trabajadores no están regularizados, es decir, no existen contratos de trabajo, afiliación al IESS, por ende no existe registro de pago de beneficios de orden social, no reciben uniformes, no se les paga el salario básico unificado a pesar de laborar las ocho horas diarias, no reciben utilidades, no reciben vacaciones, el Reglamento Interno de Trabajo se encuentra desactualizado con la normativa legal vigente, puesto que, consta registrado con fecha 20 de diciembre de 1966. No cuentan con servicios básicos y viven en condiciones infrahumanas, se constató que alrededor de aproximadamente 15 familias completas habitan en el lugar, es decir habitan menores de edad, que no se encuentran estudiando por no poseer los recursos económicos sus padres para enviarlos a estudiar (Ministerio del Trabajo, 2019).

La empresa nunca había sido inspeccionada por este Ministerio o, al menos, se hizo sin efectos sustantivos en la erradicación de las condiciones de esclavitud en la que mantenían a sus trabajadores/as. De esto dieron cuenta las víctimas en las entrevistas hechas para esta investigación, como Efrén (2019), quien relató que en los más de treinta años que laboró para ella que “No. Nunca vi que alguna autoridad entró a hacer una inspección porque cuando quería entrar alguien a ver cómo estaban los trabajadores, en qué condiciones los tenían, no les dejaban pasar. Solo allí hasta la bodega llegaban” (Efrén, comunicación personal, 2019). Otra trabajadora, Josefina (comunicación personal, 2019) dijo que cuando llegaban las autoridades:

(...) escondían a la gente, nos metían miedo que nos iban a llevar presos, y usted sabe que la gente del campo siempre es atrasada; entonces por eso nosotros, si era posible, nos íbamos a coger pescado a los ríos cuando entraban las autoridades, no había nadie. La empresa es sabida, ha sido siempre viva.

El primer acto de presunta corrupción asociado con la violación a los derechos de las/os trabajadoras/es pudo ser **el soborno** a inspectores laborales y/o a empleados de mayor nivel del Ministerio del Trabajo, **para realizar acciones prohibidas**, tales como mantener condiciones de explotación constitutivas de esclavitud moderna favorecidas por la omisión estatal mantenida por más de cinco décadas. Se trataría de **prácticas estructurales o endémicas**; y, por sus alcances, no es **corrupción** generalizada en todo el Gobierno ecuatoriano, sino **focalizada** en el citado Ministerio y sus oficinas provinciales.

Otra práctica observada en este caso es la **puerta giratoria**. Hay evidencia sobre este punto: el Comité de Solidaridad “Furukawa Nunca Más” reveló que un abogado vinculado a la empresa como profesional externo en 2019, ahora es inspector del Ministerio del Trabajo en la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, lo que disminuye la autonomía de la actuación estatal.

Además de sobornos y puertas giratorias, también hay **indicios para suponer que hubo captura estatal de algunos departamentos del Ministerio del Trabajo y autoridades municipales**. El primero, en apoyo al proceso de legitimación de la empresa, le otorgó la condecoración al mérito laboral en 2005 a su apoderada general; y, las segundas, apoyaron y coordinaron la represión y desalojo de 2003, efectuados por policías municipales.

Estos actos, que nos ilustran acerca de una interacción más intensa de la empresa con estos entes estatales, apuntan a una posible **captura del Estado**. A ellos se suman otros hechos: i. la empresa fue reabierta dos meses después de su clausura sin que desaparecieran los motivos para cerrarla: las violaciones a los DES y el impago de indemnizaciones; ii. la carta dirigida por la FEDEXPOR

a tres ministerios exigiendo la reapertura de la empresa y la rectificación del actuar gubernamental, no fue hecha pública por estos entes, sino solamente por la Defensoría del Pueblo; y, iii. después de la emisión del informe del Ministerio del Trabajo, que da cuenta de las violaciones a los derechos de las personas laborantes, fueron despedidas la directora y la inspectora que lideraron los reconocimientos de 2018 en los campamentos (Comité de Solidaridad *Furukawa Nunca Más*”, 2019).

Esta posible **captura del Estado** se dio principalmente respecto de las autoridades de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, que permitieron la explotación laboral durante más de cincuenta años y utilizaron sus cuerpos policíacos para reprimir las protestas locales. Por otra parte, **algunos departamentos del Ministerio del Trabajo no realizaron inspecciones laborales o, si las hicieron, estas no tuvieron consecuencias para la FPC**. En estos casos, el principal problema es que los intereses de la empresa se intersecan con los de los agentes gubernamentales, con la consecuente pérdida de autonomía institucional; por ende, se privatizan las acciones del Estado y este incumple con su obligación de proteger a las personas. Es más que un simple cabildeo: es el empalme de la empresa con las decisiones estatales.

Ilustración 11.
Cabildeo



Fuente: Vázquez, 2019.

Ilustración 12.
Captura o cooptación estatal



Fuente: Vázquez, 2019.

A igual conclusión llegó la Defensoría del Pueblo en su informe:

Estos hechos ameritan que el Ministerio del Trabajo y las instituciones competentes investiguen de manera adecuada las prácticas que Furukawa ha realizado en el Ministerio del Trabajo, durante años. La Defensoría del Pueblo de Ecuador presume que la empresa ha podido cometer prácticas irregulares para encubrir, esconder y no cambiar las condiciones de servidumbre a las que ha sometido a familias enteras como mecanismo para extraer la fibra de abacá y que le ha significado ingresos millonarios, tal como se desprende de los registros existentes en la Superintendencia de Compañías (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c)

Asimismo, en este caso salta a la vista **el tráfico de influencias**, un acto corrupto que posibilitó la implantación de relaciones laborales de esclavitud contemporánea tanto por la omisión del Poder Ejecutivo, como por las **ineficiencias del Poder Judicial en su investigación y sanción**. En tal sentido, se resalta el siguiente hallazgo: este delito vulnera especialmente el derecho de acceso a la justicia de las víctimas de violaciones a derechos económicos y sociales debidas a actos corrupción. En consecuencia, **los actos de corrupción endémica o estructural se han mantenido por más de medio siglo gracias a la impunidad**.

DES violados por la corrupción en el caso Furukawa

En el informe de la Defensoría del Pueblo (2019c) se determinó que las campesinas y campesinos que trabajaban para la empresa *Furukawa* habían sido sometidos a un régimen de servidumbre de la gleba, una forma de esclavitud moderna (ONU, 1957; Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c); esta conlleva la violación de varios derechos, los que serán analizados en esta sección.

Derecho al trabajo.

Durante décadas la empresa encubrió la explotación laboral -que aún mantiene- para la cosecha y procesamiento del abacá. Para ello, ha operado de la siguiente forma:

- o paso 1: firma de contratos de alquiler de predios rústicos o parcelas con laborantes seleccionados en sus haciendas; convertidas en arrendatarias, a estas personas se les exigía “emplear al personal” para las plantaciones; y,
- o paso 2: una vez procesado el abacá, el arrendatario le “vendía” la fibra a la FPC y cobraba con facturas, como si fuera un proveedor externo, independiente de la empresa. Así, esta le trasladaba la responsabilidad por el pago de salarios, la afiliación al seguro social, la atención médica, la compra de alimentos e insumos para el trabajo diario y el mantenimiento de las máquinas y las viviendas en los campamentos (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c; Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Guayaquil, 2019; Morán y Cazar, 2019a, 2019b).

La Defensoría denunció que los contratos con los arrendatarios eran celebrados en notaría, sin leerlos ni explicarles su contenido ni darles copias (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c). Muchos desconocían las implicaciones legales derivadas de esa figura, pocos cuestionaron este tipo de maniobras y, cuando lo hicieron, fueron despedidos. Es el caso de Pedro, quien y reclama una liquidación justa con la que se le reconozcan las cuatro décadas en las que trabajó como abacalero para la FPC:

A mí me botaron, me botaron porque yo no quise seguir laborando porque querían que coja yo a la gente y la asegure a la gente y entonces yo consulté con un abogado y me dijo que usted no es dueño ni nada y no puede asegurar personal (...) Sin ser dueño ni nada querían que yo asegure al personal. (Pedro, comunicación personal, 2019)

De las treinta y dos haciendas propiedad de la empresa, al menos veinticinco estarían bajo esa modalidad (Morán, y Cazar, 2019a) que le permitió

a la FPC desentenderse de sus obligaciones legales aduciendo que mantuvo relación laboral solo con “(...) 200 trabajadores que se dividen en diferentes funciones, las cuales han gozado de todos los beneficios sociales conforme a la ley” (Furukawa, 2019); asimismo, se deslindó de responsabilidad frente a los campesinos aduciendo que los arrendatarios “(...) eran encargados del cuidado y producción de una cierta área de terreno. En calidad de independientes, eran los responsables de la legislación ecuatoriana” (Furukawa, 2019).

Además de negar la relación laboral con sus trabajadores y el incumplimiento de los estándares internacionales relativos a los derechos laborales, **tenía una jornada extensiva, el salario era insuficiente y las condiciones de trabajo transgredían los criterios de seguridad ocupacional y sanitaria.** Los trabajadores activos y los ex empleados de las haciendas reportaron jornadas de diez a doce horas de lunes a sábado, las que podían alargarse más tiempo según relataron: “a veces madrugábamos a las tres de la mañana y trabajábamos hasta las ocho de la noche (...) se embarcaba hasta la una o dos de la madrugada” (Pedro, comunicación personal, 2019). Sobre el salario, los abacaleros testimoniaron para esta investigación que la paga por tonelada cosechada y procesada era insuficiente para garantizarles condiciones de vida dignas. Es más, en los relatos recopilados por la Defensoría del Pueblo se muestra que la situación de los arrendatarios era igual de precaria:

Yo le entrego la fibra a ellos, me pagan lo que yo hago, semanalmente yo hago una tonelada, a mí me pagan USD 640 de eso yo pago a todos los que trabajan conmigo, de los USD 640 yo tengo que pagarles a todos, de los USD 640 te descuentan por el derecho de tierra, de ahí me sacan el 5% como quiera me descuentan USD 100. [¿Por qué le descuentan?] Por el arrendamiento. [¿Esta propiedad de quién es?] De ellos mismos [Se refiere a Furukawa]. [¿Cómo es que le arriendan a usted y cuál es su ganancia?] Ninguna, nosotros somos jefes de grupo solo de nombre, si yo fuera el jefe ganara por decirle un sueldo fijo, si trabajo gano y si no trabajo no gano. La relación con Furukawa se la ha hecho con engaños,

nos han hecho firmar un arriendo que no es legal porque si fuera un arriendo legal yo vendiera el producto a quien mejor me lo pague, pero aquí les pagan a 64 centavos el kilo (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c)

De acuerdo con Efrén, la FPC no solo los obligó a ofrecer seguridad social a quienes supuestamente estaban a su cargo, sino también tenían que garantizar su alimentación; de ahí que el dinero recibido por la venta de la fibra siempre era insuficiente:

Así nos hicieron hacer y querían que nosotros aseguráramos al personal y sin tener de dónde asegurar a la gente. (...) No había, no alcanzaba el precio de la tonelada que nos pagaban entonces nos dijeron que los aseguráramos nosotros mismos. Yo quedé debiendo en una tienda como USD 11 000. (Efrén, comunicación personal, 2019).

Como resultado de estas estrategias, durante años los abacaleros y abacaleras no recibieron el salario básico unificado que era de USD 386 en 2018; tampoco eran afiliados al IESS ni gozaron de ninguno de los beneficios establecidos en el Código del Trabajo (Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Guayaquil, 2019). Lo más grave es que los denunciantes no pueden probar su vínculo laboral con la empresa ante las instancias judiciales por la falta de contratos, pese a que trabajaron y vivieron en sus haciendas por más de cuatro décadas, como sucedió en varios casos.

Además de los de las mujeres, los peores sueldos eran para los niños y niñas quienes, además de ser víctimas de trabajos forzados, recibían una paga inferior a la de los adultos.³¹ Las remuneraciones dependían de la edad, la fuerza física, la condición de su salud, la actividad que desempeñaban y la cantidad de fibra procesada, lo que generaba un sistema salarial basado en el trato desigual y, por tanto, discriminatorio (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c).

En promedio, recibían entre USD 200 y USD 300 mensuales, no obstante, como señala Adela, para las mujeres esta suma era mucho menor:

Ahí lo que sí exigía era producción (...) mire que yo 130 dólares no alcanzaba para nada porque me tenía que comer [¿Cuántas horas trabajaba?] Ahí sin cansancio (...) de lunes a viernes, pero trabajaba dos días en la noche para poder tener colación para mis hijos. Y el día domingo, y eso que mi madre me ayudaba, tenía que estar nuevamente tendaleando de seis a seis porque si esa fibra se amarilla es problema para uno (...) allí no hay horario (Adela, comunicación personal, 2019).

Como consecuencia de la informalidad de la relación laboral, los/as trabajadores/as de las haciendas tampoco tenían acceso a la **seguridad social**, aunque estaban expuestos a riesgos para su salud física y psicológica. Sin afiliación a los sistemas de salud y pensiones, les era imposible recurrir a servicios adecuados ni tenían garantizada su subsistencia en caso de incapacidad médica temporal o permanente. También carecían de atención médica preventiva y de emergencia.

Nunca recibieron equipo ni vestimenta apropiados: “No. Y si nosotros pedíamos, el fin de mes nos descontaban la plata. (...) La empresa no. Antes no daban nada ¡nada! y si le daban, descontaba. Así siempre ha hecho *Furukawa*” (Josefina, comunicación personal, 2019). Ernestina relató que varios campesinos que sufrieron accidentes laborales y perdieron brazos o piernas, no fueron apoyados por la FPC: “(...) nunca les han dado indemnización a los que han sido mutilados. Incluso hay un trabajador que está trabajando en el km 37. A él le pasó hace cinco años. Se mochó la pierna en la máquina y nunca le han dado nada, como siempre” (Ernestina, comunicación personal, 2019).

Con las inspecciones efectuadas en 2019 por la SNGP y los ministerios del Trabajo, Salud e Inclusión Económica y Social, se verificó que en los campamentos “existen personas con discapacidad a

³¹ LAI respecto, es importante resaltar que diversos organismos internacionales se han pronunciado contra el trabajo infantil.

causa de accidentes laborales” (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c; Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Guayaquil, 2019; Morán y Cazar, 2019b). Los medios de comunicación y las propias instituciones de gobierno poseen material fotográfico y testimonios de personas que sufrieron mutilaciones y deformidades en sus extremidades, además de enfermedades y heridas por trabajar sin protección ni herramientas adecuadas para precautelar los daños; además, la maquinaria está obsoleta, data de 1963, y no ha recibido mantenimiento (Morán y Cazar, 2019a). Esto salió a la luz en las entrevistas hechas a las víctimas sobre las condiciones de trabajo:

Allí no nos daban nada, eso sí no. Ropa para laborar, no había nada. Uno mismo compraba su pantaloneta y camiseta y laboraba, sin zapatos, sin nada. [Tuvo algún accidente durante el tiempo que trabajó?] Sí tuve. Una caída acomodando los bultos (...) Allí se me rompió la clavícula y el brazo. Y yo me fui a Charapotó a un sobador. Allí me curaron un brazo. Salí golpeado. Ya para volver en sí me echaron un balde de agua en la cara porque caí de una altura (...) No hubo ninguna atención, ni nada se preocupó. Me costaba la curación en la clínica Bolivariana en Santo Domingo cuatro mil dólares (...) Yo como no tenía esa plata regresé y le pedí a la compañía. Allí me ayudaron con una cierta cantidad de plata (Pedro comunicación personal, 2019)

Como resultado del accidente, Pedro quedó con una lesión permanente en su mano (Pedro, comunicación personal, 2019).

Algunos abacaleros han ideado formas creativas para protegerse durante las largas jornadas de producción de la fibra, como usar guantes de caucho sencillos para evitar las cortaduras o ponerse pedazos de tallos de abacá en las botas para no deformarse los pies (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c; Morán y Cazar, 2019b; REDCONE *et. al.*, 2019).

En un informe, el Departamento de Seguridad y Salud en el Trabajo y Gestión Integral de Riesgos del Ministerio del Trabajo señaló que la empresa “(...) no cumple con las medidas de seguridad y prevención

de riesgos laborales” (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c). Esta, por su parte, respondió a las acusaciones reiterando que las personas encontradas en las haciendas fueron incluidas de forma dolosa en las inspecciones, no tenían ningún vínculo con ellas ni trabajaban en los campamentos (Comité de Solidaridad “*Furukawa Nunca Más*”, 2019).

Derechos a la vivienda, a la salud y al hábitat

El Comité de Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho a la vivienda como fundamental para el disfrute de los DES, de modo que todas las personas vivan “en seguridad, paz y dignidad”, por lo que debe ser garantizado “sean cuales fueren los ingresos o accesos a recursos económicos” (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c). Asimismo, el derecho a un hábitat seguro y saludable está establecido en el art. 30 constitucional en los siguientes términos: “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica”.

En los campamentos de la empresa, los trabajadores y trabajadoras se hacinaban en casonas divididas en espacios habitados hasta por ocho personas que dormían sobre colchones colocados en el piso; en cada cuarto, se disponía de una pequeña cocina y un cilindro de gas. En algunos asentamientos había plantas generadoras con las que les suministraban energía eléctrica durante tres horas diarias; accedían al agua en esteros y pozos contaminados por el procesamiento del abacá; el servicio sanitario era ineficiente o inexistente, por lo que algunos usaban letrinas descubiertas y, en otros casos, evacuaban en el campo. No obstante, por vivir ahí les descontaban de USD 40 a USD 60 mensuales de sus salarios (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c; Morán y Cazar, 2019a; REDCONE *et. al.*, 2019).

Debido a que las haciendas están aisladas geográficamente, los trabajadores debían caminar durante varias horas para llegar a las carreteras principales, distantes de dos a catorce kilómetros; esto motivó a algunos a comprar motos, mientras que otros se resignaron a vivir confinados en lugares con accesos controlados por la empresa. De esta forma, las familias se establecieron en terrenos privados,

expuestas a desalojos forzados. (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c), como el de 2003.

La falta de condiciones para mantener la salud en el trabajo y la insalubridad y hacinamiento en las haciendas constituían un **riesgo para la salud física y psicológica** de los trabajadores/as. Además, en una inspección laboral de finales del 2018 el Ministerio de Salud halló mujeres y niños sin carnet de vacunación; un niño epiléptico y un adolescente con deficiencias de neurodesarrollo, sin valoración ni atención médica; un adulto con discapacidad visual y recurrentes afecciones respiratorias, infecciones en la piel y parasitosis (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c).

Al respecto, Ernestina relató que su padre y madre llegaron a Furukawa en 1972, residieron en los campamentos y tuvieron doce hijos que, al crecer, trabajaron para la empresa. Todos sufrieron diversas afectaciones:

Mi padre salió enfermo de cáncer por los problemas de las malas noches, de la basura, de lo que, cuando maquina sale un líquido como lejía, eso les cae al cuerpo y se le hace llaga, el polvillo de la fibra, el humo de los mecheros, las lámparas, que eran de diésel, por eso hay mucha gente enferma (...) Una hermana mía nació con problemas de los pulmones, hace dos años falleció. (Ernestina, comunicación personal, 2019).

El aislamiento geográfico y la falta de medios de transporte impiden la atención médica oportuna tanto a los enfermos como a las personas que sufrían accidentes laborales. Hay testimonios de mujeres que parieron en las haciendas asistidas por sus compañeras (Adela, comunicación personal, 2019). Asimismo, Pedro menciona que en alguna ocasión sacaron hasta la carretera a personas urgidas de atención médica en una *chacana*, estructura hecha con dos cañas y una cobija, debido a que no contaban con otra forma de movilización: “En el tiempo que yo estuve, nunca llegó un doctor” (Pedro, comunicación personal, 2019).

Derecho a la educación

De acuerdo con los datos del censo de la SNGP en las haciendas viven alrededor de 1244 personas (Comité de Solidaridad *Furukawa* Nunca Más, 2019), de las que la mayoría nunca asistió a ninguna escuela y, en consecuencia, no saben leer ni escribir (REDCONE *et al.*, 2019). En un informe remitido por el Ministerio de Educación al de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, del 15 de octubre de 2019, hay una actualización sobre las acciones emprendidas con la “Estrategia de atención en el ámbito educativo a familias que viven y trabajan dentro de las haciendas de la empresa *Furukawa*”. Según los datos consignados respecto de 267 personas -incluyendo niñas, niños, jóvenes y adultos con discapacidad que requerían de adaptaciones curriculares o educación especializada-, 96 de ellas, de 15 años en adelante, tenían de uno a siete años de escolaridad aprobados y 35 más, ni uno (Ministerio de Educación, 2019).

Además de que los niños y niñas laboran para la empresa desde edades tempranas, los centros educativos públicos están alejados de los campamentos -se requieren hasta tres horas de caminata para llegar a ellos-; entre otras, estas circunstancias conllevan su exclusión del sistema educativo con el consecuente analfabetismo. Asimismo, persisten altos índices de deserción pese a la existencia de programas de inserción escolar³² y la mayoría de los trabajadores/as no saben firmar, usan su huella digital (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c; Ministerio de Educación, 2019).

Respecto del trabajo infantil, el medio alternativo Plan V publicó un extracto de un informe de la SGPN en el que se explica que la deserción escolar se debe a la inserción laboral de los abacaleros a corta edad:

(...) la condición de servidumbre a la que están sometidas las familias, propiciaba la incorporación temprana a las actividades de cosecha y extracción de la fibra de abacá de niños y niñas, alejándolos de la posibilidad del ejercicio adecuado del derecho a la educación, lo que además profundiza la pobreza y rusticidad a la mayoría de las personas (Redacción Plan V, 2019).

Adela, una mujer afrodescendiente, abandonó

los estudios para dedicarse a tiempo completo a la producción de la fibra y cumplir con los márgenes exigidos por la empresa:

(...) cuando yo ya tuve uso de razón, ya era trabajadora, ya sabía *tucear*. Nunca aprendí a leer porque se nos hacía forzoso, teníamos que venir de la escuela, era lejos, a trabajar. Y decían que nosotros no estábamos rindiendo (...) Nosotros hemos trabajado directamente con la empresa (Adela, comunicación personal, 2019).

El analfabetismo y la falta de acceso a la educación son causa y efecto de su situación de explotación. Josefina señala: “Nosotros trabajamos, muchísima gente, y los más que hemos trabajado afrodescendientes, pero ¿por qué abusa *Furukawa*? Porque allí no hay gente que estudia. Allí nadie estudia, todo es a la maldita sea” (Josefina, comunicación personal, 2019).

La ausencia de relaciones laborales formales, las condiciones de trabajo, las violaciones a los derechos a la vivienda, la salud y la educación, el sometimiento de facto de las personas que habitan en los campamentos de la empresa y las lógicas de reproducción de esta dinámica por medio siglo, fueron parte de la argumentación de la Defensoría para establecer que: i. se violan los derechos al trabajo (art. 33 constitucional) y una vida digna (art. 66.2 constitucional); y, ii. estamos frente a una relación de servidumbre de la gleba, entendida como esclavitud moderna, prohibida por los estándares internacionales y por la propia carta política ecuatoriana (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c).

En estas condiciones han vivido cerca de tres generaciones de campesinos/as vinculados con la empresa (REDCONE *et. al.*, 2019). Efrén narra que crió cuatro hijos en la precariedad de sus campamentos y cuarenta de sus familiares trabajaron ahí durante las últimas décadas; de ellos, quedaron solo tres hacia finales de 2019 porque los restantes fueron

despedidos después de unirse al grupo demandante de reparaciones por la vulneración de sus derechos (Efrén, comunicación personal, 2019).³³

Derechos civiles a la identidad, la petición y las libertades de expresión, manifestación y reunión vinculados a la protesta

Además de la violación a los DES, también está muy documentada la violación a los derechos civiles de las personas trabajadoras de la FPC.

El **derecho a la identidad** está consagrado en el texto constitucional en los siguientes términos:

El derecho a la identidad personal y colectiva, que incluye tener nombre y apellido, debidamente registrados y libremente escogidos; y conservar, desarrollar y fortalecer las características materiales e inmateriales de la identidad, tales como la nacionalidad, la procedencia familiar, las manifestaciones espirituales, culturales, religiosas, lingüísticas, políticas y sociales (art. 66.287 constitucional).

Sin embargo, la esclavitud y el aislamiento geográfico de las haciendas obstaculizan la inscripción legal de los nacimientos de los niños y niñas en el Registro Civil, por lo que no tienen documentos de identificación en la edad adulta (Morán y Cazar, 2019c). Por eso, Alberto Valencia desconoce su edad, calcula que puede tener 45 años; y, Luis Miguel explica que las largas jornadas laborales le han impedido ir al Registro Civil (Morán y Cazar, 2019b).

De acuerdo con Romelio Gualán, presidente de la Coordinadora Nacional Campesina Eloy Alfaro:

Hay familias de años; hay niños que

³² Por ejemplo, de los cuarenta y tres estudiantes inscritos en educación básica superior en una unidad educativa de la provincia de Santo Domingo de los Tsáchilas, desertaron treinta y ocho; y, de los cuarenta y siete matriculados en centros de alfabetización quedaron solamente cinco (Ministerio de Educación, 2019).

³³ Esto concuerda con lo corroborado por la Defensoría del Pueblo: al menos veintiséis familias completas vivieron y trabajaron en los campamentos durante las cuatro últimas décadas (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c).

han nacido en esas empresas pero que, hasta ahora, ni siquiera están inscritos en el Registro Civil (...) No aparecen en absolutamente nada, en la constancia del Registro Civil como un ser humano que está garantizado para ejercer derechos, esos son los elementos fuertes para demostrar que esos derechos han sido violados (Gualán, comunicación personal, 2019).

En su comparecencia ante la Comisión de Derechos Colectivos de la Asamblea Nacional del Ecuador sobre este caso, Freddy Carrión -titular de la Defensoría del Pueblo al momento de redactar este informe- expresó que en las plantaciones fueron halladas al menos setenta personas sin registro de identidad (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019a).

La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación informó que una comisión que visitó las tres provincias donde se localizan las haciendas, pretendió corroborar la identidad de 243 personas que figuraban en una lista entregada por un líder abacalero; se entregaron cuarenta cédulas de ciudadanía por primera vez a igual número de personas indocumentadas, se inscribió tardíamente a quince niños y niñas y se remitieron los casos de dieciséis adultos sin inscripción a la Defensoría Pública para su debido proceso (Registro Civil, 2019).

Con base en la información recabada, podemos intuir que la esclavitud contemporánea existe desde la conformación de la empresa, en 1963, pero no fue sino hasta inicios del siglo XXI que se dan intentos de organización para mejorar las condiciones laborales y salariales; estos fueron aplastados con el apoyo de la institucionalidad violando el **derecho a la protesta** consagrado desde 2008 en el art. 98 constitucional.

En 2003 Josefina y Adela fueron testigos presenciales de que la Policía Nacional reprimió a los manifestantes y los desalojó de las haciendas porque exigían mejores salarios. Este incidente dejó un muerto, varios heridos y la detención de jóvenes y mujeres a quienes se responsabilizó por lo ocurrido (Adela y Josefina, comunicación personal, 2019).

Las poblaciones en situación de vulnerabilidad más afectadas

Nosotros le solicitamos a la empresa que nos reconociera algo, algo y la empresa nada. Un ingeniero grosero dijo que el negro no había quedado para tener dinero, que el negro había quedado para ser esclavo. Entonces eso fue lo que me indignó (Josefina, comunicación personal, 2019).

La mayor parte de las familias sometidas a servidumbre de la gleba son **personas afrodescendientes** de Esmeraldas, donde habita el 68% de las registradas en el país como pertenecientes a esta población. Esta provincia se caracteriza por sus altas tasas de violencia de género, embarazo adolescente, desempleo y baja escolaridad (INEC, 2010; Bonilla, 2018; ONU, 2019). Para la exdefensora del Pueblo, Gina Benavides, la población afroecuatoriana ha sido la más perjudicada por la operación de la empresa: “La mayoría de la población es afro. En este caso tienes, además, la agudización de los procesos de discriminación basados en varios factores: pobreza, el sexo, la etnia” (Benavides, comunicación personal, 2019).

En tal sentido, FPC mantiene salarios y condiciones de trabajo diferenciados por la pertenencia étnica, lo que muchas organizaciones de derechos humanos califican como discriminación racial contra la población afro, que sufre mayormente la precariedad de la situación (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c; REDCONE *et. al.*, 2019). En los testimonios de las trabajadoras se percibe que debía ser sumisas ante los patronos cuando les decían que “el negro había nacido para ser esclavo” (Josefina, comunicación personal, 2019). El problema se agudiza por la omisión del Estado, como lo explica Josefina: “Este gobierno (...) no se pronuncia. Ni por parte de la empresa ni por parte del gobierno (...) los negros también tenemos derechos y estamos en un país libre” (Josefina, comunicación personal, 2019).

Del 16 al 20 de diciembre de 2019 el Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Afrodescendientes visitó oficialmente el país. Durante su estadía, recabó información sobre racismo, discriminación y otras formas de intolerancia contra esta población, así como los mecanismos existentes para prevenirlos y asistir a las posibles víctimas. En su declaración posterior, expresó preocupación por la “(...) impunidad y las continuas violaciones a los derechos humanos de los trabajadores de las

plantaciones y sus familias por parte de la empresa japonesa *Furukawa Plantaciones C.A.*” (ONU, 2019).

Tras conocer el reporte de la Defensoría del Pueblo y entrevistar a una persona con discapacidad, en su informe preliminar el Grupo de Expertos determinó que no fue sino hasta 2019 que el gobierno ecuatoriano sancionó a la empresa, pero esta “todavía está operando y los trabajadores están exigiendo justicia y reparaciones por el daño sufrido” (ONU, 2019).

Después de varias inspecciones de las instituciones estatales, se constató que entre las víctimas hay **mujeres, niños y niñas, madres adolescentes, adultos mayores y personas con discapacidad** en situación de vulnerabilidad, cuyos derechos deberían ser protegidos con medidas acordes a esta condición. En tal sentido, los ministerios de Inclusión Económica y Social (MIES) y del Trabajo (MDT) comprobaron la existencia de trabajo infantil en las abacaleras al hallar a **adolescentes** trasladando tallos del abacá de las plantaciones a los lugares de procesamiento; y, de dos madres adolescentes: la primera con dos hijos y la segunda con tres (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c).

En cuanto a su origen, según sus relatos, varios trabajadores nacieron en los campamentos; otros, fueron llevados por sus progenitores para incorporarlos a la producción. Es el caso de Efrén, de 44 años, quien se convirtió en obrero con apenas ocho: “Era *tucero*. Por eso no somos educados, no somos estudiados” (Efrén, comunicación personal, 2019). La Defensoría también informó que se encontraron **niños y niñas** dedicados al *zunqueo*, *talleo*, *tuceo* y *burreo*, sin posibilidades de ir a la escuela y, mucho menos, pensar en una vida futura más allá de las jornadas laborales, que sobrepasan las diez horas diarias (Defensoría del Pueblo del Ecuador, 2019c).

Las **mujeres** también trabajan en la producción y se dedican a trabajos domésticos no remunerados, como cocinar, limpiar y cuidar niños, niñas y adultos mayores. Esta doble jornada se ancló siempre al menester de un mínimo de ingresos para la supervivencia. Zoila, empleada de la FPC de 1978 a 2005, narró que durante esos 27 años tuvo siete hijos e hijas cuya crianza combinó con el trabajo en las plantaciones: “Yo *tendaleaba* y *tuceaba* (...) desde las seis de la mañana hasta las cuatro de la tarde era el

tuce y la *tendaleada* de las siete de la mañana hasta las seis de la tarde” (Zoila, comunicación personal, 2019).

Recomendaciones para el caso Furukawa

Este caso nos enfrenta a una realidad devastadora: la esclavitud contemporánea. Su prohibición legal es una de las grandes victorias de los derechos humanos universales: todas las personas nacemos libres e iguales en dignidad y derechos y debemos poder ejercerlos sin discriminaciones de ningún tipo. Si la esclavitud ya fue abolida en todos los países del mundo, ¿qué posibilita su persistencia?

Entre los muchos elementos que podrían explicarlo, hay uno central para este informe: la corrupción dirigida a la captura estatal por medio del tráfico de influencias, sobornos o puertas giratorias, con las consecuentes vulneraciones a diversos derechos como se ha descrito abundantemente.

Hay indicios de **captura estatal** respecto de los inspectores locales del Ministerio del Trabajo, lo que favoreció que la empresa funcionara durante al menos medio siglo al margen de la legalidad manteniendo a sus empleados/as en un régimen de servidumbre de la gleba. También los hay en cuanto a los cuerpos de seguridad pública, lo que se prueba con la represión del 2003 contra aquellos que comenzaban a organizarse para demandar la mejora de sus condiciones laborales.

Los factores relevantes que permitieron que este caso concreto de corrupción y sus consecuencias extremas saliera a la luz, son los siguientes:

- **la presencia de actores externos a las comunidades (Gaventa, 1980).** Un exseminarista acompañó los primeros procesos organizativos del campesinado laborante en la FPC y envió cartas de denuncia a la Presidencia de la República y muchas otras instituciones gubernamentales;
- **a diferencia de algunas dependencias del Ministerio del Trabajo,** los Gobiernos provinciales y la Policía nacional, **el funcionamiento independiente de algunas ramas del poder público** que no estaban bajo control de la empresa favoreció la investigación y vigilancia de sus actuaciones. En este aspecto, se destaca el papel de la Defensoría del

Pueblo;

- **el fortalecimiento de los organismos públicos autónomos de defensa de los derechos humanos,** como la Defensoría del Pueblo cuyo rol fue central para iniciar el proceso de justiciabilidad de los derechos, por lo que se recomienda salvaguardar la independencia y robustecer el funcionamiento de la institucionalidad;
- **la coordinación entre los organismos públicos y las organizaciones sociales de defensa de derechos humanos asegura mayores posibilidades de lograr la atención a las víctimas y su acceso a la justicia.** La articulación de la Defensoría con estas organizaciones en el abordaje de la problemática y su divulgación en medios de comunicación alternativos, favoreció el seguimiento y monitoreo de las respuestas institucionales y de los hechos suscitados después de la denuncia, así como su visibilidad e inclusión en las agendas pública y mediática;
- **La participación de un amplio espectro de actores, locales e internacionales, sociales e institucionales, amplía las agendas de incidencia e investigación de las violaciones a derechos humanos;**
- **la amplia difusión del caso les dio voz a las víctimas de las violaciones a derechos humanos.** Es importante la pluralidad de las voces de los sujetos de derechos: se visibilizan personas con diferentes características y se ejemplifica las formas en que son violentados los derechos de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad por la esclavitud moderna (las personas afrodescendientes, las mujeres, las madres adolescentes, niñas y niños, adultos mayores y personas con discapacidad);
- **la capacidad de registro y documentación de las violaciones a derechos humanos de las instituciones públicas** que comenzaron las inspecciones en 2018 y 2019. Gracias a esto, se compilaron

pruebas y material de diverso tipo a fin de coadyuvar a la defensa de las víctimas. La documentación del caso en el territorio ha sido central para conservar evidencias de las atrocidades individuales y colectivas sufridas por los trabajadores/as de la empresa. Los registros fotográfico, audiovisual y testimonial permitieron la elaboración de un informe en el que se evidencian la servidumbre de la gleba a la que se les sometió y los patrones estructurales que sostienen este tipo de violaciones a los derechos humanos. Asimismo, contribuyen a la conservación de la memoria histórica, un elemento indispensable para trabajar contra la repetición de los hechos y contribuir a transformar el contexto en el que se dan; y,

- **la generación de una opinión pública que identifique las diversas formas de corrupción y su relación con las violaciones a los derechos humanos.** La ciudadanía está familiarizada con el concepto de corrupción y sus distintas expresiones, pero no determina claramente su relación con las violaciones a los DES. En tal sentido, es recomendable la elaboración de materiales explicativos sobre sus efectos en el detrimento del presupuesto público, las vulneraciones de derechos y el incumplimiento de las obligaciones del Estado para combatir este flagelo y de protección, garantía y defensa de los DDHH.

CORRUPCIÓN Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS ECONÓMICOS SOCIALES EN MÉXICO

La información sobre la que se basan los contenidos del presente capítulo proviene de una exhaustiva búsqueda documental y hemerográfica, así como de entrevistas a personas expertas de los movimientos anticorrupción y de derechos humanos y a aquellas que fueron afectadas pertenecientes a poblaciones en situación de vulnerabilidad. Asimismo, se realizaron tres grupos focales para profundizar en la relación entre corrupción y violaciones a los DES y en el caso concreto del sismo del 2017.

En el texto se presentan algunas de las principales explicaciones sobre la existencia de la corrupción en México y se propone un modelo para analizar sus relaciones con las violaciones a derechos humanos, lo que más adelante se ilustra con casos documentados tanto por la prensa como por organizaciones sociales; además, se revisan los principales avances en la lucha contra este fenómeno y se examina cuáles son las poblaciones perjudicadas y cómo, siguiendo el modelo propuesto en el primer apartado.

Explicando la corrupción

En México se ha estudiado la corrupción como un problema con diferentes causas; entre ellas la tolerancia de la ciudadanía (Flores, 2019); que los servidores públicos no representan al poder público

ni ejercen su cargo conforme a lo esperado (Fierro, 2017; Zaid, 2019); o, que las instituciones públicas son débiles (Arellano y Castillo, 2019; Flores, 2019).

Otros autores la consideran como parte de la lógica fundante de la cultura política mexicana (Zaid, 2019), una característica histórica y cultural que explica las “prácticas que aprovechan las contradicciones o ambigüedades del sistema para el lucro personal” (Lomnitz, 2000: 15); un desequilibrio estructural entre el Estado y la sociedad que fomenta una conducta corrupta (Morris, 1992); un problema sistémico que atraviesa todas las relaciones del Estado y la sociedad (Casar, 2015); o, como parte del déficit del proceso de la transición democrática, una consecuencia de los defectos del diseño institucional y de un sistema de captura de puestos, supuestos y presupuestos públicos (Merino, 2013: 135-156; 2015). La mayoría coinciden en señalar que la corrupción es difícil de definir y encarna diferentes visiones morales (Morris, 1992).

Lo anterior poco nos ayuda a entenderla como causa de la violación a los derechos económicos y sociales. Como sostiene Arellano (2016), la corrupción surge en el marco de las relaciones sociales. Para comprender dicha relación causal es importante centrar la atención en las “interacciones” de los servidores públicos (SP) con diversos actores (incluidos otros SP); de ellas, por su variedad nos interesan aquellas donde convergen ambos fenómenos, corrupción y derechos. Con la revisión de varios casos de presunta corrupción, descritos

más adelante, donde suele observarse este vínculo es en la prestación de servicios (PS) y la realización de trámites (RT) e inspecciones (RI) (en adelante PS/RT/RI).³⁴

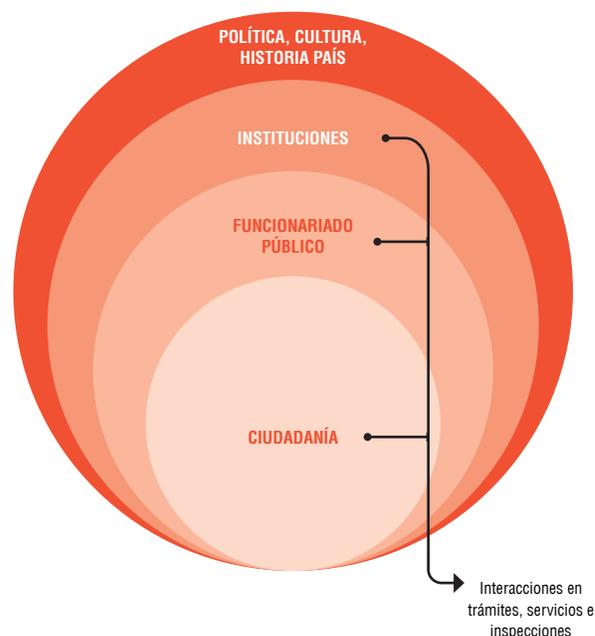
El trámite es, según el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria (2019), la materialización de las normas de operación o la ejecución de alguna actividad (económica, comercial, administrativa, por ejemplo); la inspección es el mecanismo de verificación y promoción del cumplimiento de las normas (reglamentos, leyes, normas técnicas, por ejemplo); y, los servicios públicos son prestaciones concretas que brindan el Estado o actores concesionarios privados para satisfacer diferentes necesidades colectivas con apego a determinadas condiciones de realización.³⁵

En los PS/RT/RI se concretan interacciones entre los sujetos de derechos y el Estado, el sujeto de obligaciones en la materia, las que debe cumplir operativa y prácticamente y en las que cualquier alteración o falla ocasionaría perjuicios observables a los DES. De hecho, el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) reportó la mayor cantidad de sobornos en los servicios públicos en general y, particularmente, los de salud y educación.

Si lo que nos interesa entender es la relación entre corrupción y violaciones a DES, las explicaciones elaboradas sobre las causas de la primera deben ser consideradas como referentes en cualquier análisis, pero no son suficientes. Para Arellano (2016) muchas son muy generales, por lo que no contemplan la existencia de actores concretos responsables de los actos corruptos que son los que, en última instancia, responden por las afectaciones a los derechos humanos. No obstante, podemos ponerlas a dialogar y, en casos concretos, expandir la comprensión de tal vinculación; no conviene desconocerlas, por lo que proponemos integrarlas como parte de un modelo general para el análisis de ambos fenómenos.

Ilustración 13.

Causas de la corrupción en México según niveles de explicación



Elaboración propia.

Para justificar el interés en las interacciones en los PS/RT/RI, haremos un pequeño diagnóstico sobre cómo funcionan. De acuerdo con el Sistema Nacional de Mejora Regulatoria (SNMR), en 2018 **el total de trámites y servicios** a cargo de 1338 dependencias de las treinta y dos entidades federativas **ascendía a 22 483** (SNMR, 2019: 5). Para el mismo año, había cerca de **113 373 regulaciones** (SNMR, 2019: 11).

Los PS/RT/RI son regulados en los niveles federal, estatal y municipal, esferas gubernamentales que actúan con diferentes competencias respecto de los sectores que deben ajustarse a las normas emitidas en cada una de ellas. Hay sectores regulados en un nivel, pero también los hay por dos y hasta por los tres. En la siguiente tabla se muestran algunos ejemplos de esta relación y los derechos que podrían estar vinculados. Como explica Cejudo (2019), el Estado mexicano es un complejo entramado social que no favorece una distribución clara de responsabilidades en

³⁴ También lo son la adjudicación de contratos, la asignación de obras o la elaboración de leyes, por mencionar algunas otras; sin embargo, la opacidad de la corrupción en estos niveles hace más difícil observar las relaciones que nos interesan.

³⁵ Enciclopedia Jurídica Online. Servicio público. Recuperado de <https://mexico.leyderecho.org/servicio-publico/>

Tabla 18.
Niveles de gobierno, sectores que regulan y los derechos asociados³⁶

SECTOR	DERECHOS ASOCIADOS	NIVEL DE GOBIERNO		
		FEDERAL	ESTATAL	MUNICIPAL
Minería	Medio ambiente, salud, agua	✓		
Agricultura, cría y explotación de animales, aprovechamiento forestal, pesca y caza.	Alimentación y medio ambiente		✓	
Generación, transmisión de energía eléctrica, suministro de agua y de gas por ductos al consumidor final.	Vivienda adecuada	✓	✓	
Servicios de salud y asistencia social.	Salud y vida	✓	✓	
Construcción.	Vivienda adecuada		✓	✓
Industria manufacturera.	Medio ambiente sano y agua		✓	✓
Servicios inmobiliarios y de alquiler de muebles e intangibles.	Vivienda adecuada		✓	✓
Servicios de apoyo a los negocios y manejo de residuos y desechos y de servicios de remediación.	Medio ambiente sano y agua	✓	✓	✓
Servicios educativos.	Educación	✓	✓	✓

Elaboración propia con información del SNMR (2019: 11 -12).

política pública entre la Federación, los estados y los municipios. En ese contexto, la dispersión normativa y en la provisión de servicios puede llevar a que las atribuciones sean difusas y dispersas, lo que genera tres inconvenientes: i. se diluyen las responsabilidades de las distintas esferas gubernamentales, limitando la posibilidad de exigibilidad y reclamo. Si los tres niveles intervienen, ¿sobre quién recae la obligación de responder por las fallas?; ii. ¿cómo valorar el adecuado funcionamiento respecto de la regulación o la provisión?; y, iii. ¿cuál de ellos y cómo debe rendir cuentas por la efectividad o no de la política social?

De la correcta aplicación de las regulaciones en trámites, servicios e inspecciones dependerá el adecuado funcionamiento de cada sector y, en consecuencia, la vigencia y goce efectivo de los derechos asociados. De acuerdo con la Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno (EMRGBG), el 61.8% del total de regulaciones que las empresas encuestadas tuvieron que cumplir son claras; y, el 48.9% de los empresarios consideró que

hay favoritismo en su aplicación en el nivel municipal (SNMR, 2019: 15).

Según el informe del SNMR (2019), 11 173 normas tienen al menos un fallo; en 2017 se identificó lo mismo en 877 instrumentos reguladores en materia económica. Desagregando la información por sector, el porcentaje de errores fue de 39.8% en el comercio, 18.5% en la industria manufacturera, 18% en construcción, 15% en hoteles y restaurantes, 3.9% en transporte, 3.2 en agricultura y 1.4% en servicios inmobiliarios (SNMR, 2019: 21). Según esta fuente, el 41% de ellos se asocian con eficiencia gubernamental y 29% con la calidad regulatoria.

En el trámite, una interacción que puede darse entre servidores públicos o de estos con otros actores, hay problemas de funcionamiento y operación, así como corrupción. Respecto de esta última, la tasa de población que la experimentó en contacto con un/a funcionario/a público/a fue de 14 635 por cada 100 000 habitantes, según la Encuesta de Calidad e

³⁶ Los derechos asociados son los que suelen ser vulnerados con las acciones de los sectores económicos y de servicios. Con esta clasificación se quiere resaltar cuáles serían los más afectados por las fallas de cada uno.

Impacto Gubernamental (ECIG), de 2017. Según la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental en Empresas –ENCRIGE- (2016), se recurrió a prácticas corruptas para agilizar trámites, evitar sanciones o multas, obtener licencias y permisos, evitar clausuras, pagar menos impuestos, eludir inspecciones u obtener un buen servicio, por mencionar algunos ejemplos (SNMR, 2019: 44).

La corrupción se presenta de manera “muy frecuente y frecuente” en sindicatos (66%), hospitales públicos (48%), universidades públicas (47%), escuelas públicas (43%) (Casar, 2015: 32). Esta se constituyó, como explica Flores (2019), en una vía para “corregir” los obstáculos en el acceso a derechos. De esta forma quien soborna, accede.

Tabla 19.

Barómetro Global de Corrupción (2019): índice de sobornos

ÁMBITO	PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE SOBORNÓ EN 2017	PORCENTAJE DE POBLACIÓN QUE SOBORNÓ EN 2019
Escuelas públicas	33%	19%
Clínicas y centros de salud	39%	16%
Servicios públicos	32%	30%
Índice general de corrupción	51%	34%

Elaboración propia con información de BGC (2019)

Casi siempre los trámites se realizan cara a cara, entre actores, en las instalaciones gubernamentales; en términos de Arellano (2016), en interacción. Según la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto (ENCRI), el porcentaje de trámites con interacciones cara a cara fue de 61.9% en 2015 y de 77.1% en 2019. Siguiendo la información de la ENCRI (2016), uno de cada cuatro empresarios experimentó algún problema para su realización, como las “largas filas, pasar de una ventanilla a otra o complicaciones para la realización del trámite” en el 82.1% de los casos. La mayor insatisfacción se dio respecto de las gestiones en los registros públicos de la Propiedad (48.2%) y de Marcas y Patentes (45.6%), así como en los procesos judiciales, laborales y mercantiles (40.5%) (SNMR, 2019: 24-28).

En la siguiente tabla se sistematizan algunos de los trámites con mayor número de quejas, de acuerdo

con la EMRGG (2014). Los hemos asociado con algunos de los DES que podrían afectarse, aunque con la información disponible no se puede establecer con certeza el tipo de impacto.

Tabla 20.

Ejemplos de la relación entre derechos y trámites con mayor número de quejas

TRÁMITES CON MAYOR NÚMERO DE QUEJAS	DERECHOS ASOCIADOS
Seguro social, seguro de trabajadores	Seguridad social
Recolección de basuras	Medio ambiente sano
Pago de agua, cambio de tomas	Agua
Salubridad y licencias sanitarias	Salud y medio ambiente sano
Protección civil	Vivienda adecuada, lugar seguro de trabajo
Servicios públicos	Vivienda adecuada
Ecología	Agua y medio ambiente sano
Trámites para uso de la vía pública, arreglo de calles y banquetas	Movilidad

Elaboración propia con información de la Encuesta sobre Mejora Regulatoria, Gobernabilidad y Buen Gobierno

Según el SNMR (2019), los problemas más comunes en las inspecciones son la contradicción con una norma (45.5%), la mala interpretación de la ley (45.1%), los malos tratos (40.6%), las sanciones injustificadas (30.6%), la alteración de información (30.2%), las amenazas (25.6%) y los daños materiales en los establecimientos (11.4%) (ENCRIGE citado por SNMR, 2019: 52).

En conclusión, en las interacciones en los PS/RT/RI se enfrentan diferentes problemas que deben considerarse al analizar la corrupción y las violaciones a los DDHH, dado que algunos operan como causales de estas, constituyéndose en “vínculo, impulsor, detonante entre el hecho de corrupción y la violación a los derechos humanos” (Peters, 2018: 49). Para ejemplificar esta relación, elaboramos la tabla siguiente:

Tabla 21.

Problemas en los trámites, servicios e inspecciones como mecanismos causales de afectaciones a derechos

PROBLEMA	MECANISMO CAUSAL
Complejidad en el procedimiento para realizar un trámite, acceder a un servicio o cumplir con una inspección.	Se paga para acelerar el trámite, acceder al servicio o recibir una calificación adecuada en la inspección, aun cuando no se cumple con lo establecido en la norma
Inspecciones inconsistentes o sanciones sin fundamentación y motivación después de una inspección.	Ante la arbitrariedad en la realización de las inspecciones, las personas sujetas a ellas la ven como un mecanismo irrelevante, perverso o innecesario, por lo que buscarán caminos para superarlo sin cumplir con la ley.
Avances incipientes en materia regulatoria en los niveles estatales y municipales y falta de coordinación entre niveles de gobierno.	Si los trámites, inspecciones y regulaciones deben realizarse en diferentes niveles, el riesgo de fallas en la regulación, de incremento de la corrupción y de posibles afectaciones a los DES puede ser mayor, debido a que intervienen más instituciones, más actores y más normas con obligaciones difusas.
Tiempos y costos excesivos para la realización de trámites e inspecciones.	Los sujetos de la regulación verán en dicho problema una motivación para reducir el tiempo y costo empleados en el cumplimiento de los trámites y las inspecciones, abriendo puertas para evadir, realizar de manera incompleta lo que dicta la regulación o pagar para dar como satisfecho el trámite sin cumplir con todos los requisitos.
Servicios ineficientes y soluciones tardías.	El mal funcionamiento de los servicios es una afectación directa a algunos derechos. Estas fallas operan como móviles de corrupción para "solventar" las del servicio y, en consecuencia, dan paso a nuevas "puertas de entrada" a otras afectaciones a derechos, como accesos desiguales debido a la falta de recursos para pagar actos de corrupción.
Concatenación de problemas en los tres aspectos. Trámites complejos, servicios ineficientes e inspecciones deficientes.	Corrupción generalizada y mal funcionamiento de los bienes y servicios de los diferentes sectores regulados.

Elaboración propia.

En otros estudios recientes se muestra dicha asociación entre la corrupción y las violaciones a los derechos humanos, en general, y a los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA) en particular (CIDH, 2019; Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2018; Tablante y Morales, 2018; CDHDF, 2018; CNDH, 2017; Vázquez, Cardona y Ortiz, 2017; Sandoval, Erin y Raczynska, 2017).

Avances en el combate a la corrupción

Desde 1982, con la promesa de Renovación Moral de Miguel de la Madrid, se empezó a escuchar en México la necesidad de luchar contra la corrupción (Zaid, 2019). Autoras como Casar (2015) afirman que ese año la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SECOGEF) emprendió algunas acciones, mismas que, para Lomnitz (2000), tienen origen en

los tiempos de la Conquista.

El combate a la corrupción ha tenido diferentes expresiones. Con muchas se atacan las causas, como las identificadas por los diferentes autores citados; con las dirigidas a cambiar la acción de la ciudadanía, se pretende crear conciencia contra estas prácticas; y, con las encaminadas al funcionariado público, se busca vigilar su patrimonio, analizar sus conflictos de intereses, capacitarles para mejorar su labor, definir acciones punibles y sus consecuentes castigos o crear sistemas de selección y contratación. Con otras -como la promoción de una cultura de legalidad, transparencia y ejecución del gasto- se quieren abatir las condiciones estructurales que dan lugar a esta problemática.

En este informe hemos decidido hacer un corte en 2002, año del primero de los informes de México ante el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC), debido a que en estos se reflejan los

avances en el cumplimiento de este tratado durante casi veinte años, período que consideramos suficiente para ilustrar lo hecho desde que el país se considera una democracia. En lo que sigue, se da cuenta de la mayoría de las acciones reportadas a partir de esa fecha (Estados Unidos Mexicanos, 2016).³⁷

Transparencia en la información y rendición de cuentas

En 2002 se promulgaron leyes federales de transparencia y acceso a la información pública que fueron seguidas por normativa análoga en las diferentes entidades federativas, según se reportó al MESICIC. Paralelamente, ese mismo año se creó el Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, actualmente denominado Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la información y Protección de Datos Personales (INAI). Esta normativa es uno de los antecedentes de las reformas de 2007 y 2013 al segundo párrafo del art. 6 constitucional, sobre el derecho al acceso a la información.

En 2007 se estableció el “Portal de Obligaciones de Transparencia de la Administración Pública Federal” (2007) para vigilar el cumplimiento de plazos y términos de la ley respectiva y el nivel de observancia de dichas obligaciones por parte de 236 dependencias y entidades. En 2015, con el programa de Transparencia Focalizada, se impulsó la publicación y difusión de información socialmente útil (Estados Unidos Mexicanos, 2016) y se creó el Sistema Nacional de Transparencia, encargado de coordinar la implementación del acceso a la información, la protección de datos personales y promover la adopción del Modelo de Transparencia Proactiva.

En 2007 México le informó al MESICIC sobre los esfuerzos desplegados por el Archivo General de la Nación (AGN) respecto del manejo, trámite y concentración de registros públicos; la conservación de documentos y la producción de ambientes digitales; asimismo, desarrolló los sistemas *Administración de Archivos* y *Automatizado de Integración de los*

Instrumentos de Consulta y Control de Archivos o Sistema de Organización de Archivos” (SFP, 2007: 11-14).

Con base en las entrevistas hechas a actores sociales para esta investigación y los contenidos de los reportajes revisados, la garantía al derecho de acceso a la información permite abatir el secretismo de la corrupción, aunque algunas veces sea de manera limitada. Las solicitudes de información pública, el acceso y la triangulación de fuentes oficiales son clave para entender las relaciones entre corrupción y derechos humanos, fundamentar quejas, informes y demandas.

La profesionalización del servicio público y la ética pública

De acuerdo con los citados informes, el fortalecimiento de la función pública fue intensificado con la Ley sobre el Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal (2003) y, posteriormente, con el “Modelo Integral de Evaluación del Servicio Profesional de Carrera” con el que, en 2008, se buscaba mejorar los procesos de profesionalización del funcionario.

México adoptó normas para instar a su burocracia a presentar una declaración patrimonial al inicio, intermedio –en caso de cambios- y al cierre de su gestión. En 2007, para el mejor seguimiento de estos documentos y los posibles conflictos de intereses, fueron creados el “Sistema Informático de Evolución Patrimonial”, la Firma Avanzada Electrónica (FIEL) y *DeclaranetPlus*.

En 2008, la vigilancia patrimonial se empezó a coordinar con la Secretarías de la Función Pública (SFP) y Hacienda y Crédito Público (SHCP) para identificar operaciones inusuales o relevantes (Secretaría de la Función Pública, 2008: 7); y, en 2009, con la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), creada en 2004, para divulgar la lista de *Personas Políticamente Expuestas* entre las instituciones financieras, nacionales y

³⁷ Las personas interesadas en profundizar sobre este asunto pueden consultar los informes disponibles en <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/paises-rondas.html?c=Mexico&r=6>. El recuento que se hace muestra las diferentes acciones realizadas, pero no puede ser calificado de un diagnóstico exhaustivo que requeriría de un análisis de la efectividad de las diferentes acciones realizadas, lo que rebasa el objetivo de este documento.

extranjeras, ello con los objetivos de reconocer las operaciones financieras riesgosas y activar el régimen de prevención de operaciones de lavado de dinero, cuando fuera aplicable (Estados Unidos Mexicanos, 2010).

Prevención del conflicto de intereses

Con esta finalidad se crearon el Comité de Asesoría y Cumplimiento del Código de Conducta y la Dirección General de Responsabilidad y Situación Patrimonial de la Secretaría de la Función Pública. En 2015, se estableció la Unidad Especializada de Ética y Prevención de Conflictos de Interés.

La emisión de los Códigos de Conducta derivó, en 2008, en la implementación del programa “Cultura de la Legalidad: Ética y Responsabilidad Pública” como parte del Programa de Transparencia y Rendición de Cuentas 2008 (SFP, 2008: 4). Estas actividades se fortalecieron en 2014 con la adopción del “Acuerdo relativo a la emisión de Códigos de Conducta, las Reglas de Integridad para el ejercicio de la función pública o de los Lineamientos generales para propiciar la integridad de los servidores públicos” (Estados Unidos Mexicanos, 2016); estos fueron actualizados en 2019.

Vigilancia de los organismos de procuración de justicia

Actualmente (2020) La Visitaduría General de la Fiscalía General de la República (FGR) se encarga de la supervisión, inspección, fiscalización y control de fiscales, agentes de la Policía Federal Ministerial, oficiales ministeriales, peritos/as y demás funcionarios/as de esta institución respecto del cumplimiento de sus funciones de procuración de justicia. La Fiscalía Especializada para el Combate a la Corrupción, perteneciente a la Visitaduría General, investiga y persigue los delitos cometidos por el funcionariado de la FGR.

Recuento de las políticas públicas de combate a la corrupción

Algunos ejemplos de estas son el Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia y el Desarrollo Administrativo (2001-2006); el programa piloto *Quejas y denuncias de los servidores públicos*, con el que se inició este ejercicio; el programa *Empresa transparente*; los sistemas *Trámites electrónicos gubernamentales*; *Electrónico de contrataciones gubernamentales*; *Solicitudes de información*, llamado en 2008 *Sistema electrónico de acceso para la realización de solicitudes de información* (INFOMEX), y hoy *Plataforma Nacional de Transparencia*³⁸. Otros programas han estado focalizados desde 2004 en el fortalecimiento del control interno en las instituciones de la Administración Pública Federal (APF).

Iniciativas educativas y de promoción de una cultura de combate a la corrupción

Estas acciones, sobre las que ha sido informado el MESICIC desde 2003, se han dirigido al funcionariado público, niños y niñas y público en general. Entre ellas se cuentan las siguientes:

- i. campañas como *Ya no más mordidas* (2001), *Por un México íntegro: ya no más mordidas* (2003), *Cineminutos contra la corrupción*³⁹ o *Haz corto con la corrupción*⁴⁰;
- ii. cursos formativos, por ejemplo, *Ética, responsabilidad social y transparencia*; *El papel de las instituciones de educación superior en la promoción de valores de transparencia y legalidad*; *Empresa transparente, empresa rentable*; y, el diplomado en *Acceso a la información, transparencia y rendición de cuentas*;
- iii. producción de materiales de difusión, entre ellos, *Hágalo usted*

³⁸ De acuerdo con el informe de 2016 ante el Mesicic, con la Plataforma se buscó integrar los sistemas Infomex, el Portal de Obligaciones de Transparencia (POT), la Herramienta de Comunicación entre sujetos obligados y organismos garantes (HCOM), el buscador de información Zoom. Al mismo tiempo, se diseñó un sistema de indicadores de evaluación del cumplimiento de las obligaciones de transparencia.

³⁹ Ver en https://www.youtube.com/watch?v=aK_Ie8iAbHM, <https://www.youtube.com/watch?v=tc0lpTBmH08>, <https://www.youtube.com/watch?v=asHBgOYeF0k>

⁴⁰ Ver en <https://www.youtube.com/watch?v=jD0RrEaBg0s>.

mismo: su caja de herramientas contra la corrupción o el texto *Responsabilidades administrativas en contextos electorales: la legalidad como camino a la responsabilidad pública* (2008); y,

- ιω. los certámenes *Adiós a las trampas* y el *Premio Nacional de Investigación sobre la Corrupción en México*. También se han publicado materiales de difusión basados en códigos de conducta o de divulgación de lineamientos internacionales de lucha contra la problemática.

Las acciones formativas se han ido formalizando con varios centros virtuales de capacitación –el *Sistema de Educación Remota*, del IFAI, 2007; y, el *Centro Virtual de Formación del INAI* (CEVINAI)- con los que se busca ampliar el número de personas funcionarias capacitadas y homogenizar contenidos (Estados Unidos Mexicanos, 2016). También existe el *Sistema de Desarrollo Organizacional de Órganos de Vigilancia y Control*, de la SFP, donde se registran los Programas Personalizados de Capacitación.

Generación de conocimiento para la comprensión de la corrupción

De la mano con los diseños institucionales y programas de política pública descritos, se ha generado un ingente conocimiento sobre corrupción, especialmente sobre sus causas y consecuencias; y, en cuanto al combate de la problemática, sobre las capacidades institucionales desarrolladas y la manera de fortalecer la coordinación entre las entidades públicas; además, el avance en la adopción de diversas recomendaciones internacionales emitidas por la OEA, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y las Naciones Unidas.

Este proceso ha implicado el trabajo conjunto con diferentes instituciones de educación superior para promover el conocimiento y ejercicio del acceso a la información, una colaboración que se refleja en la elaboración de informes y diagnósticos (SFP, 2007: 14), así como evaluaciones nacionales formuladas por las Contralorías estatales de las treinta y dos entidades federativas lo que, en 2008, permitió establecer si

conocían y difundían la Convención Interamericana contra la Corrupción de la OEA.

Por su parte, la SFP ha organizado los *Grupos de Enfoque* con diferentes instancias federales para prevenir, inhibir y combatir prácticas de corrupción (SFP, 2008: 6). Según el informe de esta institución, mediante esta iniciativa se han identificado indicios o elementos de prueba para abrir casos sobre corrupción en el Gobierno Federal.

Participación social

De acuerdo con el noveno informe de México al MESICIC, en 2006 se iniciaron proyectos de monitoreo ciudadano para promover particularmente el ejercicio del derecho al acceso a la información. El mismo año, el Programa Oportunidades, de la Secretaría de Desarrollo Social, implementó el monitoreo del proceso de entrega y preparación de los suplementos nutricionales y los fondos de ahorro del componente *Jóvenes con Oportunidades*; se desarrollaron programas de monitoreo de los programas de educación y desarrollo humano en el Centro de Readaptación Social de Irapuato; y, PEMEX adoptó un sistema de vigilancia del funcionamiento de los expedientes médicos en la consulta externa del Hospital Central Sur.

Las instancias federales colaboran de diversas formas con las organizaciones sociales y civiles con miras a generar agendas de gestoría social (SFP, 2007: 14). Entre ellas se cuentan los convenios firmados en 2007 con Transparencia Mexicana por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) para fortalecer su manejo presupuestario (SFP, 2008: 27).

Asimismo, se han promovido las denuncias ciudadanas y de servidores/as públicos/as sobre casos de corrupción. Para recibirlas, la FGR habilitó el buzón VISTEL; la SFP abrió un “Centro de Contacto Ciudadano” (SFP, 2008: 6); y, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) las incentiva con el portal de “Participación Ciudadana”. Este posibilita compartir: i. información del funcionariado sobre irregularidades en su lugar de trabajo; ii. irregularidades detectadas por actores del sector empresarial cuando interactúan con el sector público; iii. propuestas de fiscalización de la ciudadanía en general; y, iv. denunciar a empleados/

as de la ASF.⁴¹

En 2016, con miras a modernizar estos procesos, se puso en marcha el “Sistema Integral de Quejas y Denuncias Ciudadanas” (SIDECA), administrado por la SFP, abierto a la recepción de denuncias de corrupción o faltas administrativas presentadas por la población.⁴²

México informó en 2008 acerca de las iniciativas de protección de testigos destinadas al funcionariado y particulares que, de buena fe, denuncien actos de corrupción (SFP, 2008: 28). En 2009 fueron incluidas en el Código Federal de Procedimientos Penales y la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

La tipificación y persecución del delito de corrupción y las faltas administrativas

En 2003 México le reportó a la OEA la implementación de acciones penales contra los presuntos responsables de delitos de corrupción; y, en 2006, las propuestas de incorporación del cohecho en las diferentes legislaturas estatales (SFP, 2006: 2), que fueron la base para que, en 2008, se trascendiera hacia la necesidad de modificar ese tipo penal en el Código Penal Federal (SFP, 2008: 28).

La persecución penal se fortaleció, según el informe de 2009 presentado al MESICIC, al incrementarse el castigo a los servidores/as públicos/as por el uso indebido de atribuciones y facultades con la reforma al artículo 217 del Código Penal Federal. Hubo otros cambios en este texto en 2016, 2018 y 2019, al tipificarse en su Título X, “Delitos por hechos de corrupción”: i. el ejercicio ilícito del servicio público; ii. el abuso de autoridad; iii. la coalición de servidores públicos; iv. el uso ilícito de atribuciones y facultades; v. el pago indebido de remuneraciones de los servidores públicos; vi) la concusión; vii) el ejercicio abusivo de funciones; viii) el tráfico de influencia; ix) el cohecho; x) el cohecho

a servidores públicos extranjeros; xi) el peculado; y, xii) el enriquecimiento ilícito.

En materia administrativa, el avance más reciente es la Ley General de Responsabilidades Administrativas⁴³ que determina como faltas graves el cohecho, el peculado, el desvío de recursos, la utilización indebida de información, el abuso de funciones, la actuación bajo conflicto de interés, la contratación indebida, el enriquecimiento ilícito, el ocultamiento de conflicto de intereses, el tráfico de influencias, el encubrimiento, el desacato, la obstrucción a la justicia, el soborno, la participación política cuando se está inhabilitado, la utilización de información falsa, el nepotismo, la simulación de acto jurídico y la colusión (artículos 51 a 63 bis).

La cooperación internacional en la lucha contra la corrupción

Desde 2006 México ha desplegado esfuerzos para expandir la cooperación internacional con países⁴⁴ y organismos interesados en la lucha contra la corrupción, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial (BM). Asimismo, es relevante su participación en las Conferencias de los Estados Parte de la Convención de Naciones Unidas Contra la Corrupción y en el mecanismo de seguimiento a este tratado.

En 2015 la SFP firmó un acuerdo con la Secretaría General de la OEA para la promoción del desarrollo del funcionariado en materia de integridad en el ejercicio de sus funciones. En 2017 se creó el Grupo de Alto Nivel para el Seguimiento a las Convenciones Internacionales Anticorrupción (GAN) para monitorear las recomendaciones derivadas de la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC-OEA); la Convención Anti-Cohecho, de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); y, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC) (SPF, 6 de agosto de 2018).

⁴¹ Acceda al portal en <http://participacionciudadana.asf.gob.mx/index/index.html>

⁴² SIDECA, disponible en <https://sideca.funcionpublica.gob.mx/#/>

⁴³ La última reforma es del 19 de noviembre de 2019.

⁴⁴ México ha firmado convenios o cooperado técnicamente en la lucha contra la corrupción con Argentina, Chile, Perú, Colombia, El Salvador, Guatemala, Belice, Haití, Uruguay, Brasil, por ejemplo (SFP, 2008: 18 y 2006: 15) Ver también el informe de 2016 ante el Mesicic-OEA, en el que se da cuenta de los convenios de colaboración con Estados Unidos (2016) y Paraguay (2015).

Coordinación interinstitucional para la fiscalización de los recursos públicos, las obras y las contrataciones

Esta es una acción necesaria dado que la formación de nuevas organizaciones complejiza las labores en este campo. Por ejemplo, la Auditoría Superior de la Federación (ASF), creada en 2000, fiscaliza la cuenta de la hacienda pública, lo que, junto con la auditoría, se reporta desde 2006 al MESICIC; para concertar esfuerzos para que sus observaciones, acciones y recomendaciones sean aplicadas por las entidades fiscalizadas, firmó un Convenio de Colaboración Técnica e Intercambio de Información con la SFP, un trabajo conjunto que se planifica anualmente.

Además, en 2008 la SFP celebró acuerdos similares para implantar programas de Fortalecimiento de los Sistemas Estatales de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en Materia de Transparencia y Combate a la Corrupción. La promulgación de la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, de 2012, es otro avance relevante.

Por otra parte, el Sistema Nacional de Fiscalización (SNF) vigila el uso de los recursos públicos con cinco grupos de trabajo: i. Normas, Profesionalización y Ética Pública; ii. Transparencia, Rendición de Cuentas y Participación Ciudadana; iii. Coordinación para la Fiscalización; iv. Responsabilidades Administrativas y Jurídico Consultivo; y, v. Control Interno.⁴⁵ Lo componen la SFP, los Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, las Entidades de Fiscalización Superiores Locales y los Órganos Estatales de Control y, desde 2014, los órganos de control interno de los organismos autónomos. No fue sino hasta 2015, con su relanzamiento, que fue reconocido legalmente como un pilar en la lucha anticorrupción; y, en 2016 se reguló su labor gracias a la promulgación de legislación al respecto.⁴⁶

En 2015 fue incorporado un módulo al “Sistema de Procedimientos de Evaluación” generador de

información para detectar defraudaciones fiscales y hechos que deban reportarse a la UIF, la Procuraduría Fiscal de la SHCP y la FGR.

Fortalecer los sistemas de los tres poderes públicos para la adquisición de bienes y servicios

Ello, mediante reformas legales y *CompraNet*, un sistema en el que licitantes, proveedores y contratistas pueden consultar los procedimientos de contratación y enviar sus propuestas técnicas (Secretaría de Hacienda y Crédito Público, s.f.). En 2019 la SHCP puso en marcha un modelo de compras consolidadas por decisión del Gobierno federal, luego de que la Oficialía Mayor encontrara que un 80% de las compras realizadas en el sexenio 2012-2018 se hicieron sin licitación pública (SHCP, 2019).

Avances en la política de combate a la corrupción: el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y las innovaciones de la Cuarta Transformación

En 2017 se instaló el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA)⁴⁷ con los siguientes objetivos: i. promover una mayor participación ciudadana; y, ii. coordinar con las autoridades de los tres niveles gubernamentales para prevenir, detectar, y sancionar tanto las faltas administrativas como los hechos corruptos. En cumplimiento del segundo, según su Ley General, tiene las facultades de establecer los principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la articulación institucional.

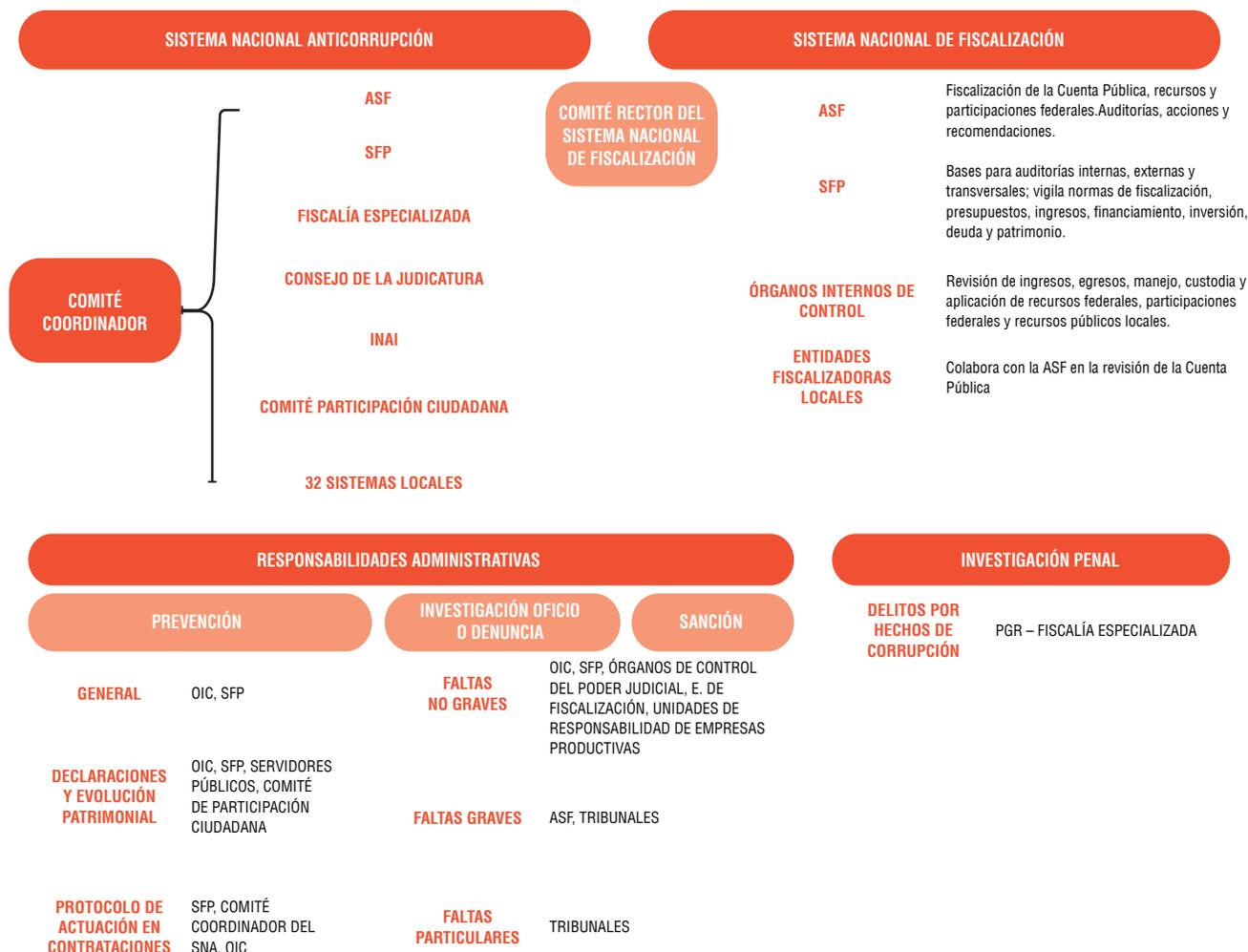
El SNA trabaja de la mano del SNF, los organismos de vigilancia de las responsabilidades administrativas y los de investigación penal. Está integrado por dos Comités, Coordinador y de Participación Ciudadana y treinta y dos sistemas locales, uno por cada entidad federativa. En el siguiente esquema se da cuenta de su complejidad.

⁴⁵ Auditoría Superior de la Federación. (ASF). Sistema Nacional de Fiscalización. <http://www.snf.org.mx/>

⁴⁶ Auditoría Superior de la Federación. (ASF). Antecedentes del Sistema Nacional de Fiscalización. <http://www.snf.org.mx/antecedentes.aspx>

⁴⁷ La creación del SNA implicó la expedición de cuatro leyes nuevas (Ley General del SNA; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, conocida como Ley tres de tres, Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación y Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa; y, la reforma de cinco más (Ley de Coordinación Fiscal; Ley General de Contabilidad Gubernamental; Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Código Penal Federal y Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Ilustración 14.
Sistemas Nacionales Anticorrupción y de Fiscalización



Sistemas electrónicos que integran la Plataforma Digital Nacional del Sistema Nacional Anticorrupción

Elaboración propia.

En el informe rendido en 2019 ante el MESICIC, México reportó el diseño de cinco ejes innovadores en esta lucha: i. la ciudadanización del combate a la corrupción; ii. la democratización de las tecnologías; iii. la protección a alertadores internos (*whistleblowers*); iv. el relanzamiento del Servicio Profesional de Carrera; y, v. la austeridad republicana, fiscalización y evaluación de la gestión pública (Estados Unidos Mexicanos, 2019). Además, anunció la preparación de un paquete legislativo relacionado con la austeridad, la profesionalización, el conflicto de intereses, la protección y estímulo de alertadores internos y la norma de Fomento a la Confianza Ciudadana.

Obstáculos y retos en el combate a la corrupción

Basados en la información sobre los avances institucionales y las entrevistas realizadas para esta investigación, podemos establecer que en el combate a la corrupción persisten retos y obstáculos de tres tipos: institucionales, políticos y socioculturales.

En lo que hace al ámbito institucional, es importante delinear un panorama para diagnosticar si todo lo que se ha venido desarrollando desde inicios del 2000 ha sido efectivo. Las leyes han sido acompañadas de instituciones sujetas a controles

internos y externos, pero los trámites, la vigilancia de los perfiles profesionales y los sistemas de información se han incrementado sin resultados aparentes. El Sistema Nacional Anticorrupción tampoco ha avanzado conforme a las expectativas, por lo que se no existen las condiciones mínimas para su adecuado funcionamiento.

Asimismo, una gestión discrecional de la investigación judicial y la sanción de hechos corruptos con un consecuente uso politizado, generan un ambiente propicio para los clientelismos políticos. Si bien estos manejos favorecen el surgimiento de una opinión pública de rechazo a la corrupción, su empleo para el control de los adversarios mediante la aplicación de una justicia sesgada, aunado con la publicidad que los identifica como formas de “eliminación” de la oposición, “contaminan” los mecanismos de justiciabilidad.

En el mismo tenor, los discursos políticos de repudio a la corrupción son importantes para propiciar la esperanza de que el problema podría ser abatido, pero resultan insuficientes. Por otra parte, se requiere guardar la coherencia con la existencia de sanciones administrativas y penales, sin importar la filiación partidaria o la cercanía con el gobierno.

Uno de los obstáculos y retos en las áreas social y cultural es que en el imaginario social no se ha instalado la comprensión de la gravedad de la perpetración, encubrimiento o facilitación de actos de corrupción, que conduzca a su deslegitimación y condena. Ciertamente, existen grupos ciudadanos que se oponen fervientemente a estas prácticas, pero en algunas regiones del país hay disposición para admitir “algo de corrupción” siempre y cuando los “gobernante trabajen un poco” por las comunidades. Desafortunadamente, este tipo de razonamientos persisten en las zonas con menos desarrollo institucional y esta clase de prácticas continúa donde existen relaciones familiares y comunitarias muy estrechas entre las autoridades y la comunidad.

La polarización política, como la denominan distintos autores/as, es otro obstáculo observado actualmente en México. En ese contexto, cualquier actuación u omisión en este terreno no se ve como parte de la ejecución de una política coherente en la materia, sino como estrategias contra los adversarios o a favor de sus amigos.

La corrupción y los DES en México: datos estadísticos

Pese a los desarrollos institucionales y legislativos descritos, México es el más corrupto de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo (OCDE) y del G20, junto con Rusia (Transparencia Internacional, 2019a); asimismo, en 2018, con una calificación de 28 puntos sobre 100 ocupó el lugar 138 de los 180 países analizados con la encuesta de percepción de Transparencia Internacional (2019); a menos puntos, más corrupción, en ese sentido, la situación se ha deteriorado: en 2012 obtuvo 34 puntos.

Por otra parte, según el Barómetro Global de la Corrupción (BGC) (2019) el de México es el índice general de soborno más alto, junto con Venezuela y Perú; además, un 44% de las personas entrevistadas consideró que la corrupción aumentó en los últimos doce meses; un 20% declaró que sobornó para acceder a servicios públicos; y, un 50% dijo que le ofrecieron pagos a cambio de su voto.

A diferencia de Ecuador y República Dominicana, en donde no hay indicadores locales, en México sí hay abundantes mediciones e información propias. Con base en ellas, se construyó una base de datos constituida por los valores de un conjunto de indicadores para cada una de las treinta y dos entidades federativas para el periodo 2010-2018. Estos se presentan en la siguiente tabla, ordenados según la estrategia de medición de la que provienen.

Tabla 22.

Indicadores de los niveles subnacionales de corrupción: México

ESTRATEGIA DE MEDICIÓN	INDICADOR	FUENTE
Percepción de corrupción	Porcentaje que considera que la corrupción es algo frecuente.	Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCI), INEGI
Experiencias de corrupción	Tasa de incidencia de corrupción por cada cien habitantes con contacto con autoridades.	
Registros administrativos	Investigaciones iniciadas por actos de corrupción (estatales y federales).	Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal y Federal, INEGI
	Tasa de investigaciones iniciadas por actos de corrupción por cada 100 000 habitantes.	
	Sentencias dictadas por actos de corrupción (estatales y federales).	

Elaboración propia.

Al igual que en las mediciones de los niveles nacionales de corrupción, los subnacionales pueden determinarse mediante la percepción ciudadana sobre la gravedad del problema en cada circunscripción territorial. En México esta es valorada con la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), bienal, del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).

El indicador de percepción de corrupción para cada entidad federativa de la República Mexicana es formulado con base en la variable en la que se pregunta al encuestado si considera que la corrupción es una práctica muy frecuente, algo frecuente, poco frecuente o nada frecuente en su estado. Otro indicador es la proporción de población que considera que las prácticas de corrupción son muy frecuentes, cifra que varía considerablemente entre las entidades: mientras que en Querétaro una de cada cuatro personas considera que la corrupción

es muy frecuente, en la Ciudad de México es un 68%; a esta le siguen, en orden descendente, el estado de México, Michoacán, Veracruz y Sinaloa.

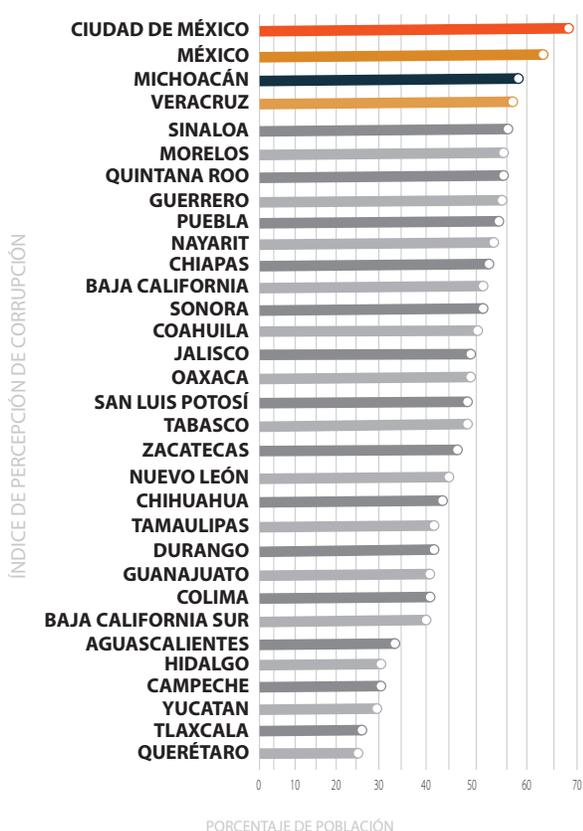
En 2016, la tasa de incidencia en las entidades federativas fue, en promedio, de veintidós actos de corrupción por cada cien personas en contacto con alguna autoridad; esto parece estar en sintonía con mediciones previas, como el Barómetro de Transparencia Internacional que estima que un 22% de la población admite haber sobornado.

Otra estrategia de medición es la recuperación de los registros administrativos del sistema de justicia referidos a actos corruptos. El INEGI sistematiza la información pública sobre los delitos registrados en las investigaciones judiciales iniciadas en todas las entidades federativas; la presenta anualmente –2016 a 2018- en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Estatal, fuente de la que extrajimos datos sobre los siguientes delitos: ejercicio indebido del servicio público, abuso de autoridad, cohecho, peculado, enriquecimiento ilícito, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencias, y otras fechorías. Como algunas se impulsan en nivel federal, no solo estatal, para favorecer su comparabilidad fueron incluidas con base en el Censo Nacional de Procuración de Justicia Federal del INEGI como la tasa de investigaciones iniciadas por cada 100 000 habitantes. Una limitación es que no es posible sostener que sus variaciones reflejan diferencias en los niveles estatales de corrupción, sino que más bien podrían referir a la confianza en la efectividad de la denuncia ante los órganos locales de justicia.

Las correspondientes a 2016 y 2017 para cada estado se presentan en orden descendente en la siguiente gráfica. Como puede verse, Baja California se destaca con 112 y setenta y cuatro investigaciones en 2016 y 2017, respectivamente. En el año 17 Nuevo León impulsó cuarenta y seis, mientras que en Colima fueron veintisiete.

Gráfica 31

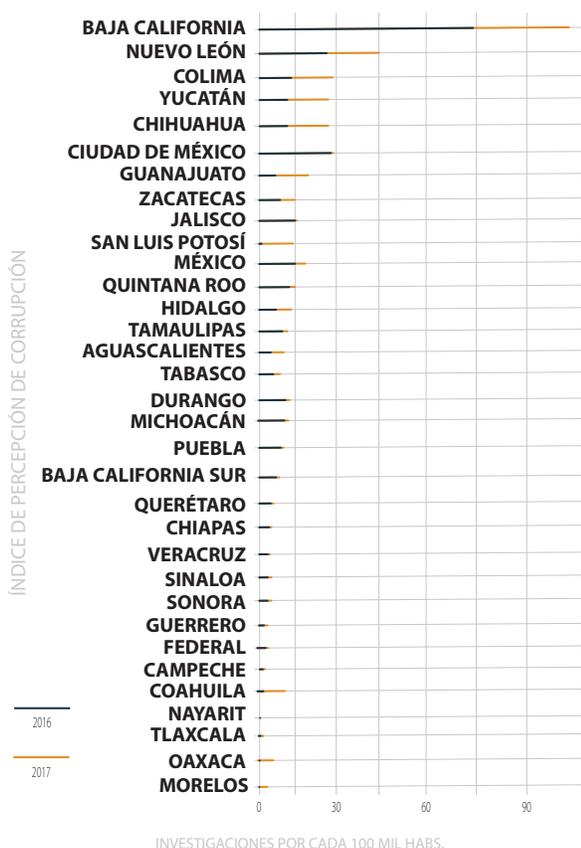
Percepción de la corrupción como algo muy frecuente, por entidad federativa (2017)



Elaboración propia con información de INEGI (ENCIG, 2017).

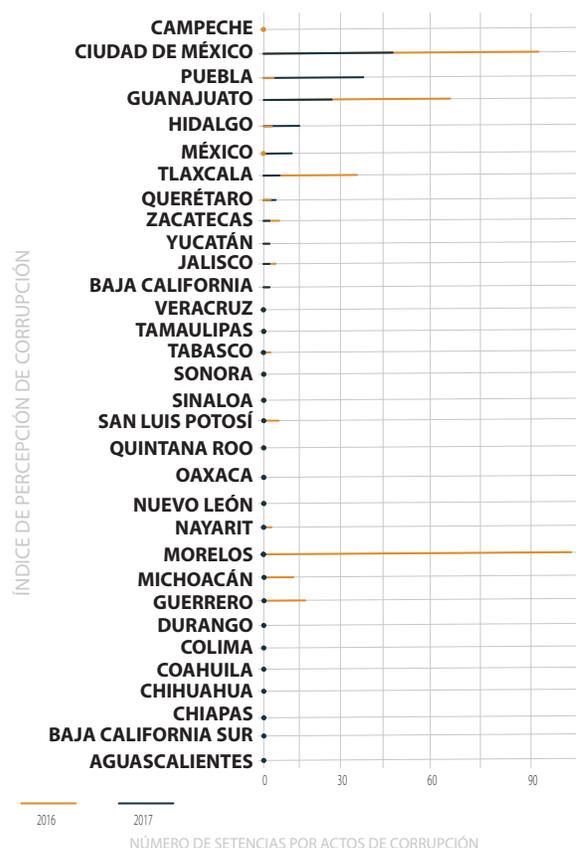
Gráfica 32

Tasa de investigación de corrupción por entidad federativa y Federación (2016-2017)



Gráfica 33

Sentencias por actos de corrupción por entidad federativa y Federación (2016 y 2017)



Elaboración propia con información de INEGI (CNPJE y CNPJF).

Elaboración propia con información de INEGI (CNPJE y CNPJF).

Otro dato relevante lo constituye el número de sentencias dictadas por las autoridades judiciales estatales y federales por estos delitos. Según los Censos Nacionales de Impartición de Justicia Estatal y Federal, del INEGI, en el nivel federal se registraron 111 sentencias en 2016 y 191 en 2017. Entre las entidades federativas, la Ciudad de México ocupa el primer lugar: más de cuarenta y una el primer año y veintiséis el segundo.

Respecto de la situación de los derechos económicos y sociales en México, una fuente es el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Creado en el 2005, diseñó un índice para medir la pobreza, cuyo carácter multidimensional está previsto en el art. 36 de la Ley General de Desarrollo Social; lo ha aplicado cada dos años a partir de 2008, el más reciente es de 2018.

El índice está conformado por un indicador de bienestar económico basado en dos líneas de ingreso: bienestar y bienestar mínimo; y, seis de derechos sociales, que suelen ser capturadas como derechos humanos: educación, salud, seguridad social, alimentación, vivienda (y servicios de vivienda) y vida digna, enfatizando su relación con la medición de la pobreza (CONEVAL, 2014). Si estos no se ejercen, se convierten en carencias sociales; en tal sentido, una persona puede ejercer seis derechos o sufrir seis carencias sociales.

Tabla 23.
Indicadores de derechos humanos de nivel subnacional: el caso de México

CLASIFICACIÓN DE DERECHOS	DERECHO	INDICADOR	FUENTE
	Derecho a la educación	Porcentaje de población con rezago educativo.	
	Derecho a la salud	Porcentaje de población con carencia por acceso a servicios de salud.	
	Derecho a la seguridad social	Porcentaje de población con carencia por acceso a seguridad social.	
Derechos económicos, sociales, culturales y ambientales	Derecho a una vivienda digna	Porcentaje de población con carencia por acceso a vivienda. Porcentaje de población con carencia por acceso a servicios públicos en la vivienda.	Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval)
	Derecho a la alimentación	Porcentaje de población con carencia por acceso a alimentación.	
	Derecho a una vida digna	Porcentaje de población en situación de pobreza multidimensional (carencias e ingresos).	
		Porcentaje de población en situación de pobreza por ingresos.	

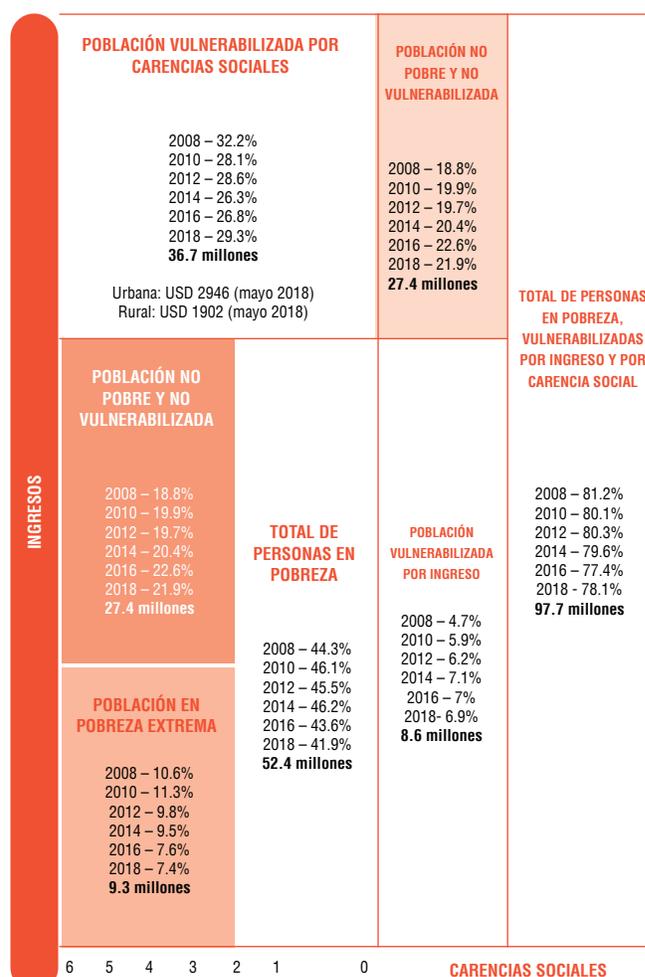
Elaboración propia con base en el Coneval.

Al sumar las dos líneas de ingreso (bienestar y bienestar mínimo) a los seis indicadores sociales, se crean las siguientes tipologías:

- persona en pobreza extrema: está por debajo de la línea de ingreso de bienestar mínimo y sufre al menos una carencia social;
- persona en pobreza moderada: está por arriba de la línea de ingreso de bienestar mínimo, pero por debajo de la línea de ingreso de bienestar y sufre, al menos, una carencia social;
- personas en pobreza: tanto las que se encuentran en pobreza extrema como moderada;
- persona vulnerabilizada por carencias sociales: están por arriba de la línea de ingreso de bienestar, pero sufre, al menos, una carencia social;
- población vulnerabilizada por ingreso: personas que no sufren carencias sociales, pero están por debajo de la línea de bienestar; y,
- población no pobre y no vulnerabilizada: personas que están por arriba de la línea de bienestar y no sufren de ninguna carencia social.

En el cuadro se identifica a las personas consideradas pobres y a las consideradas vulnerabilizadas por alguna carencia social:

Ilustración 15.
Indicadores de pobreza del Coneval

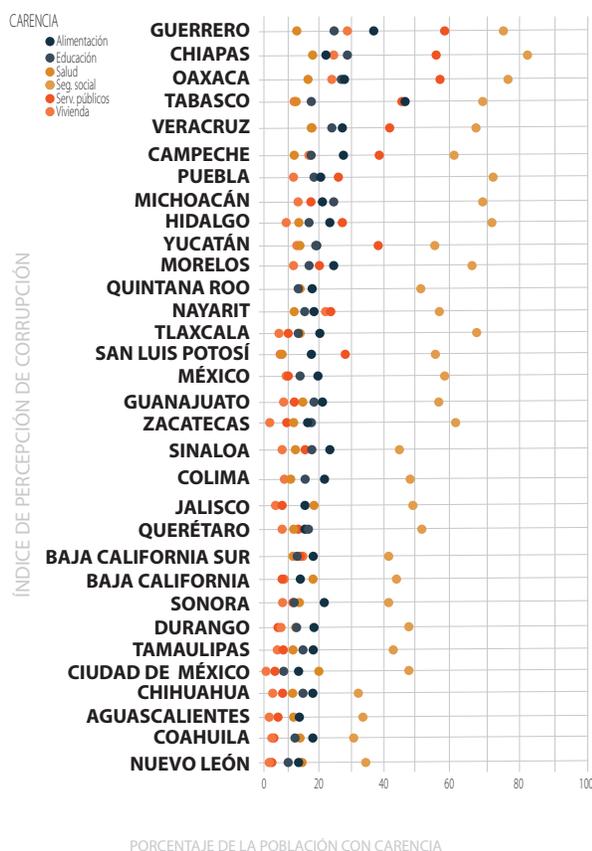


Fuente: Coneval

El aspecto central es que si sumamos a las personas que viven en pobreza y a las que están en vulnerabilidad social (que no tienen acceso a alguno de los seis derechos medidos, pero están por arriba de la línea de ingreso), estamos hablando del 78.1% de la población mexicana, alrededor de 130 millones de personas; esto quiere decir que, diariamente, a 97.7 millones de personas se les restringieron al menos uno de sus derechos económicos y sociales en 2018, año de la más reciente medición. A continuación, se desglosan los indicadores para cada una de las treinta y dos entidades federativas:

Gráfica 34.

Indicadores de carencias sociales por entidad federativa (2018)



Elaboración propia con información de Coneval.

Con base en la información que sistematizamos sobre los niveles subnacionales de corrupción y derechos humanos, se identificaron algunos patrones empíricos de asociación entre ambos fenómenos. De manera análoga al análisis realizado para los países de

América Latina, la primera exploración de los datos sobre México consistió en el cálculo de coeficientes de correlación. Como indicadores de corrupción se emplearon la tasa de investigaciones por corrupción, la percepción de esta como un hecho muy frecuente y la incidencia de actos corruptos. Al cruzarlos con los observables seleccionados de derechos humanos, resultaron pocas correlaciones significativas que figuran en las celdas con color en la tabla siguiente.

Tabla 24.

Coefficientes de correlación entre indicadores subnacionales de corrupción y derechos humanos

	TASA DE INVESTIGACIONES	PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	INCIDENCIA
Rezago educativo	-0.2553	0.0223	-0.1615
Carencia de acceso a salud	0.275	0.2741	0.1035
Carencia de acceso a seguridad social	-0.2861	0.0601	-0.0767
Carencia de acceso a vivienda	-0.2197	0.0761	-0.0829
Carencia de acceso a servicios. públicos	-0.2708	0.0406	-0.1395
Carencia de acceso a alimentación	-0.2742	0.0787	-0.0077
Pobreza (multidimensional)	-0.3611	0.0611	-0.09
Pobreza (ingresos)	-0.3881	0.0462	-0.0738

Elaboración propia.

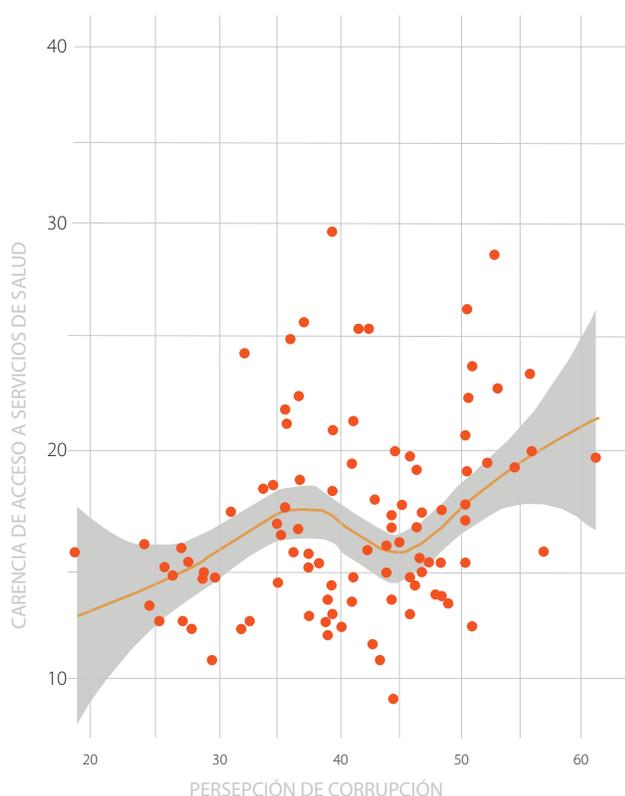
La tasa de investigaciones de corrupción se asocia con las dos mediciones de pobreza (multidimensional y de ingresos), un resultado contrario a lo esperado que indicaría que en los estados donde hay más pesquisas por cada 100 000 habitantes, hay menores niveles de pobreza. Es entendible, porque el indicador de corrupción no da cuenta de la totalidad del fenómeno sino de los hechos indagados a partir de las denuncias de las víctimas. Por ende, se puede interpretar que hay un mayor ejercicio de DES donde el Estado de derecho es más robusto, la gente confía en el sistema de justicia y si denuncia, este procede. Por otra parte, a más altos niveles de percepción de corrupción, mayores carencias en el acceso a los servicios de salud.

Finalmente, con el indicador de incidencia de corrupción -número de experiencias de corrupción por cada cien ciudadanas/os en contacto con las autoridades- no hubo asociaciones significativas con las mediciones de derechos económicos y sociales. Podemos suponer que una mayor interacción de la corrupción con el derecho a la salud nos indica que

es respecto de este derecho que se cometen más frecuentemente actos corruptos. Justo al momento de escribir estas líneas, se conoció un estudio para el que se solicitó información sobre facturas falsas, de 2014 a 2019, a 23 000 unidades ejecutoras de gasto en salud (hospitales, clínicas, instituciones administrativas, por ejemplo); de la totalidad, se tuvo acceso solo a noventa, de las que se tiene la certeza de que hubo un desvío de más de MXN\$⁴⁸ 4000 millones (alrededor de USD 211 millones) (Tron, Ruiz y Pérez, s.f.). Si ese es el tamaño del desfaldo en salud en tan pocas unidades ejecutoras de gasto, ¿cuánto será el total si lográramos obtener información de las 23 000?

Gráfica 35.

Gráfica de regresiones locales entre la corrupción y la pobreza



Elaboración propia.

⁴⁸ Pesos mexicanos.

⁴⁹ Alianza Cívica, A.C., Actívate por Puebla, Bufete de Estudios Interdisciplinarios, A.C., Causa en Común, A.C., Centro de Estudios Espinosa Yglesias, A.C., Centro de Estudios Ecueménicos, A.C., Crea México, Consejo Ciudadano a la Contraloría Puebla, Equipo Pueblo, Escuela Mexicana de Archivos, A.C., Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A.C., Fundación para el Desarrollo de Michoacán, GESOC, A.C., Iarac Yucatán, Impacto Legislativo, Iniciativa Ciudadana para la Promoción del Diálogo y la Cultura, A.C., Incide Social, Iniciativa Sinaloa, Iniciativas Humanas y Sociales, A.C. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C., Integradora de Participación Ciudadana, México Evalúa, A.C., México Unido Contra la Delincuencia, A.C., México, ¿Cómo Vamos?, A.C., Movimiento Ciudadano G2G, Observatorio de Seguridad Ciudadana y Cohesión Social, A.C., Observatorio Nacional Ciudadano, ONG Contraloría Ciudadana, Plan Estratégico de Juárez, Propuesta Cívica Guanajuato, Sonora Ciudadana y la Universidad Veracruzana.

⁵⁰ Organizaciones como Mexicanos Contra la Corrupción y Quinto Elemento Lab. También hay periodistas dedicados al periodismo de investigación en diferentes medios de comunicación.

A partir de estos resultados, se exploró con más detalle la asociación de la percepción de corrupción con el indicador del derecho a la salud. Debido a la menor disponibilidad de unidades de observación respecto de las mediciones nacionales, en el análisis subnacional se dio preponderancia al examen de las locales sobre otro tipo de regresiones. Los resultados se presentan en la gráfica.

Analizando la gráfica, todas las observaciones localizadas en los valores más bajos de percepción de corrupción, se ubican en los relativamente más bajos de la proporción de la población que percibe déficits en el acceso a servicios de salud; y, viceversa, si el primer indicador sube, se asocia con el aumento del segundo, a excepción de un segmento intermedio de la escala en el que esta relación parece invertirse. Sin embargo, después se observa de nuevo la primera asociación: a más alta percepción de corrupción, más alto el porcentaje de personas que carecen del acceso al derecho a la salud. En este sentido, según el modelo, los más altos valores de carencia en servicios de salud se esperan en aquellas entidades con la mayor percepción de corrupción.

Casos más conocidos de corrupción en México (2014-2019)

Diferentes organizaciones de la sociedad civil han hecho investigación académica⁴⁹ y periodismo de investigación sobre la corrupción⁵⁰, con lo que, si bien se ha incrementado su estudio y denuncia, no sucede lo mismo con su vinculación con las violaciones a los derechos humanos. Con los casos que se presentan en esta sección, pretendemos ejemplificar cómo avanzar en este tipo de análisis. Para su identificación se consultaron fuentes académicas y periodísticas y personas expertas en ambos campos.

Tabla 25.
Ejemplos de problemas en RT/PS/RI, presuntos actos de corrupción y violaciones a DES

CASO	HECHOS DE CORRUPCIÓN		DES INVOLUCRADOS
	PROBLEMAS RT/PS/RI	PRESUNTO ACTO CORRUMPTO	
Contaminación del río Atoyac por descargas residuales.	Incumplimiento de la norma sobre descarga y tratamiento de aguas residuales.	Descargas clandestinas, prohibidas y contaminantes.	Acceso al agua
	Otorgamiento de concesiones sin información suficiente para verificar a quién y cómo cobrar los derechos de agua y vigilar los permisos de descarga de aguas residuales.	Cobros indebidos de multas por administración de pozos de agua.	Medio ambiente sano A la alimentación A la salud
Planta de tratamiento de aguas residuales de San Mateo Huitzilzingo.	Irregularidades en: i. la contratación y ejecución de obras relacionadas con la planta; ii. en el manejo y utilización de los recursos públicos federales destinados para las obras; y, iii. inconsistencias en la información financiera sobre la construcción de la planta.	Presuntamente conflictos de intereses y sobornos, desvío de recursos.	Acceso al agua A la alimentación A la salud
Contrabando de implantes.	Implantes sin registros sanitarios e incumplimiento de las normas correspondientes.	Sobornos a funcionariado de aduana.	A la salud
Ortopédicos de baja calidad.	Aprobación fast track, sin vigilancia sobre los posibles daños a la salud.	Sobornos a funcionariado de diferentes niveles y competencias para favorecer la compra de marcas sin vigilancia.	A la salud
Veracruz: medicamentos falsos y caducos.	Compras irregulares, adjudicaciones directas.	Desvío de recursos, desfalco del erario.	A la salud
Uso discrecional de recursos del Seguro Popular.			

Elaboración propia con información de diferentes fuentes.

Para el análisis de las relaciones entre corrupción y DES seguimos la propuesta descrita en el primer apartado; es decir, partimos de que en estas se expresan las interacciones en RT/PS/RI. Primero identificamos los trámites, tipos de inspección o servicios relacionados con el caso. Seguidamente, determinamos las clases de presuntos hechos corruptos y, finalmente, analizamos cómo afectaron a uno o más DES y a cuáles poblaciones. Así, en algunos casos hallamos problemas en la realización de trámites, prestación de servicios y realización de inspecciones (RT/PS/RI); en otros, presuntas prácticas de corrupción; y en la mayoría, ambos fenómenos. En la siguiente tabla ejemplificamos estas relaciones.

En algunos casos, las violaciones a los derechos económicos y sociales son evidentes e irrefutables y es fácil establecer su relación con la corrupción. En otros, no es ni directa, ni evidente; y, la mayoría de veces los hechos corruptos se caracterizan por la opacidad y el ocultamiento. Veamos cómo afectan a diferentes DES y cómo pueden operar las fallas y problemas en los RT/PS/RI como mecanismos

causales explicativos.

La **contaminación del río Atoyac y otras fuentes de agua** es uno de los muchos ejemplos mexicanos sobre la crisis del sistema de regulación de descargas residuales con contaminantes y sin previo tratamiento. Con ellas, se contravienen la Ley de Aguas, las normas que regulan este tipo de prácticas –como la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección Ambiental, que las prohíbe– y el derecho constitucional al agua; para hacerlo, se debe contar con el permiso de las autoridades federales y estatales. Sin embargo, según informa la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH, 2017), el 78% de aguas residuales no cumple con la normatividad aplicable en materia ambiental; en consecuencia, las inobservancias de la industria sumadas a las descargas de las redes de alcantarillado han causado una crisis ambiental en las zonas aledañas al río.

Las fallas en RT/PS/RI causaron la disminución de la calidad del agua del río Atoyac y sus afluentes por las descargas de residuos de asentamientos

industriales. En el estudio “Evaluación fisicoquímica microbiológica y toxicológica de la degradación ambiental del río Atoyac” (Sandoval *et al.*, 2009) se dio cuenta de cambios en la coloración, conducción y composición del agua, así como la presencia de nitrógeno, fósforo, mercurio, cromo, arsénico, cadmio, níquel, bacterias y compuestos orgánicos, algunos volátiles.

La contaminación de los ríos perjudica tanto la disponibilidad como el acceso al agua potable; su calidad se mide en relación con su inocuidad, lo que posibilita su consumo y utilización sin dañar la salud. Cuando no se cumple con este requisito, pueden lesionarse los derechos al medio ambiente, al saneamiento y la alimentación.

De acuerdo con la Observación General 12, la inocuidad de los alimentos se asocia con una gama de medidas de protección. Estas incluyen evitar la contaminación de productos alimenticios debido a la mala higiene ambiental. La inocuidad se relaciona directamente con la disponibilidad de alimentos de buena calidad, y cuyo consumo no acarree amenazas para la vida o la salud en el inmediato y el largo plazo. En materia de disponibilidad la producción agrícola en condiciones adecuadas es una condición central para garantizar la inocuidad de los alimentos (CDHDF, 2015: 23).

De acuerdo con una recomendación de la CNDH sobre este caso (2017), la contaminación del Atoyac alteró negativamente la calidad del agua usada para el riego de cultivos de consumo humano e identificó la presencia de metales pesados, como plomo, cromo y cadmio, cloroformo, cloruro de metileno y tolueno en los alimentos provenientes de dichos cultivos (CNDH, 2017: 64).

Esta problemática se asocia estrechamente con el derecho al medio ambiente y el saneamiento. De acuerdo con la CNDH (2017), las personas que habitan en las zonas de influencia del río o transitan por ellas no tienen recursos hídricos de una calidad satisfactoria para la salud y el equilibrio ecológico; además, no gozan de servicios públicos adecuados para el saneamiento ni hay medidas de vigilancia

y control de las descargas de agua residual con elementos contaminantes en cantidades superiores a las permitidas legalmente (CNDH, 2017: 116-117).

Además, en 2008 se demostró la alta peligrosidad de permanecer en la zona debido a los vapores y aerosoles derivados de las descargas de metales y otros elementos; además de los mencionados, hay cianuro, cobre, zinc, metilo, fenoles, compuestos de benceno, nitritos, nitratos, fosfatos y xilenos (CNDH, 2017: 67).

Vayamos al segundo caso que figura en el cuadro con el que se inicia esta sección: **la planta de tratamiento de aguas residuales de San Mateo Huitzilzingo**, en el estado de México, en el que los presuntos actos de corrupción se constituyen en el centro de las explicaciones de las posibles violaciones a los derechos humanos al agua y al saneamiento. Según las organizaciones Fundar Centro de Análisis e Investigación y Controla tu Gobierno, en los ejercicios fiscales de 2015 a 2018 presuntamente se presentaron irregularidades en i. la contratación y ejecución de obras relacionadas con la planta; ii. el manejo y utilización de los recursos públicos federales destinados para las obras; y, iii. inconsistencias en la información financiera sobre la construcción de la planta:

son muchas las señales de corrupción que solo en la investigación [de la ASF] podrán ser verificados de manera concreta (...) hay un tema de ineficiencia institucional y un tema de debilidad institucional. Ciertas instituciones que deberían estar para velar estos procesos, o no lo hacen bien o no tienen la posibilidad para hacerlo bien (...) También hay personas dentro de las instituciones que buscan el interés individual y otros fines (...) grupos de personas o redes que van en contra de [el bien público]. (Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2019).

En el momento en el que se asignaron los recursos y se emitió la licitación, las organizaciones y la comunidad de Huitzilzingo documentaron que la planta fue construida en un terreno sin las condiciones adecuadas (Fundar Centro de Análisis e Investigación y Controla tu Gobierno, 2019: 13-14), lo que lleva a que se inunde y se hunda, haciendo

inviabile su funcionamiento y elevando los costos de mantenimiento y uso. De acuerdo con entrevistas a los investigadores de Fundar Centro de Análisis e Investigación, al ejidatario que cedió el terreno le condonaron los impuestos (Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2019) y, pese a que se ha hecho una inversión pública que asciende a los MXN\$ 109 millones, la comunidad, conformada por 15 000 personas, no goza de un sistema de tratamiento de aguas (Fundar Centro de Análisis e Investigación y Controla tu Gobierno, 2019) por lo que ha abandonado terrenos ejidales y se riegan los cultivos con el agua contaminada del río, la única fuente del líquido vital. Estas y otras irregularidades –presuntos hechos de corrupción- fueron denunciadas en un informe presentado ante la Auditoría Superior de la Federación para su investigación.

Los casos **mercado de implantes y accesorios ortopédicos de baja calidad** se refieren al derecho a la salud. En el primero se afectó a usuarios/as de servicios odontológicos con el uso de cementos para adherir prótesis o implantes dentales de cerámica, membranas de regeneración o cicatrización de tejido que no tenían los permisos sanitarios requeridos; el segundo caso concierne a 510 pacientes de diferentes centros de salud a los que se les pusieron clavos intramedulares para fémur y tibia, sólidos o canulados (Fundar Centro de Análisis e Investigación y Controla tu Gobierno, 2019; González y Sánchez, s.f.).

El uso de implantes defectuosos, de acuerdo con el *International Consortium of Investigative Journalists (ICIJ)*, puede provocar daños irreparables a la salud al provocar discapacidades. Los pacientes no tienen forma de saber si están autorizados o han sido retirados del mercado en otros países por fallas en su funcionamiento. Mexicanos Contra la Corrupción y la Impunidad (MCCI) investigó los problemas de RT/PS/RI y los hechos de corrupción asociados; asimismo, reportó que la Comisión Federal para la Prevención de Riesgo Sanitarios (COFEPRIS) ocultó datos y se resistió a suministrar información. Estos dispositivos médicos ingresan al país mediante “acuerdos de equivalencia”, lo que supone que las autoridades mexicanas los aceptan de inmediato sin pruebas de seguridad ni

funcionamiento, por lo que las afectaciones a la salud pueden generarse por diferentes razones:

Prótesis de rodilla que fallan porque el mecanismo que sustituye las funciones de la rótula tiene defectos. Neuroestimuladores cerebrales con problemas en su batería. Implantes de mama que se fabricaron con silicón no apto para uso humano. Bombas de insulina que tienen errores en la detección de los niveles de glucosa. Estos y otros dispositivos médicos con funcionamiento inadecuado, que daña la salud de los pacientes, se han distribuido en México (MCCI, 2018).

Por su parte, el **caso de Veracruz** también es ilustrativo respecto de cómo las prácticas sistemáticas de corrupción conllevan violaciones al derecho a la salud. De acuerdo con la información disponible en medios digitales, el Gobierno del estado compró medicamentos “piratas”, caducos o falsos. Por ejemplo, se suministró agua destilada en lugar de un tratamiento contra el cáncer y se adquirieron pruebas falsas de VIH. Asimismo, se denunció el almacenamiento de medicamentos vencidos, pero no se pudo verificar si fueron obtenidos así o dejaron que caducaran en las bodegas de la entidad federativa.⁵¹

Otro de los principales problemas para garantizar el derecho a la salud es el desvío de recursos (GIRE, comunicación personal, 2020). El **uso discrecional de recursos del Seguro Popular** es un ejemplo de ello, una práctica observada en particular en Veracruz, Oaxaca, Tabasco y Chihuahua por la que la Secretaría de Salud presentó setenta denuncias ante la PGR. Al cierre de la administración de Enrique Peña Nieto se denunció que se desconocía el destino de más de MXN\$ 7000 millones en este rubro; y, al inicio de las gestiones del Instituto de Salud para el Bienestar se conoció que los estados tenían deudas por MXN\$ 54 000 millones (Cruz, 2020).

En el caso de Chiapas, el Gobierno federal asignó MXN\$ 400 millones para construir hospitales en los

⁵¹ Ver, por ejemplo, Niños enfermos de cáncer recibieron quimios falsas durante gobierno de Duarte en Veracruz (16 de enero de 2017), El estado de Veracruz investiga falsas quimioterapias a niños con cáncer (18 de enero de 2017), La PGR recupera 21 millones de dólares desviados del erario de Veracruz (30 de noviembre de 2016) y García, J. (18 de enero de 2017). Referencias completas en la bibliografía.

municipios de Reforma y Yajalón y hacer mejoras en el Centro Médico de Tuxtla Gutiérrez. La ASF detectó fraude en la ejecución de estos recursos, los que no se ejecutaron en obras públicas ni se destinaron a la compra de equipamientos médicos ni mobiliario (Mandujano, 2015). De acuerdo con GIRE, la falta de hospitales afecta la garantía de los derechos a la salud, en general, y a recibir atención materna oportuna y durante el embarazo, parto y puerperio (GIRE, comunicación personal, 2020). La carencia de servicios de salud físicamente accesibles incrementa los costos de desplazamiento, reduce la posibilidad de detectar condiciones de riesgo para la madre y los tiempos de respuesta para la atención de emergencias, poniendo en riesgo su vida y la del producto.

En los casos analizados, los hechos de corrupción afectan específicamente a personas que padecen cáncer o viven con VIH/sida sin detectarlo; también a todas aquellas que sufren algún padecimiento y no accedieron a medicamentos o viven con alguna discapacidad física y requieren de los instrumentos ortopédicos.

A continuación, vamos al caso que desarrollamos a profundidad: el sismo del 2017 y las violaciones al derecho a la vivienda adecuada.

El sismo del 2017 y el derecho a la vivienda adecuada

En este acápite desarrollaremos el caso de estudio elegido para México: el sismo del 2017 y la forma en la que presuntos actos de corrupción produjeron violaciones al derecho a la vivienda adecuada. En su primera sección, planteamos los hechos; en la segunda enfatizamos en el papel de la corrupción en la violación de derechos humanos; en la tercera, detallamos los derechos económicos y sociales violentados; en la cuarta, analizamos las poblaciones en situación de vulnerabilidad victimizadas; y, cerramos con los aprendizajes y recomendaciones a la luz del caso concreto.

En la Observación General N° 4 del Comité DESC de la ONU sobre el derecho a una vivienda adecuada se determina lo siguiente:

debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas (CDESC, 1991).

2017 será recordado como el año de los terremotos. El 7 de septiembre en Tenochtitlán, localidad del estado de Chiapas, un sismo de 8.2 dañó treinta y cuatro casas con la consiguiente pérdida para las familias. El Gobierno destinó MXN\$ 68.8 millones para la reconstrucción, los que fueron distribuidos en 4574 tarjetas para 1495 beneficiarios, pero el dinero no llegó a todas las personas afectadas. En enero de 2018, solo diecisiete lo habían recibido, muchas continuaban en viviendas cuya demolición había sido recomendada por los peritos de protección civil; otras, en casas con daños en el techo o paredes y unas más, las derribaron por haber sido clasificadas como pérdida total y, aunque este fue un requisito para recibir la ayuda, esta nunca les llegó (Gómez y Castillo, 2018).

Gómez y Castillo (2018)⁵² explican que la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CONBV) descubrió que el Banco del Ahorro y Servicios Financieros (BANSEFI) emitió de diez a treinta y cuatro tarjetas a nombre de once personas. En la comunidad verificaron que hubo gente que recibió solamente una y otras ninguna, pese a que sus nombres estaban en las bases de datos de damnificados del Fondo de Desastres Naturales.

De acuerdo con la información de la CNBV, recabada por Gómez y Castillo (2018), el BANSEFI no tiene mecanismos para prevenir fraudes con los

⁵² A respecto, ver los dos artículos de Gómez, T. y Castillo, M. (2018). Las referencias completas están en la bibliografía.

plásticos que emite ni detectar operaciones inusuales. Al inicio de la investigación se determinó la clonación de beneficiarios; más adelante se descubrió que el 95% de las tarjetas habían sido reproducidas ilegalmente y 258 beneficiarios/as denunciaron transacciones bancarias que no reconocían como propias. Según las autoras citadas, estas fueron empleadas para compras por un monto total de poco más de MXN\$ 2 000 066 antes de que les fueran entregadas a sus destinatarios.

Chiapas no fue el único lugar en donde la corrupción y los sismos lesionaron el ejercicio de derechos. El 19 de septiembre de 2017 (en adelante 19-S) –día del trigésimo segundo aniversario del terremoto de 1985 que devastó la capital-, a las 13:14 horas, un temblor de 7.1 grados sacudió la Ciudad de México (CDMX) por cerca de dos minutos⁵³; colapsaron treinta y ocho inmuebles (Ibarra, C., 2019) y, con el paso del tiempo, se han documentado daños en unos 4000 más (CDHDF, 2018: 11).

Vayamos un poco más atrás. ¿Qué pasa con la corrupción en la construcción de vivienda en la CDMX? Este problema es muy anterior al 2017 y el temblor puso al descubierto las fallas en el proceso de reconstrucción de 1985. Según una entrevista a Suma Urbana (2019), los peritos detectaron que las “áreas de transición” (lugares donde cambian las características del subsuelo) eran las más vulnerables, lo que hacía necesario elaborar, difundir y usar un “atlas de peligros y riesgos” para identificar y gestionar los usos del suelo en esas zonas, obligación que no fue cumplida a cabalidad. En Xochimilco, Iztapalapa y Azcapotzalco, por ejemplo, como parte de políticas de interés social se edificaron viviendas en sitios inapropiados o se superó el número de pisos autorizados. En tal sentido, “La corrupción en el desarrollo urbano conlleva a la pérdida de vidas, del patrimonio, de la calidad de vida, a la pérdida de servicios, en beneficio de los constructores y los políticos que le apoyan” (Suma Urbana, comunicación personal, 2019).

También se documentó negligencia administrativa en la inspección de los edificios dañados en 1985; por ejemplo, se dio un mantenimiento inadecuado a los inmuebles, no se siguieron los protocolos para su reconstrucción o demolición ni los procedimientos de verificación administrativa (Durán y Vergara, 2018).

También hubo inconsistencias en la información relacionada con los dictámenes de protección civil, inspecciones de vigilancia de obras, sobre planos arquitectónicos y estructurales o peritajes contradictorios (González, C., 2018). De acuerdo con Suma Urbana, se ignoraron las recomendaciones y protocolos emitidos desde el sismo de 1985.

Debido a las omisiones en los peritajes e inspecciones posteriores al terremoto de 1985 –o a la desatención de las recomendaciones– los inmuebles peligrosos, que debían ser demolidos, se siguieron empleando. Sus reparaciones irregulares generaron una sensación de seguridad. Por ejemplo, el edificio “Álvaro Obregón”, catalogado como “muy peligroso” desde 1985, no debía ser habitado (Suma Urbana, comunicación personal, 2019); además, en 1997 se recomendó que no fuera ocupado por su inclinación; en 2017 colapsó y causó la muerte de cuarenta y nueve personas (Saúl, 2018).

Después de 1985, antes del 19-S, hubo otros actos de corrupción que impactaron en la calidad y seguridad de la vivienda. La organización MCCI recopiló información de veintiocho edificios dañados por el sismo de 2017; en cada caso se reflejan diferentes fallos y prácticas corruptas en los trámites, la prestación de servicios y la realización de inspecciones (RT/PS/RI), tales como permisos falsos o inconsistentes de uso del suelo; construcción de obras sin permisos, protección o supervisión de profesionales; instalación de objetos pesados en pisos superiores sin la estructura para soportarlos (espectaculares, antenas, más pisos, helipuertos, tinacos de agua, por ejemplo) (MCCI, 2018);-o, la simulación o inaplicación de planes de protección civil. Estas prácticas también fueron mencionadas en el grupo de discusión sobre el caso.

Desde hace años esta problemática es inherente a la política de vivienda de la CDMX de forma generalizada, por lo que, como explica José Antonio Guevara, la corrupción se relaciona con las violaciones al derecho a la vivienda. Es lo que sucede con el uso arbitrario, discrecional y sin transparencia de las Reglas de Operación del Instituto de Vivienda (INVI) (Guevara, comunicación personal, 2019) en los desalojos forzosos y la falta de certeza jurídica de la propiedad de la vivienda, lo que ameritó una

⁵³ En septiembre este y el sismo del día 7 afectaron, además, a Chiapas, el estado de México, Guerrero, Morelos, Puebla, Oaxaca y Tlaxcala.

recomendación de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal en 2013:

Preocupan a esta Comisión los casos de invasión de predios del INVI, en los que se acreditó su falta de interés para recuperarlos, en perjuicio de algunas y algunos beneficiarios de vivienda, así como la probable corrupción que pudiera existir en ese Instituto y por parte de algunas organizaciones que gestionan vivienda. Esta Comisión tiene conocimiento de casos de los que ciertas organizaciones se ven mayormente privilegiadas sobre otras o sobre algunos ciudadanos, sin existir fundamento para ello (CDHDF, 2013).

Como explica Suma Urbana (2019), los derechos a la ciudad y a una vivienda adecuada se relacionan íntimamente con el cumplimiento de las reglamentaciones de desarrollo urbano. En 2012 sistematizó información sobre las irregularidades en el uso del suelo en 700 colonias de la CDMX y mostró cómo se perjudica el disfrute de ambos derechos por la falta de un adecuado planeamiento urbano y su apropiada implementación.

Como se observa en la tabla anterior, uno de los principales problemas del incumplimiento de la normativa de desarrollo urbano es la construcción de edificios de interés medio con la norma 26, emitida para regular la construcción de vivienda de interés

social; esto trajo consigo afectaciones a la seguridad jurídica de la tenencia de la propiedad y a su accesibilidad económica. Asimismo, el crecimiento desmedido de este tipo de residencias generó una densificación urbana insostenible.

El sismo del 19 de septiembre del 2017 derribó varias casas, cobró la vida de decenas de personas y lesionó la integridad personal de otras, daños que pueden atribuirse a muchos de los presuntos actos de corrupción mencionados, tanto los previos como los directamente relacionados con el 19-S; estos últimos se observaron, en particular, durante las primeras etapas del diagnóstico y el planeamiento de la reconstrucción. Muchos edificios continuaron habitados pese a las recomendaciones de desalojo contenidas en los peritajes; por el ocultamiento de información, no se integraron los expedientes para investigaciones sobre los colapsados y se encontraron inconsistencias en sus planos.

Asimismo, durante el proceso de reconstrucción y la entrega de las primeras ayudas, hubo presuntos actos de corrupción, como se lee en los testimonios recopilados para esta investigación:

En mi caso, la gente de la delegación nos citó a una reunión recién ocurrió el sismo. Nos pidieron que entráramos sin el celular, dijeron “no pueden grabar, no pueden tomar fotos lo que les vamos a decir es confidencial”. Nos dijeron: “tenemos varias constructoras con las que ha trabajado la delegación que

Tabla 26.

Problemas relacionados con el desarrollo urbano y el acceso al derecho a la vivienda adecuada

IRREGULARIDADES	AFECTACIONES AL DERECHO	ACTORES	IMPACTOS
<p>“Construcción de 5000 edificios de interés medio, usando la norma 26 aplicable para vivienda de interés social entre el año 2000 hasta hoy [2019]”.</p> <p>Este tipo de prácticas lleva a que las constructoras no paguen impuestos.</p>	<p>Las irregularidades e ilegalidades en la construcción impiden el registro de la propiedad, se afecta el derecho a la seguridad jurídica de la tenencia.</p> <p>Con los subsidios de interés social se financiaron viviendas de interés medio alto.</p> <p>Este tipo de vivienda llevó a que el agua de otras colonias fuera desviada para garantizarla en proyectos irregulares.</p>	<p>Secretarías de Desarrollo Urbano y de Medio Ambiente.</p> <p>Constructores. Compradores.</p>	<p>Este tipo de viviendas generó una explosión demográfica en zonas donde los servicios, como salud o educación, resultaron insuficientes para cubrir a toda la población.</p>

Fuente: entrevista con Suma Urbana (2019).

están dispuestas a colaborar porque son muy sensibles a la tragedia y va a reconstruir el edificio. Estamos resolviendo el esquema, pero vamos a construir más apartamentos” -aquí salió el concepto de redensificación- La idea es que con lo que se venda adicional se recupere el costo del inmueble. Hay dos condiciones: que tienen que decidir aquí y ahorita; y no puede salir de esta oficina la conversación, si se enteran los demás vecinos será un caos, no tenemos más empresas para ayudar, si lo divulgan lo vamos a negar y se puede caer la negociación”. La reconstrucción era gratuita pero no nos explicaron cómo sería el proceso de entrega ni a que nos comprometíamos (...) la constructora tomó por un tiempo el control de la reconstrucción del edificio. Después la constructora decidió no seguir participando. Demolieron mi edificio (...) ahora las personas damnificadas siguen en la ruta de recuperar su inmueble. (Grupo focal, 2019).

La corrupción que derivó en los derrumbes

Son diversos los actos de corrupción relacionados con los derrumbes del 2017 cuya consecuencia es la afectación a los derechos humanos. Comencemos por los previos al sismo; uno de los más importantes es

el **soborno para construir viviendas en áreas de riesgo**, lo que incluyó la reconstrucción o habilitación de inmuebles dañados en el terremoto de 1985; y, los **pagos a los inspectores** que debían dar cuenta tanto de la calidad de la obra, en especial de la calidad de los materiales y la seguridad, como del cumplimiento de las características de la vivienda conforme a su ubicación.

En estos casos nos encontramos con **tipos de corrupción que permiten la realización de acciones prohibidas**, cuya consecuencia es que las casas y edificios se derrumbaran con el sismo o sufrieran daños estructurales, con la consecuente violación a los derechos a la vivienda, a la integridad personal y, en los casos más desastrosos, a la vida.

También identificamos actos de corrupción que violentan el derecho a la vivienda después de ocurrido el sismo, como los **sobornos a los inspectores** en las etapas inmediatamente posteriores -cuando se diagnosticaron los daños y se formularon los planes de reconstrucción- para que **no se declarara la pérdida total de los edificios**, evitar las demoliciones y **seguir arrendándolos para no tener pérdidas económicas**. De nuevo estamos frente a una **corrupción que permite acciones prohibidas**. Además, hubo **tráfico de influencias** en la designación de las empresas encargadas de la reconstrucción y **desvío de los fondos** destinados a indemnizar a las personas cuyas casas fueron declaradas como pérdida total. En el siguiente cuadro figura un resumen de los actos de corrupción vinculados con el 19-S.

Tabla 27.

Algunos ejemplos de presuntos hechos de corrupción antes y después del 19 S

DESPUÉS DE 1985	ANTES DE 2017	EN 2017	DESPUÉS DEL 19-S
Fallas en peritajes y verificaciones administrativas de edificios dañados por el sismo.	Inaplicación del reglamento de construcción.		Cobro de sobornos para acelerar trámites.
Reparaciones irregulares, sin supervisión técnica.	Permisos indebidos sobre usos del suelo.	Peritajes incompletos, inconsistentes o incoherentes en relación con el estado de los edificios, las causas del daño o el impacto de construcciones aledañas.	Presiones por acuerdos con inmobiliarias y condicionamiento de ayudas.
Uso de inmuebles con daños estructurales o declarados como inutilizables.	Construcciones prohibidas o sin permisos.	Ocultamiento de información.	Entrega de ayudas a personas que no fueron víctimas.
Fueron expropiados inmuebles que debían demolerse y la mayoría de ellos seguían en uso. Un ejemplo fue el edificio “Álvaro Obregón”.	Corrupción de directores responsables de obra y encargados de protección civil.	Información incompleta o ausencia de planos arquitectónicos o estructurales.	Ocultamiento de información sobre edificios caídos, demolidos, afectados o con daños.
	Uso de documentación falsa para trámites.	Fallas en los planes de evacuación por incumplimiento de recomendaciones de Protección Civil.	Uso político de los apoyos para la reconstrucción en el contexto electoral (CDHDF, 2018: 12)
	Desconocimiento de sellos de clausura puestos en las obras por parte de varias autoridades.		
	Constancias de seguridad estructural falsas.		

Elaboración propia con información de casos documentados por MCCI, “Documenta desde abajo”, Suma Urbana y la CDHDF (2018) y la suministrada en entrevistas y el grupo de discusión realizados en el marco de la investigación.

Demos ahora una mirada a los **actores relacionados con los presuntos hechos de corrupción**. Siguiendo los informes de la sociedad civil⁵⁴ y la Comisión de Derechos Humanos de la Ciudad de México, es una red amplia y diversa. Por acción y por omisión, el listado de servidores públicos capitalinos de diferentes entidades es larguísimo y de vieja data, sobre todo si se toma 1985 como punto de referencia para el análisis.

Numerosos funcionarios incumplieron las obligaciones de garantizar diversos derechos (seguridad jurídica, protección ante riesgos naturales y antrópicos, vivienda adecuada, por ejemplo) y de proteger a las personas contra actos de particulares que violaban la ley debido a que encubrieron, minimizaron o ignoraron potenciales riesgos en las viviendas y peligros para la vida. Además, con su negligencia y corrupción lesionaron la protección a derechos como la información o la justicia para que los casos no fueran judicializados, por lo que se dejan abiertas las puertas para su futura repetición en caso de nuevos sismos, con lo que se ahondaron las condiciones de vulnerabilidad de las víctimas.

También son responsables los encargados de la dirección de obras o de la protección civil. Sin formación, capacitación ni certificaciones, y ni siquiera conocimientos mínimos para desempeñar esos puestos, con sus decisiones avalaron la ocupación, la no demolición, la edificación o cualquier otra acción en construcciones que incumplían los requisitos de ley (durante su levantamiento o averiadas después del sismo, por ejemplo).

Asimismo, los constructores y profesionales de la ingeniería, la arquitectura o el derecho actuaron con dolo al emitir dictámenes incoherentes o incompletos para validar obras altamente peligrosas, elaborar planos inconsistentes o bien incumplir con trámites, dictámenes, permisos o reglamentos. En varios casos documentados por la sociedad civil, violaron los sellos de clausura de obras suspendidas por la autoridad, desobedecieron órdenes de demoler lo avanzado, construyeron en zonas peligrosas o de riesgo y redujeron la calidad y cantidad de materiales para abaratar costos, por mencionar algunas prácticas:

directores responsables de obra y corresponsables de seguridad estructural, firmaban por firmar – a esto se le conoce como firmones-, y cobrar y no revisar, sumado a una ausencia de autoridad. Hoy estamos reparando daños de deficiencias constructivas que no fueron supervisadas (...) por sacar obras rápido y sostener el negocio sin cumplir con la norma. (Grupo focal, 2019).

También son presuntos corruptos los propietarios (o habitantes) de departamentos, colegios o negocios que, teniendo conocimiento de dictámenes o recomendaciones de demolición, reparación o desalojo, fueron omisos en su cumplimiento. Son responsables porque falsificaron documentos, recurrieron al soborno para obtener permisos o vistos buenos en los procesos de verificación, construyeron o modificaron sin la supervisión de un profesional o rentaron o compraron inmuebles sin verificar el riesgo para la vida de los usuarios/as (tener daños estructurales o estar en zonas peligrosas o de riesgo, por ejemplo):

hay condóminos que nunca tuvieron una asamblea. ¿Por qué hacer responsable a la autoridad de un asunto que le toca a la gente que vive en comunidad? (...) como pagar el mantenimiento del edificio (...) muchos edificios cayeron por falta de mantenimiento, como la impermeabilización, pues la humedad puede generar daños estructurales...

El agente corruptor no siempre es el servidor público. Por ejemplo, en el edificio de Pacífico 223 se les ocurre poner un tinaco en el último piso (...) ese edificio no hubiera tenido las lesiones que tuvo si no le hubieras colocado ese peso. Vibró el edificio, se fracturó y tocó demolerlo (...) es ilegal no hacer el cálculo, pedir el permiso y la autorización y valorar si eso va a afectar no a tus vecinos...

Hoy está de moda que las construcciones tengan espacios abiertos [espacios tipo loft]. Si a un departamento le quitas ese muro sin hacer el cálculo estructural,

⁵⁴ Suma Urbana, MCCI y Documenta desde abajo, por ejemplo.

sin haber hecho una valoración arquitectónica o ingenieril [pones en riesgo el inmueble], se quitan muros de carga sin valorar eso...

Hay mucha vivienda irregular, en zonas de conservación que instalaron una propiedad de la que no pueden reclamar porque nunca ha sido registrada... ¿Cómo los ayudas? (Grupo focal, 2019).

Los actos de corrupción observados en el sismo de 2017 en la Ciudad de México para construir en lugares de alto riesgo, sin observar las reglas de calidad y seguridad, **son inherentes a la política de vivienda**. De hecho, al grupo que la controla se le conoce como “el cártel inmobiliario” (Romandía *et. al.*, 2018; Cruz, 2019); este se dedica tanto a las construcciones de interés social promovidas por el Gobierno, como a las desarrolladas por empresas privadas. Por ende, no estamos frente a **actos de corrupción** aislados, sino **endémicos o estructurales que afectan la política de vivienda y el derecho correspondiente**. Si nos concentramos en esta política, solamente con el caso no podemos dar cuenta de la corrupción en otras áreas gubernamentales ni encontramos conexión evidente con ella, por lo que **su nivel es focalizado**.

Derechos económicos y sociales violados por la corrupción en el caso de los sismos

La ocurrencia de un temblor acarrea diversos perjuicios a los derechos humanos; los inmediatos se observan en los derechos a la vida, la salud o a una vivienda adecuada, por ejemplo. Se daña la infraestructura urbana, lo que impide o pone en riesgo la movilidad por la ciudad; se perjudica el suministro adecuado y permanente de la luz, el agua o internet. Después del sismo, se les debe garantizar a las personas damnificadas el derecho a la asistencia humanitaria en situaciones de emergencia, con la atención en salud, su ubicación en un lugar adecuado para resguardarse y la alimentación, entre otras acciones; asimismo, el Estado debe restablecer los derechos afectados y reparar a las víctimas.⁵⁵

Según información de la Plataforma CDMX, citada por la CDHDF (2018: 17), a finales de agosto

de 2018 había 4136 inmuebles clasificados en niveles de riesgo alto, medio y bajo, este último con el mayor porcentaje, un 43%; también había veinticinco inmuebles con riesgo de colapsar y la demolición de 412 edificios (CDHDF, 2018: 17). Para el mismo año, la iniciativa “Documenta desde Abajo” aseguró que ninguna autoridad oficial había producido información que permitiera establecer los derechos humanos afectados por el sismo del 19-S:

[en] las bases de datos sobre inmuebles afectados, tenían inmuebles repetidos, unos decían en riesgo de colapso, otros que ya estaban demolidos y seguían en la base, otros decían “riesgo medio” cuando eran de “riesgo alto de colapso” (...) hasta la fecha, se reportó que solo se ha demolido el 45% del total que debería demolerse (...) algunas personas siguen viviendo allí, otras se han ido de su casa y no tienen una ruta clara de qué va a pasar con sus viviendas. (Grupo focal, 2019).

En lo que hace al incumplimiento de normas de desarrollo urbano, la CDHDF (2018) reportó diecinueve expedientes de quejas relacionadas con grietas o hundimientos en viviendas que ponen en alto nivel de peligro a sus habitantes (CDHDF, 2018: 37).

Después del sismo hubo personas que no pudieron recuperar algunos bienes porque los edificios donde vivían fueron demolidos sin previo aviso; también hubo problemas con los dictámenes de mitigación de riesgos, falta de información sobre el tipo y condiciones de la vivienda que iban a recibir por parte de los programas de reconstrucción y, en algunos casos, se les entregaron apartamentos con dimensiones menores a los perdidos:

No sabíamos qué edificios colindantes se iba a demoler o no (...) tienes un edificio que está a medio caerse, necesitas saber qué va a pasar pues tienes tu casa ahí (...) nunca nos dieron la mitigación de riesgos. Los vecinos se quejaban de las maquinarias usadas para la mitigación (...) tienes un Estado que avanzó lento,

⁵⁵ Para un balance sobre las acciones gubernamentales en este caso ver CDHDF, 2018: 17-29.

diciendo “no puedo hacer demoliciones porque no tengo la ley que las avale, no puedo hacer un programa de vivienda”. Se vuelve un problema formal ante una situación extraordinaria.

Curiosamente te encuentras con vecinos que dicen “no pues, lo que nos den”, así no sepan si los apartamentos estaban con acabados o no. No les importa, con tal de que ya les den [la vivienda].

Se tuvo que sacrificar un metraje. No se iba a construir lo mismo que había. Técnicamente no se puede porque era un edificio viejo (...) una cosa es que cedas el 15% de lo que tenías otra que cedas el 5%, eso lo tuvimos que negociar. (Grupo focal, 2019).

Las poblaciones en situación de vulnerabilidad más afectadas

En los casos relacionados con la aplicación arbitraria de las reglas de operación por parte del INVI, se revisaron veintiún expedientes de quejas en los que se evidenció el perjuicio a más de ochenta familias, integradas por **niños y niñas, personas adultas mayores y personas con discapacidad**; estas, de acuerdo con la CDHDF (2013), no habían podido acceder a una vivienda por sus condiciones económicas y de vulnerabilidad. Según su mandato, la población objetivo de esta institución son **los sectores de más bajos recursos** de la ciudad, de modo que el no aplicar la norma o hacerlo inadecuadamente se sumó a las causas de exclusión.

En cuanto a los daños derivados del sismo del 19 de septiembre del 2017, al no haber un censo de las víctimas con sus características y condiciones, es difícil establecer los impactos específicos por poblaciones en vulnerabilidad. Sin embargo, aunque el evento perjudicó a la totalidad de habitantes de la capital, es posible identificar a algunas de ellas. De acuerdo con datos de la Comisión de Derechos Humanos de la CDMX, fallecieron 200 personas adultas y veintiocho **niños y niñas**, mientras que sesenta y nueve fueron rescatadas con vida (CDHDF, 2018: 17). De las fallecidas, **112 eran mujeres y dieciséis niñas**, el 60.5% del total de las víctimas fatales (CDHDF, 2018). De acuerdo con un análisis inicial sobre la mortalidad femenina, Solís y Donají

(2017) explicaron que esto se debe a que eran obreras de la maquila de ropa en precarias condiciones o mujeres que trabajan en el hogar.

Al desplomarse el área administrativa del colegio Rébsamen -el único edificio donde la mayoría de los afectados eran menores- y dos pisos habitados por la directora, murieron **nueve niños, diez niñas** y siete adultos; las ampliaciones hechas, con un peso estimado de 220 toneladas, fueron agregadas sin el reforzamiento adecuado (Franco y Melchor, 2018).

De acuerdo con el comisionado para la Reconstrucción de la Ciudad de México, la mitad de los damnificados eran **personas adultas mayores**, algunas con pensiones o ingresos muy bajos (Hernández, 2017), a quienes la pérdida del hogar afecta de manera significativa porque se quedan sin su único patrimonio cuando ya no son sujetos de crédito porque ya no trabajan o están en edades avanzadas (Ferri, 2018).

La gente mayor no sabe usar el internet, no sabe ir a las gacetas y escribir una petición bien fundamentada. Mucha gente mayor me hablaba y me decía “hija, ayúdame”.

Las personas mayores se tardaron más en reaccionar después del sismo.

Muchas personas adultas mayores quedaron en situación de calle y no tienen la posibilidad de articularse, ni la posibilidad de exigir sus derechos (Grupo focal, 2019).

Asimismo, las **personas adultas mayores** están más expuestas a enfermedades crónicas degenerativas susceptibles de agravarse por la tensión y la crisis desatadas por la pérdida de su vivienda. Su condición de vulnerabilidad se incrementa cuando viven en aislamiento social o sufren el abandono familiar. En este grupo, las **mujeres** son las más expuestas debido a que no suelen contar con la seguridad jurídica de sus bienes.

También hallamos diferencias en la ocupación, el nivel educativo y la capacidad organizativa de las víctimas. Como explicaron en el grupo focal (2019), muchas pudieron hacer todos los trámites requeridos porque tenían tiempo, conocimientos y una ocupación que se los permitió; o, ingresos suficientes para

costear los procedimientos administrativos y de transporte: “Mi mamá tiene 77 años y todavía sigue con el trauma, no quiere salir, la damnificada colateral soy yo porque mi trabajo me permite ir a hacer todos los trámites” (Grupo focal, 2019).

La capacidad de organización colectiva generó diferencias en el acceso a los programas y proyectos de reconstrucción. Los condóminos organizados y funcionando adecuadamente antes del sismo, sortearon los requisitos legales con menos dificultades. Gracias a sus capacidades de articulación y manifestación pública de sus demandas, algunos grupos accedieron a más beneficios. Las diferencias también se observaron en la toma de acuerdos. Por otra parte, algunos procesos de reconstrucción fueron judicializados por la inconformidad con lo acordado con las autoridades.

La coordinación es importante. La coordinación entre autoridades, entre estas y los vecinos, y entre vecinos. La coordinación adecuada entre los damnificados hubiera reducido el doble registro o el registro de personas que no fueron damnificadas. Este problema se presentó mucho en el programa de rentas que se ofreció al inicio. Ahora si quieres acceder a cualquier beneficio los requisitos se endurecieron. (Grupo focal, 2019).

Otro aspecto a considerar son las zonas de residencia en la CDMX. La CDHDF (2018) conformó varios expedientes de quejas relativas a viviendas en zonas de alto riesgo en las siguientes colonias:

Del Mar, Villa Centroamericana y del Caribe, en Tláhuac; La Planta, Paraje Zacatepec, Lomas Estrella, Santa Martha Acatitla Norte y Santa Cruz Meyehualco, en Iztapalapa; además San Gregorio, Santa Cruz Acalpíxca y Santa María Nativitas, en Xochimilco (...) Un caso paradigmático es el de la colonia Del Mar, de la delegación Tláhuac, ya que aparecieron grietas que llegan hasta

la delegación Iztapalapa (CDHDF, 2018: 37).

Especialistas de las Universidades Nacional Autónoma de México y Autónoma Metropolitana determinaron que el 98% de las viviendas de ocho colonias de la delegación Tláhuac, sufrieron daños en el 19-S debido a hundimientos, grietas y colapsos producidos antes del temblor. Después de este, surgieron 142 nuevas grietas y sesenta socavones. Al respecto, advirtieron que se requiere mejorar la información sobre la gravedad y comportamiento de estos daños geológicos (Sandoval, 2017). Por otra parte, “El Gobierno no puede construir en áreas nacionales protegidas, suelo de conservación o suelos federales (...) muchas personas compraron o construyeron de manera irregular en estas zonas” (Grupo focal, 2019), por lo que hubo dificultades para la reconstrucción de las viviendas dañadas en dichas zonas por las prohibiciones de ley.

Finalmente, en el caso de las tarjetas de BANSEFI para los damnificados del terremoto, se afectó a **personas campesinas y agricultores** de Tenochtitlán, Chiapas, el estado con el puntaje más bajo del país en el Índice de Desarrollo Humano correspondiente a 2012. En esta pequeña comunidad viven 396 hombres y 365 mujeres que, de acuerdo con la información disponible en internet, conforman 204 hogares en 197 viviendas; muchas de ellas son inadecuadas por la calidad del material: treinta y siete tienen piso de tierra y veintisiete, una sola habitación, por lo que hay hacinamiento.⁵⁶ Según los testimonios recabados por Gómez y Castillo, algunas personas damnificadas perdieron sus trabajos porque debían tramitar personalmente las tarjetas (Gómez y Castillo, 2018).

Recomendaciones para la protección de los DES a partir del caso concreto

Tanto el combate a la corrupción como la garantía plena de los derechos humanos implican grandes retos. La revisión de las diferentes explicaciones sobre la corrupción, así como el análisis de los casos,

⁵⁶ Datos tomados de Nuestro México, Tenochtitlán, Chiapas. Disponible en <http://www.nuestro-mexico.com/Chiapas/Villaflores/Tenochtitlan/>

nos permiten plantear algunas recomendaciones para superarlos, las que expondremos a continuación.

Identificar, vigilar y modificar las interacciones proclives a la perpetración de actos de corrupción en los trámites, prestación de servicios y realización de inspecciones

Como se mostró en el estudio de caso, en las interacciones cara a cara entre el funcionariado público y la ciudadanía hay más propensión a cometer hechos de corrupción que suelen estar más relacionados con presuntas violaciones a los DES. De allí que sea fundamental i. analizar las prácticas más sensibles tomando como punto de partida la identificación de RT/PS/RI asociados con el acceso o garantía de un DES—directa o potencialmente—; ii. diseñar indicadores para vigilar el adecuado cumplimiento de los trámites, es decir, sin prácticas corruptas; y, iii. hacer las modificaciones necesarias para “liberarlos” de ellas suprimiéndolos, digitalizándolos o automatizándolos, por ejemplo.

Los corruptólogos deben prestar más atención a las violaciones a derechos humanos

Es necesario profundizar en el análisis relativo a la forma en que los hechos de corrupción pueden implicar violaciones a los derechos humanos o configurar las condiciones para su vulneración en el corto, mediano y largo plazos. Es importante elaborar una narrativa oficial, ciudadana y política que trascienda la preocupación por el erario público y ponga en el centro de la discusión la importancia de combatir este flagelo, porque incrementa las condiciones de vulnerabilidad de las personas y viola nuestros derechos.

Las personas especialistas en derechos humanos deben considerar la corrupción como una de las causas de sus violaciones

Esto supone analizar las fallas en las interacciones relacionadas con trámites, servicios e inspecciones desde el enfoque propuesto y desentrañar los procedimientos cotidianos, entender los estándares técnicos plasmados en las normas y, sobre todo, tener

conocimiento técnico especializado sobre los DES. Para esto último es indispensable la conformación de equipos interdisciplinarios con personas expertas en derechos humanos, medio ambiente, agua, alimentación, arquitectura, ingeniería y salud, por mencionar algunos tópicos.

El acceso a la información es central

El Estado debe mejorar la calidad de la información, difundirla en un lenguaje sencillo y reducir los tiempos de entrega de la solicitada por la ciudadanía. Debe cumplir a cabalidad con sus obligaciones de transparencia (Grupo focal, 2019).

El ejercicio de los derechos a la participación, al acceso a la información, a la denuncia y la libertad de expresión puede ser una herramienta para la lucha contra la corrupción. Hay estudios que comprueban que cuando hay más libertad de expresión y libertad de información, hay menos corrupción. Son mecanismos que permiten denunciar. Son derechos que permiten prevenir porque se sabe que van a funcionar. Es muy importante contar con medios de comunicación que puedan difundir nuestro trabajo y que pongan a funcionar la rendición de cuentas. (Fundar Centro de Análisis e Investigación, 2019).

Se debe rechazar de manera contundente y colectiva la corrupción

Una ventana de oportunidad en el combate a la corrupción es que cada vez más personas reconocen que debe ser eliminada porque constituye un problema grave, un 90% de las y los mexicanos, según el Barómetro Global de la Corrupción (2019). Asimismo, según Casar (2015) entre 1996 y 2015 se incrementó el número de notas periodísticas sobre este problema, cuyas menciones pasaron de 1.4 a 107 veces diarias. Estas cifras dan cuenta de la creciente relevancia que le da la opinión pública.

CORRUPCIÓN Y VIOLACIONES A LOS DERECHOS ECONÓMICOS Y SOCIALES EN REPÚBLICA DOMINICANA

Este capítulo lo dedicaremos al análisis de la problemática en República Dominicana (o RD, indistintamente, de aquí en adelante) con base en la información proveniente de un exhaustivo análisis documental y hemerográfico y entrevistas a personas especializadas. Fue materialmente imposible llevar a cabo los grupos focales debido a la pequeña cantidad de especialistas cuyas agendas, ocupaciones o voluntad no fueron propicios.

Al igual que los precedentes, se estructura en tres secciones. En la primera, estudiamos los análisis de las personas especialistas dominicanas sobre las causas de la corrupción y el diseño institucional para combatirla, los obstáculos y sus retos. En la segunda, realizamos un análisis estadístico descriptivo e inferencial que permite vincularla con las violaciones a derechos económicos y sociales. Finalmente, en la tercera, presentamos un caso ilustrativo sobre la incidencia de la corrupción en la violación a los DES en este país.

Explicando la corrupción en República Dominicana

Participación Ciudadana (2003: 4) entiende como corrupción “cuando una persona, grupo o sector se beneficia directa o indirectamente, de manera ilícita, poniendo sus intereses personales, grupales o sectoriales por encima de los demás y carente de toda ética”. Entre los elementos que la caracterizan se

cuentan los siguientes:

- transgresión a una norma jurídica;
- obtención de un beneficio privado, que generalmente surge en una función pública; y,
- el encubrimiento de comportamientos corruptos con apoyo de altos dirigentes políticos vinculados con actores estratégicos del sistema de justicia, como jueces y fiscales.

Además, Participación Ciudadana considera que existen varios factores formales que causan y facilitan la corrupción. Entre ellos menciona los siguientes:

- el abuso de poder desde posiciones públicas o privadas;
- la carencia o debilidad de procedimientos y mecanismos institucionales que garanticen la transparencia;
- débiles marcos legales que tipifican y sancionan la corrupción administrativa pública;
- el reforzamiento de las actitudes individualistas y el consumismo en sustitución de los valores éticos, como solidaridad, honestidad y responsabilidad; y,
- la impunidad. Esta se manifiesta de diversas maneras; las más visibles son el tráfico de influencias y la obtención de prebendas personales.

De acuerdo con la Comisión Nacional de Derechos Humanos de República Dominicana, la justicia adolece de una influencia del poder político que la limita y neutraliza; tal falta de independencia judicial genera un patrón estructural de impunidad que perpetúa las violaciones a los derechos humanos e impide la protección a las personas violentadas. Esta problemática motivó a la CNDH-RD a proponer una profunda reforma del sistema de justicia (Servicios de Acento, 2017).

Siguiendo su análisis, el secuestro de la justicia por el poder político se demuestra con las presuntas irregularidades y falencias identificadas en el concurso interno para elegir fiscales del Consejo Superior del Ministerio Público (Edith Febles reitera denuncia..., 2018). De acuerdo con Febles (2018), desde antes se sabía quienes serían nombrados. Tras denunciarlo, la periodista y su equipo (Ricardo Nieves y Altagracia Salazar) fueron despedidos del programa de televisión “Enfoque matinal” de CDN (Salida de Edith..., 2018).

En los informes “Veinte años de impunidad: investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana” (2009) y “La corrupción sin castigo” (2014), ambos de Participación Ciudadana se recogen más de 200 denuncias documentadas de 1983 a 2013 (Participación Ciudadana, 2009). Según el primero, de 130 casos denunciados, solamente en seis se obtuvieron decisiones judiciales definitivas y en uno solamente hubo sanción civil, pero no penal; en su mayoría, están relacionados con sobrecostos de obras de infraestructura, incluyendo hospitales, y compra de materiales y suministros. En el segundo figuran noventa y cuatro denuncias; de ellas el 32.9% son contra ministerios, dato que demuestra que la corrupción permea principalmente al Poder Ejecutivo; visto de otra forma, esto puede indicar la falta de denuncia de los actos corruptos cometidos en los poderes Judicial y Legislativo.

Para Pimentel (comunicación personal, 2019)⁵⁷, la impunidad, las debilidades en el cumplimiento de la ley, el financiamiento ilícito a las campañas electorales, la ausencia de fiscalización del Congreso

y órganos de control interno y externo -como la Cámara de Cuentas y la Contraloría General de la República- permiten que la corrupción continúe vertiginosamente. Asimismo, Gregorio Montero⁵⁸, entrevistado para esta investigación, coincide con Pimentel al señalar la falta de compromiso de los actores políticos para fiscalizar los sistemas de control interno y externo.

Por su parte, en la audiencia temática de la CIDH (2017) sobre derechos humanos y denuncias de impunidad y corrupción en RD, las organizaciones de la sociedad civil señalaron que estas caracterizan el sistema político dominicano, lo que tiene un impacto directo sobre los derechos humanos, en particular los de las personas en situación de vulnerabilidad. Agregaron que con la desviación de fondos públicos para el beneficio de la clase política y de intereses privados nacionales e internacionales, se incumple con la garantía de los derechos sociales, económicos y culturales para toda la población (CIDH, 2017).

Jovine⁵⁹ (comunicación personal, 2019), con base en el informe “Autopsia fiscal”, de Oxfam, considera que hay un abanico de impunidad y falta de voluntad política para investigar los casos. En el documento se evidencia que en menos del 11% del volumen total de los recursos envueltos en casos de corrupción se logra la condena o la destitución del funcionario público involucrado.

La corrupción también ha sido explicada como consecuencia de la falta de institucionalidad y el debilitamiento de los partidos políticos. De acuerdo con Jiménez (2016), el partido dominante funciona como un “partido-cártel”, movido “por el juego sucio y la traición” y por amarres interpartidistas, una colusión sustentada en la coima, la prevaricación, la destrucción de la oposición, el empoderamiento y el abuso del erario. Además, señala que se mantienen impunes los casos que involucran a integrantes de los partidos de gobierno. Jiménez insiste en el carácter neocorporativo y de partido/Estado, fomentadores del clientelismo político con nóminas supernumerarias y subvenciones estatales. Como explica Espinal (2017), dicho clientelismo es una característica del sistema

⁵⁷ Carlos Pimentel es el director ejecutivo de Participación Ciudadana, capítulo dominicano de Transparencia Internacional.

⁵⁸ Montero, exviceministro de Administración Pública, es el primer dominicano en ocupar el puesto de Secretario General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD).

⁵⁹ Rafael Jovine, economista, es investigador de Oxfam.

político dominicano: los partidos son feudos nutridos con los recursos públicos para conseguir y mantener un flujo de fieles votantes. Asimismo, la tolerancia y permisividad sociales ante la corrupción y una cultura generalizada de la ilegalidad también contribuyen a que este flagelo siga en aumento.

La corrupción se vincula con las violaciones a los derechos económicos y sociales y una de las vías –mas no la única- es la extorsión para acceder a servicios públicos. República Dominicana es el segundo país de Latinoamérica donde más se soborna según el informe “Las personas y la corrupción: América Latina y el Caribe”, de Transparencia Internacional. Esta práctica es frecuente en las prestaciones básicas como salud (20%), educación (18%), las oficinas de documentos de identidad (17%), la Policía (16%), agua y electricidad (14%) y los tribunales (12%). Con base en estos datos podemos inferir que no hay garantía de ejercer estos derechos sin un soborno de por medio (EFE, 2017).

Por otro lado, según el estudio “Evaluación cualitativa de la calidad sismo-resistente, accesibilidad, ubicación y funcionalidad de los nuevos planteles escolares” (Molina, 2015), debido a la corrupción en la licitación y ejecución de las obras el 33% de las escuelas construidas en Santo Domingo son de baja calidad: tienen una inadecuada longitud de empalme de las varillas en las columnas, problemas de vaciado del concreto y excesivo uso de pañete. Este problema fue revelado por el Ministro de Educación en 2019, quien dijo públicamente que “no tamará a nadie por corrupción y que si se presenta un reclamo justo sobre el Programa de Edificaciones Escolares tendrán que responder en la justicia con sus acciones (...) sea quien sea el responsable” (Yamalie, 2015).

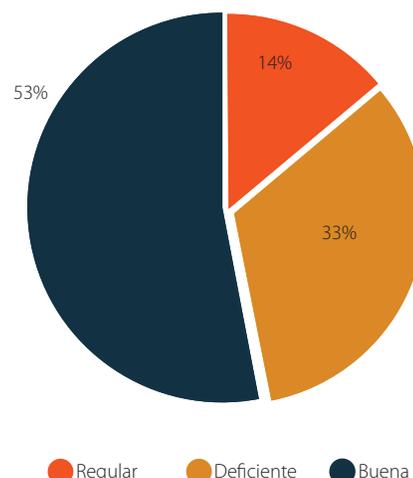
Los derechos a la educación y a la vida se vulneran cuando los planteles son edificados con materiales de baja calidad por la malversación de fondos, porque pueden sufrir daños si hay un sismo; esto les ocurrió en 2019 al Liceo de Cana Chapetón y Multigrado Innovada (EMI), en Montecristi (Taveras, 2018).

En la siguiente gráfica se sistematizan los datos recopilados por la Iniciativa Dominicana por una Educación de Calidad (IDEC) respecto de la calidad de la construcción de los planteles escolares: el 53% de los edificios evaluados están bien hechos

y los materiales empleados son buenos; el 14%, son regulares; y, el 33%, deficientes.

Gráfica 36.

Calidad de la construcción de escuelas en Santo Domingo



Fuente: Iniciativa Dominicana por la Educación de Calidad (IDEC).

Según Jovine (comunicación personal, 2019) la situación de los DES es de estancamiento o retroceso. Como se establece en varios estudios, por más de una década República Dominicana ha sido el tercer país con menos inversión social en América Latina, lo que repercute en las escasas oportunidades para la gente. Aunque hay avances en la inversión en educación, estos no se reflejan en mejores indicadores. Además, resurgieron el dengue y la malaria con brotes recurrentes año tras año, sin que se mejoren los sistemas de prevención. La falta de inversión también perjudica al derecho de acceso al agua y, a la par, se impulsa un fuerte proceso de privatización cuyas consecuencias no han sido analizadas.

Para Ruth Henríquez, abogada especialista en derechos humanos (comunicación personal, 2019), en términos generales la corrupción afecta los DES porque desangra las arcas nacionales; dificulta el desarrollo, roba las posibilidades de garantizar los derechos a la educación, salud y vivienda, por ejemplo; y, disminuye la legitimidad del Estado para establecer políticas de cumplimiento. La gente no

aportará más recursos si no hay claridad en el gasto público. La transparencia fiscal es un asunto pendiente en la República Dominicana.

¿Cómo ha reaccionado la sociedad civil dominicana frente a esta problemática? La percepción generalizada es que en el país hay mucha corrupción. Conforme al Barómetro de las Américas 2018-2019 (Participación Ciudadana, 2019), un 35.4% no confía en el sistema de justicia y un 20% confía poco.

La sociedad dominicana ha actuado en consecuencia. En 2018 se movilizó contra la corrupción y la impunidad en la llamada “Marcha Verde” (Marcha Verde llama..., 2018), un movimiento social conformado por cientos de miles de personas surgido a raíz del escándalo de la empresa Odebrecht, en diciembre de 2016, en el que se evidenciaron sobornos en doce países de la región, incluyendo la República Dominicana por un monto de USD 92 millones.

Bajo la consigna “el fin de la impunidad”, “Marcha Verde” recorrió todo el país promoviendo seis peticiones:

- condenar a los funcionarios sobornados del 2001 al 2014;
- recuperar el dinero robado;
- auditar las obras construidas por Odebrecht para determinar las sobrevaluaciones (estimadas en USD 2000 millones) e inhabilitarla permanentemente;
- crear una comisión de fiscales independientes con apoyo técnico de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) o la Organización de los Estados Americanos (OEA) para llevar a cabo las investigaciones;
- sancionar el financiamiento ilegal de la campaña del Presidente de la República; y,
- generar reformas institucionales para atacar la corrupción y la impunidad.

La “Marcha Verde” se ha diluido con el tiempo, pero sigue teniendo presencia mediática con sus posiciones acerca de la problemática.

En lo que respecta a la academia, especialmente las universidades pertenecientes al sector privado, se observa una timidez para posicionarse sobre los casos denunciados. No se hallaron pronunciamientos

públicos que condenen este flagelo, por lo que se presume que evitan abordarlo tanto abiertamente como en sus investigaciones. El sector empresarial tampoco ha mostrado interés en denunciar la corrupción por temor a represalias del Estado. Una excepción es la Asociación de Empresas Industriales de Herrera y Provincia Santo Domingo (AEIH), que hizo un llamado a la ciudadanía para luchar contra la corrupción y participó activamente en las manifestaciones en el momento álgido de la “Marcha Verde” (Presidente de Industriales..., 2018).

Avances en el combate a la corrupción

República Dominicana comenzó los ajustes al Poder Judicial en 1997, con la primera ola de reformas, para independizarlo de los políticos, empresarios y la sociedad civil y recobrar su credibilidad. Para ello, se conformó, mediante mandato constitucional, el Consejo Nacional de la Magistratura (CNM) y, por primera vez, se eligieron nuevos jueces y juezas con el aval de legisladores de oposición del Congreso Nacional. Esto contribuyó a generar confianza en el sistema y un ambiente de esperanza en la lucha anticorrupción. En una entrevista de mayo de 2017, Jorge Subero Isa, expresidente de la Suprema Corte de Justicia (SCJ), señaló que se necesita una segunda ola de reformas para encaminarse a una justicia más accesible, eficaz, expedita y menos onerosa (Acosta, 2017).

El amplio y diverso marco legal de la política anticorrupción en República Dominicana, constituye un avance significativo: en 1996 ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC) y depositó el instrumento respectivo en 1999; y, en 2001 suscribió la Declaración sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC; además, en 2003 adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).

Asimismo, en su rico marco legal nacional, presentado en la tabla 28, destacamos la política anticorrupción de los últimos veinte años; su implementación y cumplimiento adolece de importantes falencias, como se observa en el análisis estadístico desarrollado en la siguiente sección.

Tabla 28.
Leyes relativas a la lucha contra la corrupción en República Dominicana

LEY	AÑO
Ley 126-01 que crea la Dirección General de Contabilidad Gubernamental	2001
Ley 19-01 que crea el Defensor del Pueblo	2001
Ley de Libre Acceso a la Información Pública No. 200-04	2004
Ley 10-04 sobre la Cámara de Cuentas	2004
Ley 567-05 de Tesorería Nacional	2005
Ley 340-06 del año 2006 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones	2006
Ley 498-06 sobre Planificación e Inversión Pública	2006
Ley 423-06 Orgánica de Presupuesto para el Sector Público	2006
Ley 6-06 de Crédito Público	2007
Ley 176-07 del Distrito Nacional y de Municipios	2007
Ley 10-07 que instituye el Sistema Nacional de Control Interno y de la Contraloría General de la República	2007
Ley 13-07 sobre el Tribunal Superior Administrativo	2007
Ley 5-07 sobre el Sistema Integrado de Administración Financiera	2008
Ley No. 41.08 de Función Pública	2012
Ley 247-12 sobre Administración Pública	2014
Ley 311-14 sobre Declaración Jurada de Patrimonio	

Elaboración propia.

Tipificación y persecución del delito de corrupción y las faltas administrativas

El Código de Ética del Servidor Público (Ley 121-01), una de las primeras normativas en la materia, tiene la finalidad de ajustar la conducta del funcionariado a los principios que deben regir su desempeño. En 2007 se creó la Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción Administrativa (DEPCA) según las pautas contenidas en el Decreto No. 324-07. La tipificación legal de los delitos de corrupción se dirigía a impedir los beneficios tributarios, la distribución tributaria y el soborno al funcionariado público nacional y extranjero. No obstante, la falta de claridad de las normas y su dispersión impedían atender adecuadamente el problema. En 2010 aún no estaba tipificado, por ejemplo, el enriquecimiento ilícito de burócratas, previsto en el art. IX de la Convención Interamericana contra la Corrupción.

En 2013, con la resolución 003 del Consejo Superior del Ministerio Público (MP), la DEPCA se transformó en la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA) (CSMP, 2013), adscrita a la Dirección General de Persecución del MP. Entre sus funciones, debe establecer la política en la materia con base en

su Reglamento Interno de Políticas y Procedimientos de Investigación (CIPH, s.f.). En 2014, como parte de la PEPCA, se creó la “Unidad de Auditoría Forense”, encargada de los análisis financieros y peritajes en los procesos investigativos de probables casos.

Política pública de transparencia y rendición de cuentas

El órgano encargado del diseño institucional, formulación e implementación de políticas públicas en este campo también se ha ampliado y profesionalizado. Con el Decreto 486-12 en sustitución de la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción, de 2005 (Decreto 486, 2012), se creó la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG) para impulsar la ética, la transparencia, el gobierno abierto, combatir la corrupción, el conflicto de interés y garantizar el acceso a la información; investigar y sancionar hechos corruptos e implementar el régimen ético de la ley de la función pública.

Mediante la resolución 01/2013 de este ente, se obliga a que haya una sección de “transparencia” claramente identificable en la página de inicio de todos los portales o web gubernamentales; en 2014,

esto había sido cumplido por ochenta y cinco de 183 instituciones. En el sitio web de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD) se proporciona información relativa a las firmas auditoras, el plan anual de auditorías y la guía de fiscalización⁶⁰; en ese sitio también hay dos secciones, “Contraloría Social” y “Transparencia”, donde se leen claramente los derechos a acceder a la información gubernamental; también se pueden encontrar los informes anuales del Congreso.

Profesionalización del servicio público y ética pública

En el 2014 la DIGEIG expidió el “Código de Pautas Éticas para Funcionarios de Alto Nivel en la Administración Pública Dominicana” (Decreto 486, 2012), con miras a evitar que estos –que son designados por el Presidente de la República- y el personal a su cargo participen en la toma de decisiones que les representen un conflicto de intereses, hasta el cuarto grado de consanguinidad.

En el Código no se establecen procedimientos disciplinarios, pero sí compromisos que complementan las normas vigentes y garantizan la evaluación del desempeño ético. Además, en cumplimiento de la obligación de crear una comisión en la materia en las 239 dependencias estatales, en 2014 ya existían 172 y, el mismo año, se conformaron otras 120 a solicitud de la DIGEIG; sus miembros participaron en diplomados sobre ética pública y suscribieron 329 códigos de pautas éticas. Ese año también se lanzó el proyecto de la Unidad de Educación para de la PEPCA.

Promulgación de la nueva Constitución Política de la República Dominicana

En el artículo 138 de la Constitución Política de 2015, se sujeta a la administración pública a los principios de transparencia, economía y publicidad; además, se prescribe que su funcionariado debe ser nombrado con arreglo a sus méritos y capacidades, para garantizar la imparcialidad en el ejercicio de sus atribuciones.

A la par, se aprobó el “Reglamento de

Reclutamiento y Selección de Personal para Ocupar Cargos de Carrera Administrativa en la Administración Pública Dominicana”, Decreto 251-15, en el que “se desarrollan los principios, normas y procedimientos del ejercicio del subsistema de reclutamiento (Decreto 251, 2015).

Garantía del uso adecuado de los recursos públicos

A finales de los noventa el Estado dominicano aprobó una serie de regulaciones para la adquisición de bienes y servicios, aunque dispersas y poco articuladas. En los años recientes, entre las acciones anticorrupción sistemáticas y regulares se destacan, en primer lugar, la aprobación del “Reglamento de Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios y Obras”, Decreto 543-12, de 2012; en segundo lugar, la creación de la Cámara de Cuentas de la República Dominicana (CCRD) que, de conformidad con la Constitución, es el órgano superior externo de control fiscal, los procesos administrativos y el patrimonio del Estado; y, en tercer lugar, la implantación de la Contraloría General de la República (CGR), el órgano del Poder Ejecutivo encargado de fiscalizar y ejercer la rectoría interna de su administración.

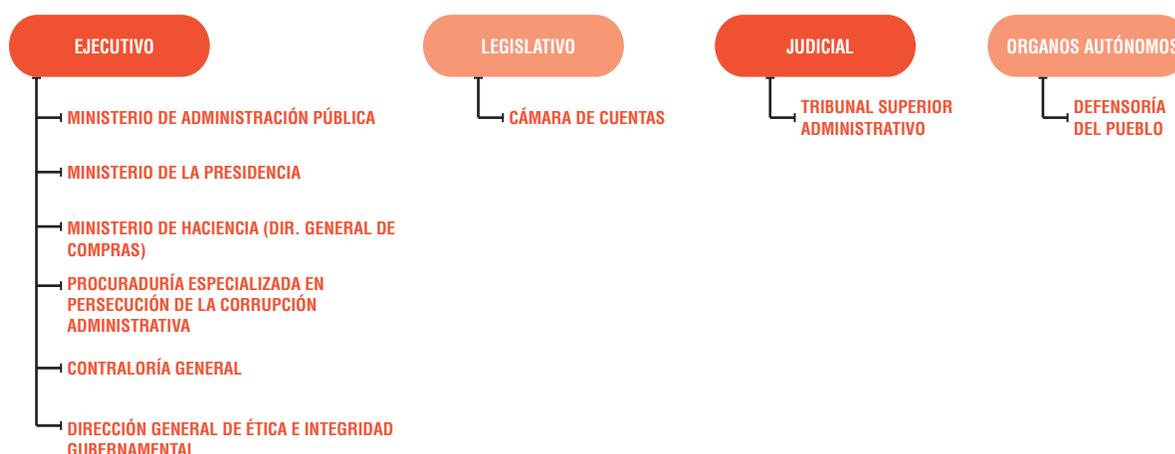
Otro importante avance es el Sistema Nacional de Compras y Contrataciones Públicas (SNCCP), regido por la Ley 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios Obras y Concesiones, con el que se busca mejorar la publicidad de la mayor parte de los procesos en los portales de las instituciones.

También es relevante el Portal Transaccional de Compras y Contrataciones de la Dirección General Contrataciones Públicas (DGCP), establecido en 2017, que integra a más de 250 instituciones públicas, de ellas, veintisiete ayuntamientos; y, presenta información sistematizada de gran parte del proceso en línea, incluyendo la planeación y gestión de contratos. Con este tipo de medidas, actualmente los proveedores del Estado son casi 78 000, muchísimos más que los 19 800 que había en 2012; y, en 2018 cerca de 18 000 mujeres que se registraron en él accedieron a las licitaciones, frente a las 2000 mil que lo hicieron en 2012, un buen resultado con enfoque de

⁶⁰ Información tomada de www.camaradecuentas.gob.do

Ilustración 16.

Instituciones del Estado vinculadas al combate a la corrupción y sus relaciones con los poderes del Estado



Elaboración propia.

género (Yokasta Guzmán: logros en la institución..., 2019).

Por otra parte, el Estado dominicano organizó comisiones de veedurías, el observatorio ciudadano de compras públicas y los portales Único de Solicitud de Acceso a la Información Pública (SAIP) y de Transparencia Fiscal, cuyo objetivo es proveer información financiera actualizada.

El aumento del número de instancias encargadas de la política anticorrupción, exigió mecanismos más complejos de coordinación interinstitucional para fiscalizar las obras, las contrataciones y los recursos públicos. Al respecto, la DIGEIG ejerce funciones de coordinación con entidades de control, fiscalización y auditoría, tales como la CCRD, la CGR, la PEPCA y la Dirección General de Impuestos Internos (DGII), así como con las organizaciones de la sociedad civil y los institutos de Contadores Públicos (ICPARD) y de Auditores Internos de la República Dominicana (OEA, s.f.).

Impulso al cambio cultural en la lucha contra la corrupción y fomentar las denuncias

Una de las primeras acciones para impulsar un cambio cultural en este campo fue la campaña publicitaria del 2009, en la que se promovía la denuncia de prácticas corruptas mediante una línea

telefónica. Para fomentarlas, en 2007, en el Código de Ética del Servidor Público se garantizaba la protección a las personas denunciantes de funcionarios públicos. En 2009, con el Decreto Presidencial 694-09, se estableció el sistema 311 de Atención Ciudadana como medio principal para la recepción y canalización de denuncias, quejas, demandas, reclamaciones y sugerencias a la Administración Pública.

Obstáculos y retos en el combate a la corrupción

Los factores más importantes, relacionados con el diseño institucional, que obstaculizan –y mantienen– la corrupción en República Dominicana son:

- la falta de independencia de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA); y,
- la inobservancia de los controles interno y externo ejercidos por la Contraloría General y la Cámara de Cuentas.

Además, el Ministerio de Administración Pública (MAP) –cuyo mandato, al igual que la DGEIG, es promover la transparencia, ética, gobierno abierto, lucha contra la corrupción y el libre acceso a la información– no ha logrado fomentar la carrera

administrativa ni garantizar la profesionalización del funcionariado con calidad, eficiencia y transparencia, características que contribuirían a reducir la corrupción.

Según la encuesta Latinobarómetro 2018, las tres instituciones con menos credibilidad son los partidos políticos (14%), el Congreso (20%) y el Poder Judicial (21%); esto lleva a pensar que con legisladores que ejerzan eficazmente un rol fiscalizador y autoridades judiciales que sancionen a los responsables de actos de corrupción, se garantizaría un mayor y más eficiente combate a la problemática.

Estos obstáculos podrían eliminarse con una verdadera independencia e imparcialidad en la dirección de estas instituciones a modo que se genere confianza en la ciudadanía. Un funcionariado público conformado por personas íntegras, capaces y eficientes mejoraría considerablemente la transparencia en la gestión pública.

Finalmente, el apego a las leyes de transparencia gubernamental sigue siendo un reto en la lucha anticorrupción. Promover una cultura de cumplimiento es un requisito fundamental para mejorarla (Encuesta revela..., 2018).

La corrupción y los DES en República Dominicana: datos estadísticos

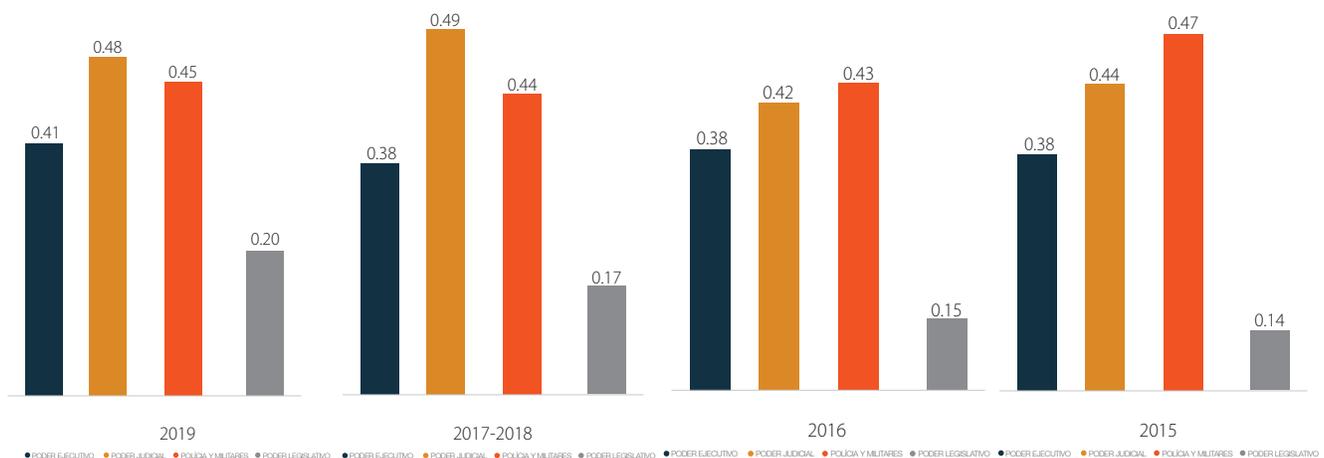
Al igual en Ecuador, en República Dominicana no hay información oficial sobre los niveles subnacionales de corrupción proveniente de encuestas o registros administrativos. Sin embargo, contamos con la proporcionada en los estudios internacionales en los que el país es la unidad de análisis.

Comencemos por el indicador más utilizado: el Índice de Percepción de la Corrupción, de Transparencia Internacional de 2018, medición con la que la República Dominicana obtuvo 30 de los 100 puntos posibles para ocupar el lugar 129 de 180 países. Si bien la Ley de Estrategia Nacional de Desarrollo 1-12 establece como objetivo 1.1 alcanzar 51 en 2020, parece difícil que esto suceda.

Otro indicador de Transparencia Internacional es el Barómetro Global de la Corrupción (Transparencia Internacional, 2019); según este, RD es el segundo país más corrupto de América Latina, solo por debajo de Venezuela y muy por debajo del promedio hemisférico. Esto es confirmado por el 66% de los dominicanos/as, que afirma que la corrupción ha aumentado en el último año, el 72% asegura que el Gobierno ha fracasado en combatirla y el 46% ha experimentado la compra de votos (Rodríguez, 2019).

Gráfica 37.

Evaluación de los componentes del factor de ausencia de corrupción



Fuente: Elaboración del CREES con datos del Rule of Law 2019 Historical Data File, del World Justice Project.

Por su parte, el Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles (CREES) analiza -en el siguiente gráfico- la evolución del factor de “ausencia de corrupción”, del *World Justice Project*, en los poderes Ejecutivo y Judicial, la Policía y los militares. El aspecto central es que, pese a todo el andamiaje institucional creado, no se presentan variaciones relevantes a lo largo de los últimos cuatro años (Collado, 2019).

De igual forma, en su informe “Autopsia fiscal” Oxfam señaló que el costo anual de la corrupción es del 1.1% del PIB, unos RD\$ 41 000 millones (Adames, 2019). Además, en el periodo 2016-2018 salió a la luz pública que el volumen de recursos envueltos en hechos corruptos, o su dispendio, asciende a casi RD\$ 16 700 millones. En este estudio se destaca que el uso clientelar de los recursos públicos, el sobrecosto en las obras de infraestructura en hospitales y escuelas, las transferencias a los ayuntamientos y las compras de materiales y suministros son los rubros más perjudicados por este problema, ocasionando graves violaciones a los derechos humanos.

El Barómetro de las Américas (LAPOP), de la Universidad de Vanderbilt, es otra de las fuentes a las que recurrimos; usaremos sus indicadores con el fin de profundizar en las dinámicas específicas de la relación entre la corrupción y los derechos humanos en este país. En ese sentido, los indicadores de LAPOP pueden emplearse como mediciones subjetivas y objetivas del fenómeno. Con las primeras, se puede obtener la percepción de la población sobre la frecuencia de las prácticas corruptas; para las mediciones objetivas hay preguntas sobre experiencias de soborno que involucren a policías, empleados públicos, trámites municipales o servicios públicos de salud.

Tabla 29.

Indicadores de corrupción a nivel individual

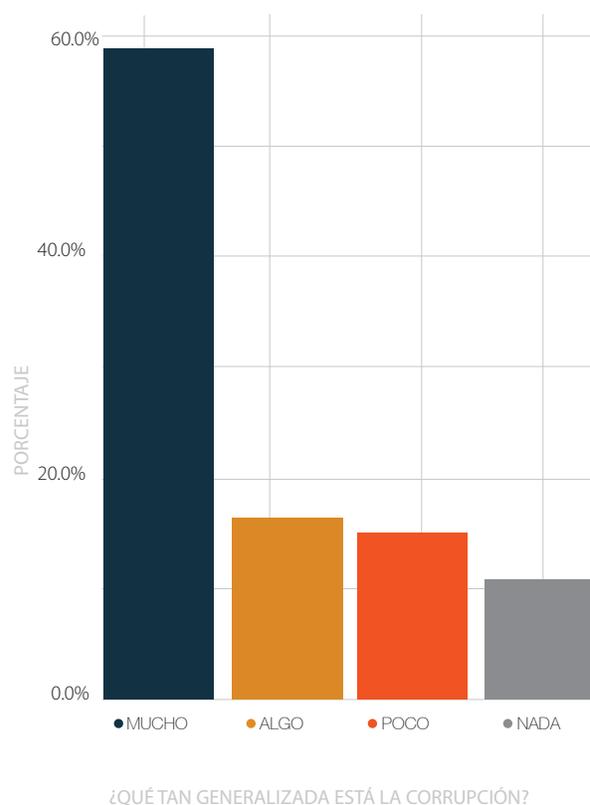
ESTRATEGIA DE MEDICIÓN	INDICADOR
Percepción de corrupción	Percepción de corrupción como práctica frecuente (mucho, algo, poco o nada).
Experiencias de corrupción	Pago de soborno a policía (sí o no).
	Pago de soborno a empleado público (sí o no).
	Pago de soborno para realizar trámite municipal (sí o no).
	Pago de soborno para ser recibir servicios públicos de salud (sí o no).
	Pago de soborno en escuela (sí o no).

Elaboración propia.

De acuerdo con esta fuente, más de la mitad de la población (59%) considera que la corrupción es muy frecuente en República Dominicana; por el contrario, solo una de cada cuatro personas considera que es poco o nada frecuente. Estos datos contrastan con los de México y Ecuador, donde el porcentaje de personas que consideran que este problema es muy frecuente es de 50% y 45%, respectivamente.

Gráfica 38.

Percepción del nivel de generalización de la corrupción en República Dominicana

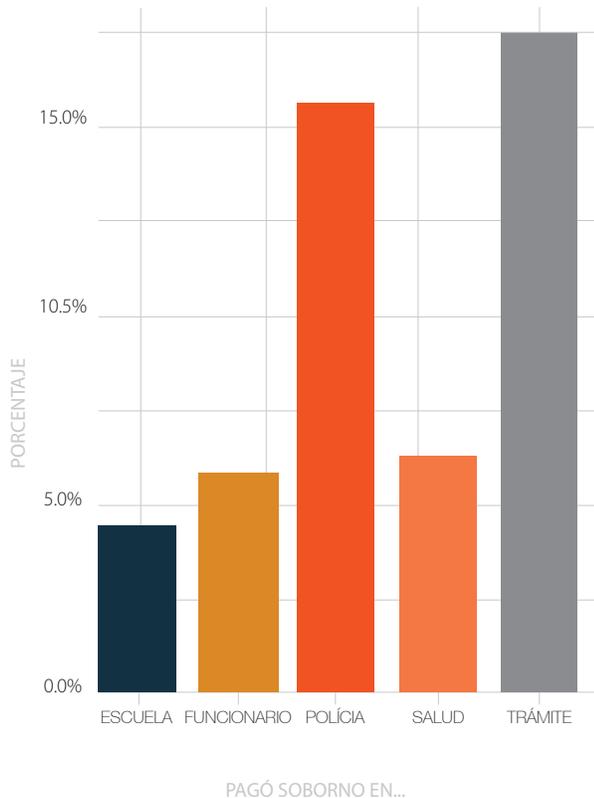


Elaboración propia con información del Barómetro de las Américas 2019.

Respecto de las mediciones objetivas, las experiencias de soborno ocurren con más frecuencia en los trámites municipales y la Policía, ambas con más de un 15%. Llama la atención que en la escuela estas son menores, en contraste con lo que sucede en Ecuador, dado que es ahí donde más se soborna.

Gráfica 39.

Experiencia de soborno en diferentes situaciones, RD



Elaboración propia con información del Barómetro de las Américas 2019.

En el informe del PNUD (2019) se emplea un semáforo cuyos colores son indicadores elaborados a partir de varias fuentes. Por ejemplo, están en rojo los derechos políticos de las minorías, la compra de votos, el número de mujeres en puestos directivos, la equidad socioeconómica entre mujeres y hombres, los derechos de las personas diversas sexualmente (LGBT+) y los derechos económicos y sociales de descendientes de personas inmigrantes haitianas. También están en rojo la enseñanza con calidad de la lectoescritura, las matemáticas y las ciencias, en lo que concierne al derecho a la educación; en cuanto al derecho a la salud, la mortalidad infantil, el gasto y las muertes por enfermedades infecciosas; y, respecto del derecho a la vivienda digna, los servicios de agua y electricidad. En resumen, estos indicadores reflejan las deudas pendientes del Estado dominicano respecto de estos DES.

Por otra parte, el Barómetro de las Américas tiene la ventaja de que incluye información estadística que puede ser empleada en la construcción de

indicadores nacionales de derechos económicos y sociales. Las preguntas pertinentes son las que indagan sobre la situación individual respecto de los derechos al trabajo, la seguridad social y la educación.

Tabla 30.

Indicadores de derechos humanos en el ámbito individual

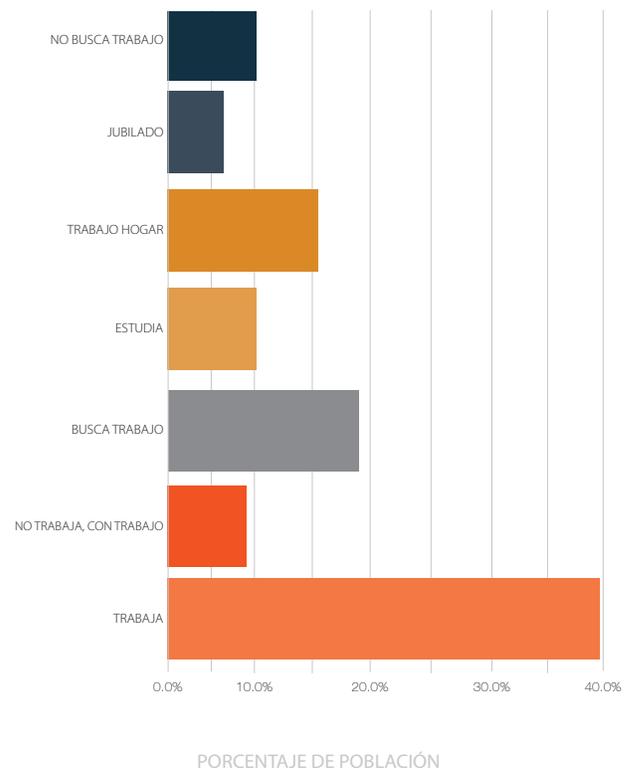
DERECHO	INDICADOR
Derecho al trabajo	Condición de ocupación (ocupado o desocupado)
Derecho a la seguridad social	Acceso a seguridad social por empleo
Derecho a la educación	Derecho a la educación

Elaboración propia.

El indicador para el derecho al trabajo se formuló con base en la pregunta sobre la condición de ocupación de las personas encuestadas. De las siete categorías a considerar como posibles respuestas, la de desocupado –cuando una persona desempleada busca activamente un puesto– representa que este derecho no se ejerce, condición en la que se encuentra el 20.3% de la población dominicana, excluyendo a jubilados/as y estudiantes. A continuación, se presenta la distribución de la población en las otras categorías.

Gráfica 40.

Condición de ocupación en República Dominicana, 2019

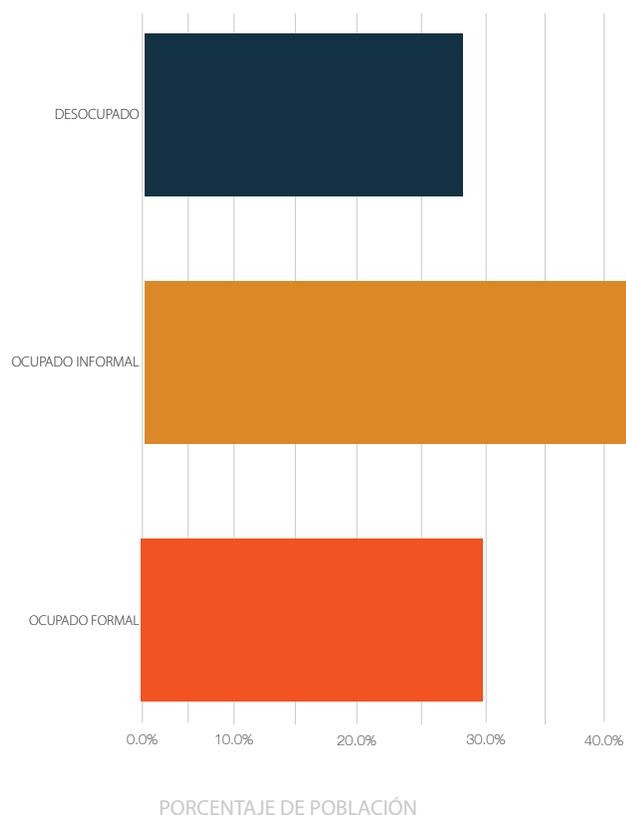


Elaboración propia con información de LAPOP.

Solo el 41% de las personas encuestadas reportó que, por su ocupación, ellas o sus empleadores contribuyen al sistema de pensiones. Con base en este dato podemos analizar el estatus del derecho a la seguridad social; por su estrecha relación con la condición de ocupación, se construyó un solo indicador con una variable que clasifica a la población en ocupada formal, ocupada informal y desocupada.

Gráfica 41.

Condición de ocupación y formalidad laboral en República Dominicana, 2019



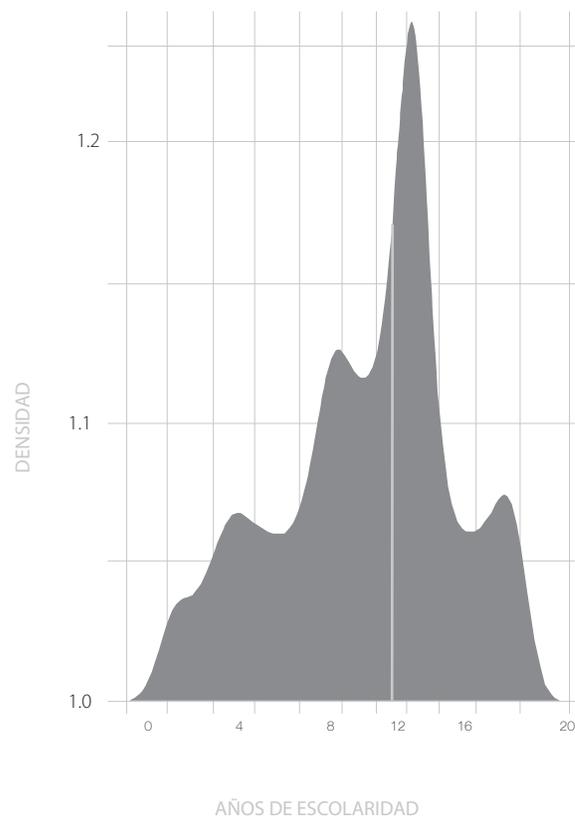
Elaboración propia con información de LAPOP.

Finalmente, el derecho a la educación se midió respecto del número de años de escolaridad. En la siguiente figura se representa la distribución de la población según los datos reportados en LAPOP. A diferencia de Ecuador, donde el primer sector poblacional con menor escolaridad es muy parecido al grupo con más años de escuela, en República Dominicana hay una clara concentración en los doce años de estudio, acumulación precedida por un conjunto menor de personas con ocho años de escolaridad y seguido

por otro más reducido con estudios universitarios. La escolaridad mediana es cercana a los once años.

Gráfica 42.

Distribución de la población según años de escolaridad en RD, 2019



Elaboración propia con información de LAPOP.

Las mediciones de corrupción y de derechos económicos y sociales construidas con la información de LAPOP, permiten examinar los patrones de asociación entre ambos fenómenos en el nivel nacional en la población dominicana. Es importante aclarar que la unidad de observación es el individuo y no otros niveles de agregación, como ciudades o provincias, porque la fuente de información es representativa del ámbito nacional. En consecuencia, los mecanismos específicos de vinculación de la corrupción con la situación de derechos humanos son abordados de manera exploratoria; estos serán analizados con mayor detalle en el estudio cualitativo del caso.

La hipótesis general orientadora de la exploración estadística es que **la corrupción perjudica más sistemáticamente a las personas en condiciones**

más vulnerables en el ejercicio de sus derechos económicos y sociales. Al igual que en el caso ecuatoriano, esta se concretó en tres hipótesis para el análisis: i. las personas más afectadas por la corrupción tienen sistemáticamente un menor acceso a las oportunidades laborales; ii. está más generalizada en la población sin acceso a la seguridad social; y, iii. afecta más a quienes tienen menos escolaridad.

La primera hipótesis corresponde a la asociación entre ocupación y corrupción; para verificarla se realizó la prueba estadística ANOVA, con ella se hallaron diferencias significativas en la proporción de población que reporta haber sobornado en algún trámite gubernamental según su condición de ocupación. En la siguiente tabla se resumen las dos pruebas realizadas; con la primera, se compararon ocupados contra desocupados; y, con la segunda, se consideró, además, si la persona ocupada tenía un trabajo formal o informal.

Los resultados llaman la atención por ser contrarios a los obtenidos en los estudios de caso de Ecuador. En RD, la práctica del soborno es mayor en la población ocupada respecto de la desocupada y en la que tiene trabajo formal respecto de la que trabaja informalmente o está desocupada. Cabe aclarar que esta prueba no es generalizable a toda la población, por lo que es imposible hacer inferencias más amplias debido, en gran parte, al bajo número de respuestas; los hallazgos se reportan con fines descriptivos. En última instancia, es notable que sea irrealizable identificar un patrón de asociación estadísticamente significativo del ejercicio del derecho al trabajo con las experiencias de corrupción.

Tabla 31.

Pruebas de asociación entre la práctica de soborno y la condición de ocupación

	GRUPO SEGÚN OCUPACIÓN	PAGÓ SOBORNO (%)
Primera prueba	Ocupado	18.2
	Desocupado	16.0
Segunda prueba	Con trabajo formal	23.7
	Con trabajo informal	13.5
	Desocupado	16.0

* En estas pruebas no es posible rechazar con un nivel de confianza de 95% que los grupos tengan la misma proporción de práctica de soborno.

Elaboración propia

Una prueba que complementa los resultados anteriores, que sí tiene significancia estadística, es la Tau-b de Kendall; con ella se verificaron diferencias significativas entre la población desocupada y la ocupada respecto de su percepción de corrupción. Los resultados son contrarios a lo planteado hipotéticamente y que se verificó en Ecuador: en República Dominicana la población ocupada es la que tiene una mayor percepción de corrupción.

Tabla 32.

Prueba de asociación (Tau-b de Kendall) entre percepción de corrupción y condición de ocupación

	PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	POBLACIÓN DESOCUPADA	POBLACIÓN OCUPADA
	Mucho	46.4	61.0
	Algo	18.6	15.3
	Poco	22.9	13.4
	Nada	12.1	10.3
	Total	100	100

Elaboración propia.

Finalmente, con otra prueba ANOVA se examinó si la media de años de escolaridad difiere entre los grupos de población conformados según su percepción de corrupción. Con su aplicación, podemos concluir que las variables están asociadas en términos de que aquellos con mayor percepción de corrupción son los que tienen un más alto promedio de años de estudio. En cuanto a la medición de este fenómeno por medio de experiencias como extorsiones en trámites municipales, el patrón es el mismo: el grupo que reportó no haber pagado extorsión tiene una media de años de escolaridad de 10.1, mientras que el promedio en el grupo que pagó extorsión es de 11.7 años.

Tabla 33.

Prueba de asociación entre percepción de corrupción y años de escolaridad

	PERCEPCIÓN DE CORRUPCIÓN	AÑOS DE ESCOLARIDAD
	Mucho	10.4
	Algo	10.6
	Poco	9.6
	Nada	7.2

Elaboración propia.

De esta manera, los resultados de República Dominicana son contrastantes respecto de los de Ecuador. Dada la limitada evidencia disponible para la investigación cuantitativa, parece no existir un claro patrón de asociación del ejercicio de DES con la victimización y percepción de corrupción. Aún más, cuando la información permite estimar significativamente esta asociación, parece presentarse en sentido contrario al esperado: son los grupos con mayor acceso a oportunidades laborales y educativas quienes parecen tener más contacto con las prácticas de corrupción. De ser así, el movimiento social anticorrupción en RD estaría conformado especialmente por las clases medias.

Casos más conocidos de corrupción en República Dominicana (2014-2019)

Las organizaciones de la sociedad civil han realizado importantes trabajos de investigación académica sobre la corrupción, con lo que han contribuido a visibilizarla. Además, con el incremento considerable del periodismo de investigación se ha logrado

mantener informada a la ciudadanía sobre la falta de transparencia del Estado y movilizarla en marchas multitudinarias.

No obstante lo anterior, el estudio de los posibles vínculos de la corrupción con las violaciones a los derechos humanos recién se inicia y los casos que se presentan a continuación permiten analizarlos. Estos fueron identificados en varias fuentes, entre ellas, personas expertas en derechos humanos y transparencia; en su examen, determinamos los derechos económicos y sociales presuntamente vulnerados y los hechos corruptos que, en su mayoría, son sobrecostos en obras de infraestructura, sobornos y desfalco al erario.

Como se observa en la tabla anterior, el costo de la corrupción en trece años y en tan solo siete ministerios del Estado dominicano ascendió a cerca de RD\$ 7215 millones (cerca de USD 135 000). Podemos suponer que el detrimento presupuestal en las carteras de Educación, Obras Públicas, Agricultura, Trabajo y Salud Pública disminuyó la garantía y protección de ciertos derechos económicos y sociales: precisamente educación, alimentación, trabajo o salud.

Más allá de esta vinculación con un derecho en

Tabla 34.

Casos emblemáticos de corrupción y afectación a derechos económicos, sociales, culturales y ambientales – República Dominicana

CASOS (MINISTERIOS)	HECHOS DE CORRUPCIÓN		DES INVOLUCRADOS
	ACTOS DE CORRUPCIÓN	COSTO EN MDP	
Educación	Denuncias de obras de infraestructura con sobrecostos, sobornos y desfalco al erario.	RD\$ \$33	A la educación
Obras Públicas y Comunicaciones		RD\$ 6950	DES relacionados con infraestructura
Agricultura		RD\$ 79	A la alimentación
Interior y Policía		RD\$ 1	A la integridad personal*
Hacienda		RD\$ 50	
Trabajo		RD\$ 2	Al trabajo
Salud Pública		RD\$100	A la salud
Total		RD\$ 7215	

Elaboración propia con información de diferentes fuentes.
*No se trata de un DES.

particular, nos preguntamos **si ese presupuesto no se hubiera desviado, ¿qué se podría haber hecho para garantizar, proteger o promover los DES hasta el máximo de los recursos disponibles?** Para tener una idea, los RD\$ 7215 millones son casi el monto de la partida presupuestaria para la construcción y remodelación de hospitales del sistema de salud pública en 2020: RD\$ 6619.6 millones.

Otro de los múltiples DES lesionados por la corrupción en los Ministerios es el **derecho de acceso al agua**. El art. 15 de la Constitución dominicana dice al respecto

Recursos hídricos. El agua constituye patrimonio nacional estratégico de uso público, inalienable, imprescriptible, inembargable y esencial para la vida. El consumo humano del agua tiene prioridad sobre cualquier otro uso. El Estado promoverá la elaboración e implementación de políticas efectivas para la protección de los recursos hídricos de la nación.

La supuesta malversación de fondos del Instituto Nacional de Recursos Hidráulicos (INDRHI) cometida por Héctor Rodríguez Pimentel, ministro de Estado sin cartera, afectó directamente el derecho de millones de personas al acceso al agua saludable y de forma equitativa, una garantía establecida en la visión de la institución.

Por ejemplo, según un estudio del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (Méndez, 2019), en 2019 el 79% de las aguas residuales de la República Dominicana se descargó en los océanos, con los consecuentes impactos en la biodiversidad, el turismo y la salud humana debido a la contaminación, un hecho que lesionó, al menos, los derechos al agua, la salud y la alimentación.

En el mismo sentido, en 2011 la Articulación Nacional Campesina (ANC) le reclamó agua para riego al INDRHI exigiendo la construcción de un canal en Tábara Abajo, Azua, para el cultivo de alimentos para su manutención y venta: “Luis Cabrera, coordinador de la ANC, informó que la Federación de Campesinos Independientes “Mamá Tingó” (FECAINMAT) invirtió en la siembra de banano orgánico y en la construcción

de infraestructuras de producción más de RD\$ 2 350 000, inversión que se está perdiendo por no contar con un canal de riego” (Batista, 2011).

Lamentablemente los presupuestos públicos son minados por la corrupción. El 7 de marzo de 2011, en el programa de investigación periodística *El Informe*, de Alicia Ortega, se reveló que en 2008 se usaron más de RD\$ 661 340 000 de los fondos del INDRHI sin la aprobación de su Consejo de Administración, pese a que una de sus funciones es velar por las aguas nacionales y las obras hidráulicas y energéticas para el desarrollo integral de las cuencas hidrográficas de la República Dominicana (Participación Ciudadana, 2014).

En el programa de Ortega también se denunciaron gastos del señor Rodríguez Pimentel por más de RD\$ 1 400 000 en alquiler de habitaciones en el hotel El Embajador, las que fueron empleadas como oficinas durante la campaña para la reelección de un expresidente. Además, hubo desembolsos por RD\$ 1 000 500 en gastos de representación con una tarjeta de crédito asignada a la Dirección Ejecutiva del INDRHI, sin comprobantes ni registros contables. Estas y otras irregularidades fueron comprobadas con una auditoría de la Cámara de Cuentas correspondiente a 2008. El 10 de julio de 2012 el Ministerio Público presentó el escrito formal de acusación contra Rodríguez Pimentel, lo que posteriormente fue rechazado por el Quinto Juzgado de Instrucción; la decisión fue impugnada ante la Corte de Apelación sin resultados positivos (Participación Ciudadana, 2014).

Con la auditoría de la Cámara de Cuentas se revelaron deudas por RD\$ 10 millones en la cooperativa de la institución y un atraso en las retenciones al personal fijo por más de RD\$ 30 millones. El entonces presidente de la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción, Dr. Marino Vinicio Castillo, calificó esta práctica como “irregular e ilegal, como desfalco, una costumbre delictiva. Uno de los problemas de la lucha contra la corrupción es que hay que desterrar una serie de hábitos viciosos que vienen acumulados desde hace mucho tiempo” (Olivo, 2011).

El **derecho a la educación** también es impactado por los actos de corrupción mencionados en la tabla 34. La educación integral, de calidad, permanente, en igualdad de condiciones y oportunidades, contemplada en el artículo 63 de la Constitución dominicana, es

un derecho ampliamente vulnerado en la práctica. En la Ley de Educación 66-97, de 1997, se establecía la obligatoriedad de invertir un 4% del PIB en educación, lo que no se cumplió sino hasta 2013 gracias a un fuerte proceso de movilización social. Sin embargo, más de la mitad del presupuesto se ha destinado a gastos de personal; en 2017 el 63.58% se dedicó a sueldos fijos y la proyección es que este porcentaje siga subiendo.

Además, en 2010 se compró e instaló un ascensor exclusivo para el ministro de Educación, Melanio Paredes, y se remodeló su despacho; se derrocharon RD\$ 33 millones en dos contratos otorgados al Ing. Carlos Antonio Leonardo Polanco y a la empresa Constructora Reyes y Leonardo, en franca violación a la Ley No. 340-06 sobre Compras y Contrataciones de Bienes, Servicios, Obras y Concesiones. Este caso fue objeto de una querrela de la Alianza Dominicana contra la Corrupción (ADOCCO), pero el Departamento de Prevención de la Corrupción Administrativa (DPCA) ordenó su archivo definitivo el 22 de julio de 2010 (Participación Ciudadana, 2014).

En cuanto al **derecho a la salud**, se identificó el caso del desfalco al Seguro Médico para Maestros (SEMMA). Con una auditoría de la CCRD se detectó un déficit de RD\$ 149 millones y pérdidas operativas acumuladas en 2008 y 2009 por RD\$ 44 millones. Al respecto, la periodista Alicia Ortega señaló que existen indicios de responsabilidad penal, civil y administrativa de funcionarios y exfuncionarios públicos del SEMMA.

Ante esto, 4700 docentes se constituyeron en querellantes contra nueve acusados y demandaron una indemnización de RD\$ 750 millones ante el Séptimo Juzgado de Instrucción del Distrito Nacional, uniéndose a la Dirección de Persecución de la Corrupción Administrativa (DPCA). Asimismo, en 2012 el Ministerio Público acusó por prevaricación desfalco y asociación de malhechores al exdirector del SEMMA, Marcelino Rijo Guzmán; el exdirector administrativo y financiero, Eddy Leonardo Terrero Fermín; el exviceministro de Educación, Fernando Conde Modesto; y, Bélgica Díaz Morel, exencargada de educación de la entidad.

Medicamentos falsificados y vencidos y el derecho a la salud en República Dominicana

En este último acápite profundizaremos en un estudio de caso dándole especial atención a la narración de los hechos constitutivos, los tipos y niveles de corrupción generadores de las violaciones a los derechos económicos y sociales, las violaciones a derechos específicos y la identificación de las poblaciones en situación de vulnerabilidad que fueron afectadas.

La venta de medicinas al Estado con etiquetas falsas, un grave caso de corrupción, fue denunciada por la periodista Nuria Piera el 26 de noviembre de 2013. Comenzamos por presentar a la distribuidora farmacéutica Yomifar, Guifar y Jones SRL, propiedad del dirigente del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC) José del Carmen Cruz, detenido por el Ministerio Público durante un allanamiento (Participación Ciudadana, 2014). Según Piera, este tipo de empresas suplieron, sin una debida supervisión, tanto al sector privado como al Programa de Medicamentos Esenciales, Central de Apoyo Logístico (PROMESE-CAL) –dedicado a la distribución de medicamentos para personas de bajos recursos.

Sin que las autoridades encargadas de comprar los medicamentos e insumos sospecharan alguna irregularidad por los precios tan bajos, las distribuidoras comenzaron a ganar licitaciones estatales y firmaron un contrato por RD\$ 100 millones con el estatal PROMESE-CAL.

En su programa de investigación, Nuria Piera explicó que las falsificaciones de medicamentos son un negocio ilícito de larga data en RD, que mueve millones de pesos cobijado por el silencio de las autoridades; además, difundió el testimonio de uno de los empleados que dio los detalles de cómo les ponían nuevas etiquetas a medicinas vencidas cinco años atrás; uno de ellos era el halotano, un anestésico empleado en procedimientos quirúrgicos. Al respecto, Vilma Guerrero, encargada del Departamento de Drogas y Farmacias del Ministerio de Salud Pública, explicó que un paciente puede perder la vida si la anestesia no surte efecto (Participación Ciudadana, 2014). La periodista publicó el caso de una vacuna antitetánica falsa con la que se ocasionó la muerte de

varias personas en 2009, incluyendo una niña inyectada con una gammaglobulina vencida; esto quedó impune porque las autoridades de salud pública nunca lo investigaron (Piera, 2015).

Después de la revelación periodística, el Ministerio de Salud Pública canceló los registros mercantiles y permisos de operación a quince distribuidoras farmacéuticas (Pichardo, 2015), entre otras, a Yomifar, SRL, Guifar, SRL, Centro de Diagnóstico Garicano, SRL, Export Farma, SRL y Credijones Constructora Inmobiliaria, SA (Pichardo, 2015). En la imprenta “Felipe” se falsificaban las etiquetas que se colocaban a los medicamentos vencidos; esta permanece abierta, pero su propietario, Felipe de Jesús Santos, fue condenado (Pichardo, 2015).

José del Carmen Cruz y Felipe de Jesús Santos, el dueño de la imprenta, se declararon culpables de los delitos de asociación de malhechores, falsificación de medicamentos, violación a la Ley General de Salud y lavado de activos provenientes de actividades ilícitas graves (Pichardo, 2015). Con un acuerdo con la Fiscalía del Distrito Nacional y el Ministerio de Salud Pública, Cruz, condenado a diez años de prisión, logró la suspensión condicional por padecer de insuficiencia renal crónica y diabetes, según lo certificó el Instituto Nacional de Ciencias Forenses (INACIF); además, no podrá dedicarse a ninguna actividad vinculada al sector salud durante diez años.

Como producto del proceso, en calidad de indemnización al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social se le condonaron los RD\$ 10 481 000 adeudados a las empresas de Cruz, a quien le fueron decomisados e incinerados todos los medicamentos vencidos o por vencer; y, la Fiscalía y el Ministerio de Salud dispusieron a discreción de los equipos utilizados para la fabricación de los productos farmacéuticos. La Fiscalía también determinó el origen ilícito del 51.5% de los bienes, por lo que fueron incautados en beneficio del Estado para ser distribuidos conforme a la Ley de Lavado de Activos; se retuvieron más de RD\$ 100 millones en certificados financieros, catorce inmuebles y siete vehículos; y, el Ministerio Público le solicitó al tribunal la imposición de una multa de RD\$ 1 500 000. Finalmente, la Fiscalía de Distrito solicitó un año de prisión para Santos, acusado de complicidad. (Pichardo, 2015).

Lo cierto es que la ley no alcanzó a todos los pre-

suntos responsables. Es necesario investigar al funcionariado de PROMESE-CAL, dependencia del Ministerio de Salud, porque, aunque no fueron condenados en los tribunales por acción, omisión, soborno o negligencia, tuvieron algún tipo de participación en esta red. No investigarlos ni castigarlos, si fuera el caso, deja abiertas las puertas para que esta mafia continúe operando.

La corrupción que permitió la venta de medicamentos vencidos o falsificados

La falsificación de medicamentos no es un acto corrupto, sino un delito de otro tipo. Sin embargo, la corrupción es la que permite, primero, obtener los contratos con el Estado y, segundo, distribuirlos sin inspección y limitar, posteriormente, la investigación. Desarrollemos estos tres puntos.

Como se mencionó en la sección anterior, el dueño de las empresas distribuidoras de los medicamentos caducos es José del Carmen Cruz, un dirigente del Partido Reformista Social Cristiano (PRSC). Por su posición política mantenía una relación cercana con los encargados de las licitaciones del Ministerio de Salud, cuyas autoridades –y tampoco las del programa PROMESE-CAL- nunca investigaron porqué los medicamentos se licitaban a precios que estaban por debajo de los del mercado. Con estos elementos **podemos intuir que en la obtención de los contratos hubo tráfico de influencias o sobornos.**

Una vez ganados los contratos de compraventa de medicamentos, en el segundo acto se involucraron las y los inspectores que debieron analizar si cumplían con la calidad y especificaciones necesarias. Como no hubo ninguna inspección, podemos conjeturar que esto se logró con tráfico de influencias o sobornos. En este caso, **la corrupción permitió que se llevara a cabo la distribución de medicamentos caducos, una acción prohibida.**

En el tercer acto se dio el control del proceso investigativo para enfocarlo solamente en los dueños de la empresa distribuidora y de la imprenta. No obstante la presión proveniente de una investigación periodística, no se siguió la cadena de mando para identificar a los principales autores intelectuales de los hechos delictivos. Tal control se puede atribuir al **tráfico de**

influencias ejercido para evitar las averiguaciones sobre las irregularidades en las licitaciones y el posible involucramiento de funcionarios/as del Ministerio de Salud. Este delito de corrupción tuvo como consecuencia la obstrucción del derecho de acceso a la justicia de las personas afectadas directamente por los medicamentos caducos y la sociedad en su conjunto, víctima indirecta, por **el detrimento presupuestal sufrido y las limitaciones al principio de máximo uso de recursos disponibles a fin de garantizar, proteger y promover los DES**. Además, al mantenerse la impunidad de los responsables, se podrían repetir a futuro las licitaciones amañadas de medicamentos caducos o falsos.

De acuerdo con lo analizado, tanto en los casos reseñados en el primer acápite como en este, se da cuenta de la realización de componendas en las licitaciones con el consecuente pago de sobrecostos; queda claro, entonces, que estas prácticas de corrupción no son aisladas, **sino endémicas o estructurales en varios ministerios**, una lógica que nos lleva a concluir que estamos frente a una **corrupción generalizada**.

Derechos económicos y sociales violados por la falsificación de los medicamentos

El **derecho a la salud** es el directamente involucrado en este caso concreto, en especial de las personas usuarias de anestésicos, antihipertensivos, analgésicos, vitaminas, antibióticos, insulina, sueros, medios de contraste, jabones quirúrgicos, esterilizadores de instrumentos e insumos para diálisis, todos vencidos (Participación Ciudadana, 2014).

El derecho a la salud está contemplado en el art. 61 de la Constitución y en tratados internacionales, como el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, “Protocolo de San Salvador”, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, el primero firmado y el segundo ratificado por República Dominicana.

Según la Asociación de Representantes, Agentes y Productores Farmacéuticos (ARAPF), los medicamentos ilícitos (falsificados, vencidos, reetiquetados, robados y de contrabando) representan alrededor del 10% del mercado farmacéutico privado

(aproximadamente unos RD\$ 3000 millones) (Medina, 2017). Otra preocupación es su posible aumento en el mercado. En 2018 la Procuraduría Especializada de Crímenes y Delitos contra la Salud (PEDECSA) incautó más de RD\$ 258 millones en fármacos falsos, un monto que excedió el costo de lo decomisado de 2003 a 2007: RD\$ 223 millones, en 203 operativos. Esto es una muestra de los esfuerzos de las autoridades para combatir este flagelo, que también expresa la magnitud de esta práctica de corrupción que continúa vulnerando el derecho a la salud de miles de dominicanos y dominicanas.

Las poblaciones en situación de vulnerabilidad más afectadas

En el caso analizado las **personas usuarias de los servicios públicos de salud** fueron las principales afectadas por los actos de corrupción. Hay un factor que las unifica: su **condición de vulnerabilidad debido a la pobreza** les imposibilita acudir a las consultas médicas privadas, por lo que sufren el menoscabo de su derecho a la salud en el sistema público, donde se exponen a ser víctimas de otros actos de corrupción y, por ende, a que se restrinja el ejercicio de sus derechos económicos y sociales o les sean abiertamente violados.

Como vimos líneas arriba, de acuerdo con Transparencia Internacional (2019), República Dominicana es el segundo país de Latinoamérica donde hay más sobornos; un 20% de las personas encuestadas dijo que se ha visto obligada a pagarlos en los hospitales públicos.

Recomendaciones para la protección de los DES a partir del caso concreto

Las posibilidades de que haya cambios y mejorías en la política anticorrupción aumentan si hay una movilización social amplia

En este sentido, es necesario continuar con procesos como el movimiento “Marcha Verde”, una movilización nacional contra la corrupción y la impunidad, pero con un enfoque de derechos humanos para que la ciudadanía tome conciencia sobre el vínculo entre su falta de garantía y los actos corruptos. Conforme

al Barómetro Global de la Corrupción (2019), el 66% de los dominicanos/as encuestado/as afirma que este fenómeno ha aumentado en el último año; el 72% asegura que el Gobierno ha fracasado en combatirlo; y, el 46% ha experimentado la compra de votos. Esta percepción generalizada da cuenta de la preocupación social sobre este problema y su relevancia en la opinión pública.

El periodismo de investigación es un factor clave para la identificación de actos de corrupción

En el caso concreto aparentemente hubo justicia, lo que se debe a la investigación periodística de Nuria Piera y el acompañamiento de una servidora pública honesta del Ministerio de Salud.

Entre los programas de investigación periodística que se dedican a la problemática se cuentan los siguientes:

- *Nuria, con 32 años al aire, dirigido por la periodista Nuria Piera;*
- *El Informe, dirigido por la periodista Alicia Ortega;*
- *Zona 5, dirigido por la periodista Laura Castellanos; y,*
- *Mil Historias, dirigido por la periodista Judith Leclerc.*

En los Premios Soberano -otorgados anualmente a artistas, comunicadores y músicos/as- hay una categoría para dichos programas de investigación periodística.

Por otra parte, despedir periodistas de los medios de comunicación por denunciar la corrupción permite normalizarla. Este fue el caso de Ricardo Nieves y Altagracia Salazar, del programa de televisión “Enfoque matinal” de CDN (Salida de Edith..., 2018). En tal sentido, urge que el Estado garantice el derecho humano a la libertad de expresión y difusión del pensamiento para que estas investigaciones continúen; asimismo, las autoridades deben sancionar a los perpetradores de hechos violatorios a los derechos humanos.

Combatir la corrupción con un enfoque de derechos humanos, mediante fiscales independientes con apoyo de expertos de Naciones Unidas

El caso estudiado fue llevado a la justicia en primer lugar gracias a la indagación periodística, como ya se apuntó, y a la conducción de Yeni Berenice, la fiscal del Distrito Nacional, que lo litigó con responsabilidad, suficientes pruebas y apoyo político. También es relevante destacar que fue investigado un político de oposición, pero no el funcionariado del Ministerio de Salud involucrado; tampoco se siguieron líneas investigativas que evidenciaran los actos de corrupción ocurridos.

La sociedad dominicana ha perdido la confianza en el sistema de justicia. Los hechos de corrupción quedan impunes y las autoridades no se esfuerzan para combatirla con un enfoque de derechos humanos, una situación que persistirá debido a la captura del sistema por la propia clase política.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los derechos económicos y sociales en los casos analizados

Ecuador, México y República Dominicana han avanzado en los pisos mínimos de los DES analizados por medio de *proxys*. En México se incrementó en 1.8 años la escolaridad promedio de 2001 a 2017; en Ecuador, 1.7; y, en República Dominicana, 1.3.

En cuanto a la esperanza de vida, en el mismo periodo, en República Dominicana se sumaron 3.1 años; en Ecuador, tres; y, en México se mantienen los mismos valores debido a la espiral de violencia provocada por la guerra contra el narcotráfico declarada en 2006.

Finalmente, en relación con la población en pobreza, con ingresos inferiores a USD 3.20 diarios, en Ecuador se registra el mejor desempeño, con una disminución de 23 puntos entre 2004 (su peor año) y 2017. En República Dominicana hubo una mejora de 16 puntos en el mismo lapso; y, México mejoró 11 puntos de 2002 a 2017.

RECOMENDACIÓN. Reconocemos la dificultad de crear índices que den cuenta de la totalidad de obligaciones (respetar, garantizar, proteger y promover) y elementos institucionales relativos a los derechos económicos y sociales (disponibilidad, calidad, accesibilidad y aceptabilidad). Pese a lo anterior, es relevante que cada país cuente ellos para conocer la situación de cada DES. En tal sentido, es altamente pertinente formular indicadores de estructura, procesos y resultados, con énfasis en estos últimos a fin de identificar si las personas efectivamente están ejerciéndolos. Asimismo, se deben hacer una línea base y mediciones anuales, solo así se podrán evaluar resultados e impactos con miras a determinar la validez y efectividad de los esfuerzos estatales.

La corrupción en los casos estudiados

En los tres países existe una creciente complejidad en los diseños constitucionales anticorrupción a partir de la serie de reformas iniciadas con el siglo XXI, lo que da lugar al surgimiento de problemas de coordinación tanto intra como interinstitucionales.

Por ejemplo, México emitió su ley de transparencia y acceso a la información en 2002 y creó un órgano -el nuevo Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales- a la par que dotó de autonomía a la vieja Auditoría Superior de la Federación y la descentralizó de la Cámara de Diputados. Ecuador y República Dominicana aprobaron leyes similares en 2004; en 2007, en Ecuador, se estableció la Secretaría Nacional Anticorrupción, un organismo adscrito a la presidencia de la República; y, en 2005, República Dominicana implantó la Comisión Nacional de Ética y Combate a la Corrupción; y, en 2007, la Dirección Nacional de Persecución de la Corrupción Administrativa.

En este proceso de complejización institucional, los tres países analizados instituyeron sistemas integrales coordinadores de los múltiples órganos anticorrupción. El primero, Ecuador, la Función de Transparencia y Control Social, en 2008, de la que forma parte la Defensoría del Pueblo; en 2012 República Dominicana facultó a la Dirección General de Ética e Integridad Gubernamental para articular acciones con otros organismos; y, en 2017 se creó el Sistema Nacional Anticorrupción en México, que aún no termina de concretarse.

RECOMENDACIÓN. Uno de los principales problemas observados con el análisis de los casos fue que las personas especialistas en derechos humanos no ponen atención a la corrupción y, viceversa, las expertas en corrupción no consideran las violaciones a derechos. Incluir a los órganos de defensa de DDHH en los sistemas integrales anticorrupción sería un

acierto para comenzar a conectar estos dos fenómenos.

La **participación ciudadana** sido considerada un medio de lucha anticorrupción. De los tres países analizados, en Ecuador, donde más se ha institucionalizado, el Consejo de Participación Ciudadana y Control Social impulsa veedurías y observatorios ciudadanos, defensorías comunitarias y comités de usuarios y usuarias; a estos se suman otros mecanismos generales para incorporar a la gente en el diseño de políticas públicas, como los consejos ciudadanos sectoriales, los consejos consultivos y las asambleas ciudadanas. Asimismo, existen espacios descentralizados, como las audiencias públicas, el cabildo popular, los presupuestos participativos y “la silla vacía” que forma parte del gobierno autónomo descentralizado (las provincias o entidades federativas), es usada por representantes de la sociedad civil. En México, la participación ha estado presente, pero con un papel secundario y no existe un andamiaje institucional tan robusto como el ecuatoriano. En República Dominicana prácticamente no aparece en las entidades implantadas en los últimos veinte años.

En Ecuador estas instancias se diseñaron para un funcionamiento mucho más descentralizado y ciudadanizado; en México, si bien hay participación en el Sistema Nacional Anticorrupción por medio de los Consejos Ciudadanos, esta es controlada y capturada por la esfera gubernamental; y, en República Dominicana es más fuerte la intervención gubernamental en las áreas de política anticorrupción.

Ante lo que pareciera ser una virtud del modelo ecuatoriano, cabe hacerse las siguientes preguntas: ¿en qué medida la participación debe ser encauzada por el propio Estado? ¿Cuáles son los peligros de controlarla y neutralizarla en el proceso de institucionalización? Y ¿cómo generar procesos y espacios autónomos?

RECOMENDACIÓN. En todos los países se observa una presión social ascendente para el combate efectivo de la corrupción. Esto abre dos ventanas:

- se debe cuidar que la política anticorrupción no sea violatoria de derechos, en especial los de acceso a la justicia y el debido proceso; y,
- reflexionar acerca de cómo vehicular la presión social para impulsar más procesos participativos autónomos.

El principal problema es que el andamiaje

institucional desarrollado a lo largo de quince años no ha tenido un impacto relevante en la disminución de la corrupción Según la medición de Transparencia Internacional (CPI), en los tres países empeora la situación. México pasó de 35 puntos en 2014 a 28 en 2018, colocándose por debajo de Ecuador y República Dominicana. En Ecuador empeoró la percepción de corrupción entre 2013 (35) y 2016 (31), en 2018 la mejoró (34), pero no alcanzó la calificación del 2013. En República Dominicana esta calificación ha sido muy irregular; en 2012 fue de 32 puntos y en 2018, de 30, con una mejoría de 2015 a 2017.

Otra medición relevante son los indicadores objetivos referidos a las prácticas efectivas de corrupción. En 2017, el 46% de las personas encuestadas en República Dominicana afirmaron haber sobornado, el 44% en México y el 24% en Ecuador (Transparencia Internacional); en el mismo orden, ocuparon los puestos primero, segundo y octavo en la región, los dos primeros fueron los peor posicionados.

Finalmente, un tercer indicador interesante es el de la percepción acerca del combate gubernamental a la corrupción. En el periodo 2002-2017 en México se mantuvo una tendencia negativa y las personas expertas han evaluado cada vez peor lo realizado en ese lapso. Igual tendencia se observó en República Dominicana de 2002 a 2013, cuando empezó una mejoría constante hasta 2018, sin llegar a los valores del primer año mencionado. Este comportamiento es mucho más irregular en Ecuador, aunque entre el 2014 y el 2018 mejoró sostenidamente.

Uno de los principales problemas encontrados por el equipo de investigación es el relativo a la medición de la corrupción. Si bien existen bases de datos internacionales que nos permiten acercarnos al fenómeno tanto desde la percepción como desde las prácticas (Transparencia Internacional, Latinobarómetro, *World Justice Project*, Banco Mundial, LAPOP) considerando como unidad de análisis al país en su totalidad, en Ecuador y República Dominicana no hay datos oficiales –gubernamentales– que nos permitan estudiar las realidades subnacionales (provinciales o municipales), por lo que empleamos los datos de Latinobarómetro para ambas naciones. En cambio, México sí los tiene, y con suficiente solidez, desde hace poco menos de diez años.

RECOMENDACIÓN. Reconocemos las dificultades para medir a la corrupción; no obstante, se requiere de información suficiente y de calidad para formular políticas públicas sustentadas en la evidencia. Además de la existente en el nivel internacional -gracias a las encuestas de Transparencia Internacional, Latinobarómetro, LAPOP (de la Universidad de Vanderbilt), *World Justice Project* o el Banco Mundial- cada país debe recabar la propia y que, ojalá, comprenda el ámbito municipal. De los tres analizados, en México existe el mayor cúmulo de información local. Se les recomienda a Ecuador y República Dominicana que desarrollen sus propias mediciones de percepción y experiencias de corrupción y que incluyan esta problemática en las evaluaciones de sus agentes estatales.

La ausencia de datos producidos en el nivel local impide los análisis estadísticos sobre la relación entre la corrupción y los derechos económicos y sociales en las realidades subnacionales. Más allá de las limitaciones metodológicas para realizar una investigación sólida, el principal problema es los gobiernos estarían imposibilitados para hacer diagnósticos causales sólidos para elaborar políticas anticorrupción y aquellas que potencien el ejercicio de los DES.

En cuanto a los **obstáculos y retos de la política anticorrupción** se identificaron los enunciados a continuación.

Ecuador

- Escasa información disponible en instituciones públicas y privadas para conocer la dimensión de esta problemática;
- la ineficiencia en la actuación de las instituciones de control, especialmente de las áreas de procuración y administración de justicia, lo que incluye:
 - la elección poco transparente del funcionariado;
 - la desinstitucionalización de la carrera judicial, lo que incide en la falta de preparación del funcionariado;
 - la limitada disponibilidad de recursos; y,
 - la alta movilidad de la burocracia. Y,
- Expresiones culturales que premian la obtención de beneficios sin afrontar los costos inherentes a ajustarse a las reglas.

RECOMENDACIÓN. En el caso de **Ecuador** es necesario revisar los criterios de exclusión, excepción o manejos diferenciados en los ordenamientos jurídicos, ya que están siendo usados abusivamente para cometer actos de corrupción, en particular en las áreas económicas estratégicas, como el petróleo.

México

- Institucional: se ha tenido un amplio desarrollo en esta materia, pero no hay claridad acerca de sus resultados e impactos en el combate a la corrupción;
- político: existe un uso discrecional de las investigaciones y sanciones en la materia, en un marco generalizado de impunidad; y,
- social y cultural: se mantiene un alto nivel de tolerancia a la corrupción.

República Dominicana

- La falta de independencia de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa;
- la inobservancia del control interno y externo de la Contraloría General y la Cámara de Cuentas; y,
- la incapacidad del Ministerio de Administración Pública para profesionalizar al funcionariado y fomentar la carrera administrativa.

RECOMENDACIÓN. El análisis desarrollado en esta investigación sobre las causas de la corrupción y los retos y los obstáculos en la política anticorrupción, tiene un carácter exploratorio. Se recomienda realizar un estudio *ad hoc* a fin de fortalecer el diagnóstico y diseñar medidas apropiadas.

Lo que parece común a los tres países es un **contexto de impunidad** mantenido por la clase política para **no combatir la corrupción de forma efectiva**. En este sentido, es muy relevante destacar esa relación: América Latina es la segunda región más corrupta del mundo y la primera más impune. La impunidad permite que los actos de corrupción se repitan, incluso por las mismas personas, a lo largo del tiempo, por lo que no se trata de prácticas aisladas,

sino de **patrones estructurales**.

RECOMENDACIÓN. En los diagnósticos futuros tanto de la corrupción como de la relación entre esta y las violaciones a los DDHH, en general, y a los DES en particular, se debe incluir la impunidad como variable clave porque es la que permite que este flagelo se convierta en un patrón estructural de violaciones a los derechos. En el mismo sentido, es relevante que la política anticorrupción sea acompañada por una sólida política antimpunidad.

Lo relevante de identificar los patrones y las violaciones estructurales a los derechos humanos es que se evidencia la necesidad de medidas transformativas que los modifiquen. No basta la resolución caso por caso ya que, mientras el patrón estructural se mantenga, habrá violaciones futuras.

RECOMENDACIÓN. Enfatizar y fortalecer los procesos de cumplimiento de las garantías de no repetición contenidas en las reparaciones integrales y el impulso a las acciones transformativas. En la medida en la que se trabaje sobre las violaciones estructurales a los DES producto de la corrupción, esto cobra una mayor relevancia y complejidad.

En tanto la impunidad y la corrupción adquieren un carácter estructural en los tres países, es más difícil resolver una problemática cuya solución va más allá de la adopción de normativa o el diseño institucional. Estas lógicas y pautas de acción son inherentes a los sistemas políticos locales; la comisión de actos corruptos en impunidad es una decisión política de algunos agentes estatales que no solo son omisos frente a ella, sino que se benefician y actúan para mantener este estatus quo. Es imperativo cambiar las dinámicas y cultura organizacional de dichos sistemas políticos.

RECOMENDACIÓN. Es necesario politizar más los análisis técnicos de los diseños de políticas anticorrupción considerando a los actores encargados de las entidades y la aplicación de las regulaciones, como a aquellos que son objeto de la labor institucional y de la normativa. Esto permitirá determinar si el contexto es propicio -o no- para el adecuado funcionamiento de la institucionalidad, lo que incluye la existencia -o inexistencia- de aliados gubernamentales. Los entornos adversos parecen ser

la constante en los casos analizados.

RECOMENDACIÓN. Con la investigación se concluye que la impunidad es una decisión de la clase política, más que un problema de capacidades estatales. Si es así, se recomienda analizar la posibilidad y alcances de recurrir a mecanismos extraordinarios, internacionales y de justicia híbrida, como la extinta Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala, a fin de garantizar la autonomía política del ente investigador y fortalecer las capacidades técnicas de los órganos ordinarios.

El sustento en la **desconfianza** del diseño institucional de combate a la corrupción impulsado por la sociedad civil y algunas figuras políticas clave, es consecuencia de que los sistemas políticos estén minados por las prácticas corruptas y la impunidad. Con la complejidad creciente de las instituciones se busca evitar que la clase política y la élite económica simulen su funcionamiento o las debiliten hasta hacerlas inoperantes. Sin embargo, esto está jugando en contra de la eficiencia en la ejecución de las políticas anticorrupción, que dejan de ser eficaces y oportunas por la burocratización de los procesos.

RECOMENDACIÓN. Hemos construido andamiajes complejos de combate a la corrupción **sustentados en la desconfianza** a las clases política y económica, que no están dando resultados y se entorpecen mutuamente. Habría que caminar hacia un proceso de **simplicación institucional**. Sin embargo, la solución no es sencilla: **¿cómo diseñar una política anticorrupción simplificada cuando existe el temor fundado de que los operadores intenten entorpecerla o simular su funcionamiento?**

Relación entre la corrupción y las violaciones a los derechos económicos y sociales

Hay diferentes tipos (captura estatal, sobornos, extorsiones, puerta giratoria, negociaciones incompatibles, desvío de fondos, por ejemplo) y niveles de corrupción (la que coopta -o no- al Estado; aislada o estructural; focalizada o generalizada), por lo que hay diversas relaciones entre esta y las violaciones a los derechos económicos y sociales.

RECOMENDACIÓN. No intentar un análisis en el que se relacione la totalidad de la corrupción con la de las violaciones a los DES, sino estudiar caso por caso. De esta forma, una será la política anticorrupción para sobornos, otra para evitar la captura estatal, una más para las licitaciones amañadas, por mencionar algunas.

La primera relación entre la corrupción y las violaciones a los DES se da **cuando esta funciona como un contexto** que incentiva, permite o mantiene las vulneraciones a estos derechos. Por ejemplo, la opacidad y los desvíos tienen consecuencias sobre el cumplimiento del principio del máximo uso de recursos disponibles y las obligaciones para garantizarlos, protegerlos o promoverlos.

La corrupción puede ser algo más que un contexto, se puede convertir en un **detonante directo de la violación**. Para hacer esta vinculación se requiere profundizar en el caso concreto a fin de: **i. identificar el acto de corrupción; y, ii. relacionarlo con la violación a la obligación general (respetar, proteger, garantizar o promover) y al elemento institucional específico (disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad).**

La corrupción constituye un factor directo de violación a un DES cuando se dan los siguientes hechos y circunstancias:

- **extorsión, se produce cuando un agente estatal condiciona el acceso a un derecho a cambio de dinero o pago en especie** a una persona o grupo para darle acceso al agua, comida o servicios de salud, o educación. También son extorsiones los requerimientos sexuales que frecuentemente sufren las mujeres.
- **Soborno de un ente privado a un agente gubernamental para realizar una acción prohibida.** Por ejemplo, cuando un inspector laboral es sobornado para mantener abierta una empresa sin condiciones de seguridad ni sanidad o que no otorga las prestaciones de ley a sus trabajadores. Esta relación entre la corrupción y la violación a los DES se aplica para cualquier tipo de inspección o evaluación en salud, instituciones educativas, construcción (calidad y seguridad de la vivienda), impacto ambiental de proyectos de infraestructura, por mencionar algunos. **Esta**

interacción se observó en los tres casos analizados;

- **Disminución de los recursos públicos por la comisión de actos corruptos; por ende, hay menos y/o peores bienes o servicios con lo que se transgreden las obligaciones de protección, garantía y promoción de los DES.** Por ejemplo, una licitación amañada por medio de sobornos, el pago de sobrepagos de los bienes o servicios contratados o el detrimento en su calidad. Su encarecimiento menoscaba los recursos públicos y disminuye la capacidad estatal para cumplir con las obligaciones mencionadas. **Esta interacción se observó en México y República Dominicana.**
 - Cuando se obtengan los padrones de la población objetivo de los programas de política pública afectados por licitaciones arregladas, cuyos bienes o servicios fueron de peor calidad o no fueron entregados, se tendrá más claridad sobre quienes son las víctimas de las violaciones a los DES. Esto es claro, por ejemplo, en México y Ecuador, pero no en República Dominicana donde no se accedió a un registro de las personas que recibieron los medicamentos caducos.
- **La captura estatal distorsiona el diseño de una política pública para privilegiar intereses particulares, pasando por encima de los derechos económicos y sociales de la gente.** Por ejemplo, capturan el área de salud pública y logran disminuir su presupuesto a fin de privilegiar su privatización en perjuicio del acceso a la salud, especialmente de las personas en condiciones de pobreza o vulnerabilidad social.
- **Finalmente, después de cometido el acto corrupto, se recurre al tráfico de influencias para evitar la investigación o, en su caso, controlarla.** Si bien el derecho directamente violado en estos casos es el de acceso a la justicia, su origen es un acto de corrupción que violenta DES, por lo que se pueden vincular estos procesos con base en el principio de indivisibilidad de los derechos humanos (Serrano y Vázquez, 2013). **En los tres casos analizados encontramos la ausencia de investigaciones de los actos corruptos o el control de las emprendidas.**

Una de las principales dificultades

identificadas en el desarrollo del trabajo de campo, es que en **los casos de violaciones a derechos económicos y sociales no se suele prestar atención a la investigación de la corrupción**; y, viceversa, **en los de evidentes actos de corrupción, no se suelen indagar sobre las violaciones a derechos humanos**.

RECOMENDACIÓN. Que las instancias gubernamentales encargadas de investigar y sancionar las violaciones a los DES pongan mucha más atención a la posible existencia de actos de corrupción y, de ser así, que el órgano competente siga la investigación correspondiente vinculando ambos procesos. De la misma forma, es importante que las instancias investigadoras de la corrupción, verifiquen si hay violaciones a derechos humanos y, si las hallaran, denunciarlas donde corresponde. Es interesante que, de los sistemas integrales de combate a la corrupción de los tres países analizados, solo en el ecuatoriano está incluida la Defensoría del Pueblo.

Con los análisis estadísticos encontramos relaciones simples entre todos los indicadores de percepción de la corrupción con la pobreza, la esperanza de vida y el promedio de años de escolaridad. De la misma forma, por medio de regresiones locales establecimos una correlación entre el aumento de dicha percepción y el del porcentaje de población en situación de pobreza, la disminución de la esperanza de vida y el promedio de años de escolaridad. Sin embargo, los modelos estadísticos de regresiones jerárquico lineales no tuvieron resultados significativos, salvo para la esperanza de vida.

Una mejora de un punto en la escala de combate a la corrupción del Banco Mundial (de 7 puntos que van de -3 a 3) tiene como resultado un aumento de 0.58 años de esperanza de vida al nacer. De esta manera, los países peor ubicados podrían aumentar esta expectativa hasta por cuatro años si pasaran al otro extremo de la escala, un tiempo que puede parecer poco, pero en 2017 eran más del 5% de la esperanza de vida en Ecuador (76.6 años), México (77.3 años) y República Dominicana (78 años); asimismo, son más de los logrados a lo largo de dieciséis años: 3.1 años en República Dominicana (2001-2017) y tres en Ecuador; al respecto, no hay avances relevantes en México. ¿Cuál sería la magnitud del esfuerzo institucional en los derechos a la salud, alimentación, acceso al agua, trabajo digno en condiciones salubres para que 130 millones de personas en México

aumenten cuatro años su esperanza de vida? Pues ese es el costo de la corrupción.

El hecho de que no haya resultados estadísticamente significativos en modelos más robustos nos habla de las particularidades de la relación entre la corrupción y la violación a los DES en cada país. No es casualidad que el indicador con mejor desempeño es el que involucra muchos DES: la esperanza de vida. Esto se puede observar más concretamente con los hallazgos en **México**, donde el grueso de los actos de corrupción relacionados con estos y el mejor desempeño estadístico se concentra en el derecho a la salud.

En **Ecuador** se pudo comprobar estadísticamente que los grupos con menor acceso a oportunidades laborales y educativas son los que tienen un mayor contacto con la corrupción: los niveles más altos de percepción de este problema son los de la población desocupada, en comparación con la ocupada; en los grupos de desocupados u ocupados con trabajo informal hay más victimización por soborno respecto de los ocupados con trabajo formal; y, el sector que reportó haber pagado un soborno tiene menor promedio de años de escolaridad (11.7) en comparación con el que negó haber dado una coima (12.6).

En **República Dominicana** esto cambia por completo. Según los resultados estadísticos, quienes tienen un mayor acceso a oportunidades laborales y educativas parecen tener un mayor contacto con las prácticas de corrupción. De ser así, movilizaciones como la “Marcha Verde” se conforman especialmente por clases medias.

RECOMENDACIÓN. Es importante que los entes encargados de la investigación y los diagnósticos en estas materias, no den por hecho que la corrupción tiene efectos iguales sobre todos los DES y las poblaciones en situación de vulnerabilidad. Como ya se mencionó, al existir diversidad de actos de corrupción y diferentes mecanismos de política pública y presupuestos, las conexiones serán distintas y su impacto diferenciado. Por eso es relevante trabajar caso por caso o, como máximo, en cada una de las áreas de política pública, pero siempre sustentándose en evidencia empírica previamente recabada.

En resumen, si bien se puede teorizar y

encontrar patrones regionales de tal relación entre corrupción y violación a los DES, en cada país tendrán características específicas las propias prácticas de la corrupción, la distribución de los presupuestos o las áreas estratégicas, que son las que salieron a la luz en los tres analizados. Por ende, de la mano con los análisis regionales se requiere la identificación de patrones locales.

RECOMENDACIÓN. Mucho del análisis estadístico realizado en la investigación no fue conclusivo, entre otras cosas porque no se cuenta con la información pertinente. Por eso es relevante construir indicadores por país y en nivel subnacional, para diagnosticar con mayor certeza dónde están los principales problemas de corrupción que causan violaciones a derechos humanos con miras a configurar una política anticorrupción más precisa.

A fin de analizar el mecanismo causal de la corrupción con la violación a los DES, se decidió profundizar en un caso en cada país estudiado. En Ecuador se trabajó con explotación laboral constitutiva de esclavitud contemporánea; en México, la corrupción en la vivienda y sus consecuencias en los derrumbes y el pago de indemnizaciones en los terremotos del 2017; y, en República Dominicana, la licitación de medicamentos vencidos.

La primera conclusión relevante es que en los tres países se trata de **corrupción de nivel endémico o estructural** (no de prácticas aisladas); es **relevante la impunidad** por ausencia total de investigación, como en México; por su control, como en República Dominicana; o, por la capacidad de los poderes fácticos de detenerla y revertir los procesos pertinentes, como en Ecuador. Uno de nuestros principales hallazgos es **la importancia del tráfico de influencias en la limitación del derecho de acceso a la justicia y el fomento a la impunidad.**

En los tres casos hubo **sobornos** para evitar inspecciones laborales (Ecuador), de calidad de la vivienda y determinación de daños (México) o de calidad de los medicamentos (República Dominicana). Se presume que también se recurrió a esta práctica para obtener los permisos de construcción en zonas de riesgo en México y ganar licitaciones de medicamentos en República Dominicana.

Asimismo, como ya se mencionó, en los tres

hay **tráfico de influencias** para evitar investigaciones y mantener la impunidad; también para sostener el estatus quo de esclavitud contemporánea (Ecuador), asignar los trabajos de reconstrucción a ciertas empresas (México) u obtener licitaciones (República Dominicana).

En el caso mexicano también se observa el **desvío de los fondos** que debían ser utilizados para indemnizar a las personas cuyas casas fueron declaradas como pérdida total.

Solo en Ecuador el nivel de corrupción nos permite hablar de **captura del Estado**, específicamente de las autoridades provinciales y de ciertos departamentos del Ministerio de Trabajo, para mantener las relaciones laborales de explotación constitutivas de esclavitud contemporánea.

Fue muy complicado identificar los actos de corrupción o de violaciones a derechos económicos y sociales debido a que las investigaciones oficiales se abocaron a uno u otro fenómeno. En México se priorizan los primeros y se opacan las segundas; en República Dominicana y Ecuador, sucede lo contrario, la corrupción ni siquiera se nombraba. En sí mismo esto es una muestra de la magnitud del control que se mantienen sobre la investigación, lo que tiene como consecuencias la falta de castigo y la constitución de ambos extremos –corrupción e impunidad- en patrones estructurales de las violaciones a los DES.

En cuanto a las **poblaciones en situación de vulnerabilidad** más perjudicadas en el goce de sus derechos económicos y sociales por los actos de corrupción, no haremos una generalización regional ni de los países analizados, sino que identificaremos a las de los tres casos estudiados a fondo y las que fueron mencionados en las entrevistas y los grupos focales.

Personas en condición de pobreza, transversal a los tres casos

Las personas en condición de pobreza suelen ser las más perjudicadas debido a que están fácticamente obligadas a recurrir a los servicios públicos donde i. son víctimas de la corrupción para acceder a ellos; o, ii. acceden al ejercicio de sus DES mediante servicios públicos insuficientes o de mala calidad debido a esta.

Por otra parte, si bien las extorsiones para acceder a los servicios públicos pueden parecer baratas en comparación con el costo de los privados, lo cierto es que, en términos proporcionales, les impactan severamente por sus bajos ingresos. Más aún, no solo pierden parte de sus escasos recursos para acceder a servicios públicos de baja calidad, que son gratuitos por su naturaleza, también se profundiza la desigualdad existente entre esta población en pobreza y la perteneciente a las clases media alta y alta; estas, que pueden pagar por mejores prestaciones de educación, alimentación, salud y vivienda, por ende desarrollan más capacidades que impactan -generacionalmente- en una mayor probabilidad de obtener mejores empleos que les permitan generar mayores recursos. En breve, **los efectos de la corrupción en los DES ahondan la brecha de la desigualdad.**

- **Otras colectividades que sufren discriminación interseccional**, que se suma a su condición de pobreza

El caso más evidente es el de las víctimas de esclavitud contemporánea ecuatorianas que, además de vivir en pobreza, eran mayoritariamente **población afrodescendiente**.

La situación de las **mujeres** ecuatorianas se agrava por la división sexual del trabajo, que las obliga a una doble jornada al combinar el trabajo doméstico y el productivo, por el que reciben un salario inferior al de los hombres. En México, fueron las más afectadas por los derrumbes debido a que cuando ocurrió el terremoto, por la misma razón –la división sexual del trabajo- estaban en las viviendas dedicadas al trabajo doméstico o por las malas condiciones laborales de las obreras de una fábrica textil que colapsó. Otro efecto diferenciado que suelen sufrir las **mujeres en condición de pobreza** es el de las extorsiones, porque cuando no tienen dinero se les demandan favores sexuales para acceder a los servicios públicos. En los tres casos analizados no se relevó información en este sentido.

RECOMENDACIÓN. Luego de realizar un diagnóstico mucho más detallado de las diferentes formas de corrupción que afectan las personas y colectivos que sufren múltiples discriminaciones, **se deben diseñar una política de prevención con enfoque diferencial** para afrodescendientes, indígenas y mujeres.

La victimización de **niños y niñas** apareció en dos de los tres casos analizados. En Ecuador, se violaban sus derechos a la educación, la salud, la vivienda, el libre esparcimiento, la identidad y a no trabajar –lo que hacen aun existiendo una prohibición expresa del trabajo infantil-; además reciben un pago inferior a la de las personas adultas. En México, las familias que suelen habitar las casas construidas de forma irregular o en zonas inseguras, comprenden tanto a niños y niñas como a **adultos mayores**.

RECOMENDACIÓN. Profundizar el análisis del tipo de corrupción que sufren los niños y niñas utilizando metodologías de autonomía progresiva a fin de estar en condiciones de formular una política de prevención enfocada en el interés superior del niño.

En los casos relevados a partir de las condiciones en que viven las familias bajo el mismo techo se encontró, en menor grado, la presencia de otras poblaciones en situación de vulnerabilidad, como las **personas con discapacidad, las madres adolescentes y los adultos/as mayores**.

Mención aparte merecen las **personas que padecen cáncer y las que viven con VIH**, cuyas afectaciones se derivan de los actos de corrupción que menoscaban su derecho a la salud y, por ende, a los servicios públicos que requieren.

A diferencia de los casos analizados en Ecuador y México, en República Dominicana no se contó con un padrón específico de la población objetivo del programa de política pública que nos permita identificar a las víctimas directas de los actos de corrupción. Esto no quiere decir que no las haya, sino que la victimizada es la sociedad en su conjunto debido a la disminución de recursos públicos, con la consecuente disminución de capacidades estatales para garantizar, proteger y promover derechos económicos y sociales de acuerdo con el principio de máximo uso de recursos disponibles. Sin embargo, **las limitaciones se manifiestan cuando se busca construir litigios estratégicos, que sí requieren víctimas directas concretas.**

Aprendizajes derivados de los casos estudiados

El caso ecuatoriano

- Frente a la captura de ciertos agentes estatales para permitir formas de esclavitud contemporánea, **hay que buscar a otros agentes autónomos con quienes se pueda entablar una relación de conflicto con los entes capturados**. En este caso, el ente capturado era especialmente el Ministerio del Trabajo y se acudió a la Defensoría del Pueblo para romper la captura;
- **la gestión de acciones interinstitucionales coordinadas** asegura mayores posibilidades de obtener atención y acceso a la justicia para las víctimas de violaciones a derechos humanos debido a la corrupción;
- en la medida que se **sumen actores e intereses en un conflicto** con el nivel de sometimiento como el observado en el caso concreto, **se podrán ampliar agendas y abrir los casos de violaciones a derechos humanos a la luz pública**; y,
- en el proceso de publicitación del caso **es relevante dar voz a la víctima** de las violaciones a derechos humanos, en especial cuando se trata de personas en situación de vulnerabilidad, opresión y/o de múltiples discriminaciones.

El caso mexicano

- La relevancia que debemos prestar al **análisis y combate a la corrupción en las relaciones cara a cara** entre el Gobierno y las personas: **realización de trámites e inspecciones y prestación de servicios**. En particular, recalamos en la necesidad de simplificar estos procesos y establecer mecanismos efectivos de vigilancia; y,
- la necesidad de una mayor **interacción entre los movimientos e instituciones encargados de combatir tanto la corrupción como las violaciones a los derechos económicos y sociales**.

El caso dominicano

República Dominicana es uno de los pocos países de América Latina (probablemente solo junto a Guatemala y Perú) que ha construido un movimiento social amplio para apoyar la reforma judicial y combatir la impunidad: la “Marcha Verde”.

Los casos dominicano y mexicano

- En México y, especialmente, en República Dominicana **el periodismo de investigación enfocado a identificar y dar a conocer actos de corrupción ha permitido tener más información** sobre ellos, aunque esto no ha tenido como consecuencia una mejoría en la investigación y sanción gubernamentales. Sin embargo, abre una ventana de oportunidad en términos de establecer la vinculación entre la corrupción y las violaciones a los derechos humanos en general, y a los derechos económicos y sociales en particular.

FUENTES

DE INFORMACIÓN

Bibliografía

- Abramovich, V. (2009). De las violaciones masivas a los patrones estructurales: nuevos enfoques y clásicas tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. *SUR, Revista Internacional de Derechos Humanos*, 6(11), 7–39.
- Acosta, A. (1995). *Corrupción: un reto para el desarrollo y la democracia*. En *Corrupción. Epidemia de fin de siglo*. Quito, Ecuador: Fundación “José Peralta”, Centro de Educación Popular, ILDIS.
- Alfonso, M. (1990). Los derechos humanos como derechos morales. *Anuario de Derechos Humanos*, (6).
- Alonso, J. y Mulas-Granados, C. (2011). Reducir las oportunidades de corrupción: algunas enseñanzas. En *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica* (pp. 161–202). Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.
- Alonso, J., Mulas-Granados, C. y Steinberg, F. (2011). Conclusiones y recomendaciones. En *Corrupción, cohesión social y desarrollo. El caso de Iberoamérica*. Madrid, España: Fondo de Cultura Económica.
- Anand, A. (2012). Human rights and corruption: evidence from a natural experiment. *Journal of Human Rights*, 11(4), pp. 526-536. doi: 10.1080/14754835.2012.730913
- Anaya, A. (2015). Indicadores de derechos humanos: tipos, métodos y bases de datos existentes. En K. Ansolabehere, F. Valdés-Ugalde y D. Vázquez (Coord.). *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición* (pp. 55–74). México: FLACSO-México.
- Ansolabehere, K., Robles, R., Saavedra, Y., Serrano, S. y Vázquez, D. (2017). *Violaciones, derechos humanos y contexto: herramientas propuestas para documentar e investigar*. México: FLACSO-México, International Bar Association’s Human Rights Institute.
- Ansolabehere, K.; Serrano, S. y Vázquez, D. (2015). *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil*. México: FLACSO-México, Universidad de los Andes.
- Ansolabehere, K., Valdés-Ugalde, F. y Vázquez, D. (Coords.). (2015). *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*. México: FLACSO-México.
- Arellano, D. (2016). Corrupción como proceso organizacional: comprendiendo la lógica de la desnormalización de la corrupción. *Contaduría y Administración*, 62(3), 810-826. Recuperado de <http://www.cya.unam.mx/index.php/cya/article/view/975/1152>

- Arellano, D. y Castillo, M. (Ed.). (2019). *La resbaladilla de la corrupción. Estudios sobre los procesos sociales de la corrupción colusiva en el sector público*. México: Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Atienza, M. (Ed.). (2012). *El sentido del derecho*. Barcelona, España: Marcial Pons.
- Bacio, J. (2008). *Corruption as a violation of human rights*. Recuperado de http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1107918
- Banco Interamericano de Desarrollo. (2010). *Desarrollo de una metodología de diagnóstico del marco institucional para la lucha contra la corrupción y priorización de un plan de trabajo*. Santiago, Chile: Universidad Adolfo Ibáñez, BID.
- Basabe-Serrano, S. (2013). Explicando la corrupción judicial en las cortes intermedias e inferiores de Chile, Perú y Ecuador. *Perfiles Latinoamericanos*, 42, 79-108.
- Carrasco, C. (1995). Neoliberalismo y corrupción. En *Corrupción. Epidemia de fin de siglo*. Quito, Ecuador: ILDIS, Fundación “José Peralta”, Centro de Educación Popular.
- Casar, M. A. (2015). *México. Anatomía de la corrupción. Mexicanos contra la corrupción* (2ª. ed. corregida y aumentada). México: IMCO. Recuperado de https://docs.google.com/viewerng/viewer?url=https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2015/05/2015_Libro_completo_Anatomia_corupcion.pdf
- Código Orgánico Organización Territorial, Autonomía y Descentralización [COOTAD]. 2010 (Ecuador). Código Penal Federal [CPF]. Ley de 14 de agosto de 1931. Reformado el 24 de enero de 2020. (México). https://www.cndh.org.mx/sites/default/files/doc/Programas/VIH/CodigoPenalFederal/Codigo_PF.pdf
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. (CDHNU). (2005). *Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*. Ginebra, Suiza: CDH-ONU.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (CIDH). (1998). *Informe sobre la situación de los derechos humanos en México* (párrs. 388 y 693). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.
- CIDH. (1999). *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Colombia* (párrs. 50 y 51). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.
- CIDH. (2001). *Tercer informe sobre la situación de los derechos humanos en Paraguay* (párr. 41). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.
- CIDH. (2002). Tercer informe de progreso de la relatoría sobre trabajadores migratorios y miembros de sus familias en *Informe anual 2001* (cap. 6, párr. 126). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.
- CIDH. (2003). Libertad de expresión y pobreza en *Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión 2002* (párr. 21). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.
- CIDH. (2005a). *Haití: ¿justicia frustrada o Estado de derecho? Desafíos para Haití y la comunidad internacional* (párr. 19). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.
- CIDH. (2005b). Desarrollo de los derechos humanos en la Región – Ecuador en *Informe anual 2005* (cap. 6, párrs. 130-131) Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2007). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales*. Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2008a). *Lineamientos para la elaboración de indicadores de progreso en materia de derechos económicos, sociales y culturales* (párr. 40). Washington, D. C., Estados Unidos: Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2008b). *Relatoría Especial para la Libertad de Expresión. Estudio especial sobre la situación de las investigaciones sobre el asesinato de periodistas por motivos que pudieran estar relacionados con su actividad periodística* (párr. 89). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2009a). Administración de justicia en *Acceso a la justicia e inclusión social: el camino hacia el fortalecimiento de la democracia en Bolivia* (cap. 2, párr. 57). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2009b). *Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del sistema interamericano de derechos humanos* (párr. 319). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2009c). *Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos*. (párrs. 33 y 167). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2009d). *Observaciones preliminares de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos tras la visita del relator sobre los derechos de los afrodescendientes y contra la discriminación racial a la República de Colombia* (párr. 115). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2011a). Informe de la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión en *Informe anual 2011* (v. 2, párr. 244). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2011b). *Informe sobre los derechos humanos de las personas privadas de libertad en las Américas* (párr. 2). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2013a). *Garantías para la independencia de las y los operadores de justicia: hacia el fortalecimiento del acceso a la justicia y el Estado de derecho en las Américas* (párrs. 149ss, 160 y 167). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2013b). *Indicadores de progreso para medición de derechos contemplados en el protocolo de San Salvador*. Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2015a). *Situación de los derechos humanos en Guatemala: diversidad, desigualdad y exclusión* (párr. 53). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2015b). *Situación de los derechos humanos en Honduras* (párr. 3). CIDH.

CIDH. (2015c). *Situación de los derechos humanos en México* (párr. 41). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

CIDH. (2017). *Informe sobre el 164 Periodo Extraordinario de sesiones de la CIDH*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/157.asp>

CIDH. (2017a). *Informe sobre pobreza y derechos humanos en las Américas* (párr. 484.) Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.

- CIDH. (2017b). *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela* (párr. 146). CIDH.
- CIDH. (2017c). *Resolución 1/17. Derechos humanos y lucha contra la impunidad y la corrupción*. Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.
- CIDH. (2017d). *Zonas silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión* (párr. 151). Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.
- CIDH. (2019). *Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos*. Recuperado de <http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>
- CIDH. (2019a). *Corrupción y derechos humanos: estándares interamericanos*. Washington, D. C., Estados Unidos: CIDH.
- Comisión Nacional de los Derechos Humanos. (CNDH-RD). (Ed.). (2014). *Los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales (DESCA). Herramientas integrales de la lucha para el siglo XXI*. Santo Domingo, República Dominicana: CNDH-RD.
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. (CDESC). (1991). *Observación general N° 4 sobre el derecho a una vivienda adecuada*. Recuperado de https://conf-dts1.unog.ch/1%20SPA/Tradutek/Derechos_hum_Base/CESCR/00_1_obs_grales_Cte%20Dchos%20Ec%20Soc%20Cult.html#GEN4
- Comité de Solidaridad “Furukawa Nunca Más”. (2019). *Alertamos nueva demolición en campamentos de Furukawa y consecuentes desplazamientos forzados, Furukawa Nunca Más*. Recuperado de <https://bit.ly/36ZXzDW>
- Constitución de la República del Ecuador (Const.). 20 de octubre de 2008 (Ecuador).
- Constitución de la República Dominicana (Const.). 13 de junio de 2015. (República Dominicana).
- Consultora Internacional Paula Honisch. (CIPH). (s. f.) *Reglamento Interno de Políticas y Procedimientos de Investigación de la Procuraduría Especializada de Persecución de la Corrupción Administrativa (PEPCA), versión IIª*. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_reptom_reglapeca.pdf
- Corte Interamericana de Derechos Humanos. (Corte IDH). (2004a). *Caso “Instituto de Reeducación del Menor” vs. Paraguay*. Sentencia de 2 de septiembre de 2004. Excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica: Corte IDH.
- Corte IDH. (2004b). *Caso Tibi vs. Ecuador*, Sentencia de 7 de septiembre de 2004, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas (párr. 76, letra f). Serie C, No. 114. San José, Costa Rica: Corte IDH.
- Corte IDH. (2009). *Caso González y otras (campo algodonero). vs. México*, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. San José, Costa Rica: Corte IDH.
- Corte IDH. (2011). *Caso Fleury y Otros vs. Haití*, Sentencia de 23 de noviembre de 2011. Fondo y Reparaciones (párr. 76). Serie C, No. 236. San José, Costa Rica: Corte IDH.
- Corte IDH. (2013). *Caso Gutiérrez y Familia vs. Argentina*, Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Fondo, Reparaciones y Costas. Serie C, No. 271. San José, Costa Rica: Corte IDH.
- Davenport, C. y Armstrong, D. (2004). Democracy and the violation of human rights: a statistical analysis from 1976 to 1996. *American Journal of Political Science*, 48(3), 538-554.

Decreto 665 de 2019. [Presidencia de la República del Ecuador]. *Créase la Secretaría Anticorrupción de la Presidencia de la República*. 20 de febrero de 2019.

Decreto 486-12 de 2012. [Presidencia de la República Dominicana]. *Por el cual se crea la Dirección General de ética e Integridad Gubernamental (DIGEIG)*. 21 de agosto de 2012. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_RepDo_RespuestaC_Ane24.pdf

Decreto 251-15 de 2015. [Presidencia de la República Dominicana]. *Reglamento de reclutamiento y selección de personal para ocupar cargos de carrera administrativa en la administración pública dominicana*. 13 de agosto de 2015. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/Mesicic5_RepDo_RespuestaC_Ane25.pdf

Decreto Ejecutivo 1511 de 2008. [Presidencia de la República del Ecuador]. *Secretaría Nacional de Transparencia de Gestión*. 29 de diciembre de 2008.

Doig, A. y Riley, S. (2001). La corrupción y estrategias anticorrupción: algunas cuestiones de estudio de casos de países en vías de desarrollo. *GAPP*, 21.

Durán, V. y Vergara, L. (2018). *Vulnerable desde su construcción*. [Libro electrónico]. <https://miedificio.contralacorrupcion.mx/#tlalpan1171>

Dussel, E. (2001). *Hacia una filosofía política crítica*. España: Desclée de Brouwer.

Ecuador. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social. (CPCCS). (2016) *Índice de Transparencia territorial*. Recuperado de <https://bit.ly/2uV4W2k>

Ecuador. CPCCS. (2017). *Veeduría revela abandono y retraso en construcción de viviendas para afectados por terremoto*. Recuperado de <https://bit.ly/2GSrUdg>

Ecuador. CPCCS. (2018). *Veeduría determina presuntas irregularidades en el uso de recursos para atender la emergencia por el terremoto de abril de 2016*. Recuperado de <https://bit.ly/2UqoOFF>

Ecuador. CPCCS. (2019a). *Defensorías comunitarias*. Recuperado de <https://bit.ly/2RXreJU>

CPCCS. (2019b). *Designación de autoridades, CPCCS*. Recuperado de <http://www.cpccs.gob.ec/designacion-de-autoridades/>

Ecuador. CPCCS. (2019c). *Promoción de la participación, Consejo de Participación Ciudadana y Control Social, CPCCS*. Recuperado de <https://bit.ly/2GWxfjS>

Ecuador. CPCCS. (2019d). *Veeduría ciudadana*. Recuperado de <https://bit.ly/37Ypju4>

Ecuador. CPCCS. (2019e). *Convocatorias veedurías*. Recuperado de <https://bit.ly/39cVAOr>

Ecuador. CPCCS. (2019f). *Convocatorias a observatorios ciudadanos*. Recuperado de <https://bit.ly/2v9fJpy>

Ecuador. Consejo de Participación Ciudadana y Control Social – Transitorio. (CPCCS-T). (2018). *CPCCS iniciará investigación sobre fondos para reconstrucción de zonas afectadas por el terremoto*. Recuperado de <https://www.cpccs.gob.ec/2018/02/boletin-974/>

Ecuador. CPCCS-T. (2019). *Resumen especial: informe sobre la reconstrucción de Manabí aprobado por el CPCCS-T*. Recuperado de <https://bit.ly/375DsVi>

Ecuador. Defensoría del Pueblo del Ecuador. (11 de junio 2019a). *Asambleístas respaldan informe de la Defensoría del Pueblo sobre protección de derechos humanos de trabajadores afectados por la empresa Furukawa*. Recuperado de <https://bit.ly/2RZKNRO>

Ecuador. Defensoría del Pueblo del Ecuador. (19 de agosto de 2019b). *Defensoría del Pueblo no avala acuerdo entre la empresa Furukawa y sus trabajadores y trabajadoras*. Recuperado de <https://bit.ly/2vRQSXY>

Ecuador. Defensoría del Pueblo del Ecuador. (2019c). *Informe de verificación de derechos humanos. La indigna situación de familias que viven dentro de las haciendas de abacá de la empresa japonesa Furukawa Plantaciones C.A. del Ecuador*. Quito, Ecuador: DP.

Ecuador. Dirección Regional del Trabajo y Servicio Público de Guayaquil. (2019). *Resolución de sanción*. Guayaquil, Ecuador: DRTSPG.

Ecuador. Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social. (IESS). (2019). *Reporte Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social*. Quito, Ecuador: IESS.

Ecuador. Instituto Nacional de Estadística y Censos. (INEC). (2010). *Resultados Censo*. Quito, Ecuador: INEC.
Ecuador. Ministerio de Educación. (MINEDUC). (2019). *Reporte del Ministerio de Educación*. Quito, Ecuador: MINEDUC.

Ecuador. Ministerio de Inclusión Social y Económica. (MIES). (2019) *Ministerio de Inclusión Social y Económica (MIES)*. Quito, Ecuador: MIES.

Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2015). *El caso Chevron / Texaco en Ecuador. Una lucha por la justicia ambiental y social*. Quito, Ecuador: MRE.

Ecuador. Ministerio de Relaciones Exteriores. (2019). *Respuesta de la República del Ecuador a la Comunicación Conjunta al ECU 13/2019, de 10 de septiembre de 2019, suscrita por el Grupo de Trabajo sobre la cuestión de los derechos humanos. Naciones Unidas*. Quito, Ecuador: MRE.

Ecuador. Ministerio del Trabajo y Empleo. (2005). *Acuerdo No. 246*. Quito, Ecuador: MTE.

Ecuador. Ministerio del Trabajo. (2019). *Resolución de sanción e inspección MDT-DRTSP5-2019-2876-R4-I-SG*. Quito, Ecuador: MT.

Ecuador. Misión Permanente del Ecuador ante Naciones Unidas. (2019). *Respuesta del Ecuador a la comunicación Conjunta al ECU 4/2019 (Caso Furukawa)*. Misión Permanente del Ecuador ante Naciones Unidas. Nueva York: MPENU.

Ecuador. Presidencia de la República. (2019). *Secretaría Anticorrupción, Ministerio del Trabajo y SECAP capacitarán a más de 3 000 funcionarios públicos en prevención de la corrupción*. Recuperado de <https://bit.ly/392PSi2>

Ecuador. Registro Civil. (2019). *Informe “Brigada Furukawa Plantaciones C.A.”* Quito, Ecuador: Registro Civil.
Estados Unidos Mexicanos. (2010). *Acciones realizadas por México en la lucha contra la corrupción del 14 de septiembre de 2009 al 21 de marzo de 2010. Avances en la implementación de las recomendaciones. Informe presentado a la XVI Reunión del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mec_avance_mexXVI.pdf

Estados Unidos Mexicanos. Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal. (CDHDF). (2013). *Emite recomendación 3/2013, dirigida al INVI, a la SSP y a la Procuraduría capitalina*. Boletín 77/2013. 6 de marzo de 2013. México: CDHDF. Recuperado de <https://cdhcm.org.mx/2013/03/emite-cdhdf-recomendacion-32013-dirigida-al-invi-a-la-ssp-y-a-la-procuraduria-capitalina/>

CDHDF. (2015). *El derecho a la alimentación en el Distrito Federal 2012-2013*. México: CDHDF.

CDHDF. (2018). *Informe especial. El estado que guarda la garantía de los derechos humanos de las personas damnificadas por el sismo de septiembre de 2017 en la Ciudad de México. Radiografía a un año del desastre*. México: CDHDF.

Estados Unidos Mexicanos. Comisión Nacional de Derechos Humanos. (CNDH). (2017). *Recomendación 10/2017. Sobre las violaciones a los derechos humanos a un medio ambiente sano, saneamiento del agua y acceso a la información en relación con la contaminación de los ríos Atoyac, Xochiac y sus afluentes en agravio de quienes habitan y transitan en los municipios de Texmeluca y Huejotzingo, en el estado de Puebla, y en los municipios de Tepetitla de Lardizábal, Nativitas e Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, en el Estado de Tlaxcala*. Recuperado de https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Recomendaciones/2017/Rec_2017_010.pdf.

Estados Unidos Mexicanos. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (CONEVAL). (2014). *Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México* (2ª. ed.). Recuperado de http://www.coneval.org.mx/Informes/Coordinacion/Publicaciones%20oficiales/MEDICION_MULTIDIMENSIONAL_SEGUNDA_EDICION.pdf

Estados Unidos Mexicanos. Consejo Superior del Ministerio Público. (CSMP). (2013). *Primera resolución, párrafo cuarto de la tercera sesión que eleva a Procuraduría Especializada el Departamento de Persecución de la Corrupción Administrativa DPCA*. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_reptom_res003.pdf

Estados Unidos Mexicanos. (2003). *México. Informe país ante el Mecanismo Anticorrupción de la OEA*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mec_avance_mexVI.pdf

Estados Unidos Mexicanos. (2009). *México. Informe de avances de la implementación de las recomendaciones formuladas en la primer segunda ronda de análisis del Comité de Expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mec_avance_mexXV.pdf

Estados Unidos Mexicanos. (2016). *Informe de México para informar avances entre el 16 de marzo de 2015 y el 7 de marzo de 2016*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/InformeAvanceXXVI_MEXICO.pdf

Estados Unidos Mexicanos. (2019). *Informe de México sobre los avances producidos entre el 12 de marzo de 2018 y el 11 de marzo de 2019*. Recuperado de http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mesicic5_mex_infava_1.pdf

Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de la Función Pública. (SFP). (2002). *México. Informe país ante el Mecanismo Anticorrupción de la OEA*. http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mec_avance_mexVI.pdf.

Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de la Función Pública. (SFP). (2006). *Acciones recientes en México en la lucha contra la corrupción. Convención Interamericana contra la corrupción*. http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mec_avance_mexX.pdf.

Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de la Función Pública. (SFP). (2007). *Acciones recientes realizadas por México en la lucha contra la corrupción (junio 2006-mayo 2007)*. <http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/>

mec_avance_mexXI.pdf

Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de la Función Pública. (SFP). (2008). *Acciones recientes realizadas por México en la lucha contra la corrupción de noviembre de 2007 a mayo de 2008*. http://www.oas.org/es/sla/dlc/mesicic/docs/mec_avance_mexXI.pdf

Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de la Función Pública. (SFP). (6 de agosto de 2018). *Da seguimiento SFP a compromisos internacionales de combate a la corrupción*. <https://www.gob.mx/sfp/prensa/da-seguimiento-sfp-a-compromisos-internacionales-de-combate-a-la-corrupcion>

Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). (s. f.). *¿Qué es CompraNet?* Recuperado de <https://compranetinfo.hacienda.gob.mx/info/negocio/archivo.php?idc=2&ida=7>.

Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (SHCP). (2019). *Comunicado No. 052 La Oficial Mayor de la SHCP informa sobre el nuevo modelo de compras consolidadas*. Recuperado de <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-052-la-oficial-mayor-de-la-shcp-informa-sobre-el-nuevo-modelo-de-compras-consolidadas>

Estados Unidos Mexicanos. Sistema Nacional de Mejora Regulatoria. (2019). *Estrategia nacional de mejora regulatoria. Instrumentos de mejora regulatoria. Propuesta para el Consejo Nacional*.

Fein, H. (1995). More murder in the middle: life-integrity violations and democracy in the world. *Human Rights Quarterly*, (17), 170-191.

Fernández, E. (1982). El problema del fundamento de los derechos humanos. *Anuario de Derechos Humanos*, 72-112. Recuperado de https://e-archivo.uc3m.es/bitstream/handle/10016/8227/problema_fernandez_ADH_1982.pdf?sequence=1

Fierro, A. (2017). *Responsabilidad de los servidores públicos. Del castigo a la confianza*. México: Fondo de Cultura Económica.

Flores, J. (2010). Aproximaciones metodológicas para la construcción de un índice de evaluación e impacto de políticas públicas sobre derechos humanos en México. En Andrea Rossi y Luis Eduardo Zavala. *Políticas públicas y derechos humanos en México*. México: Tecnológico de Monterrey.

Flores, U. (2019). *¿Por qué persiste la corrupción en México? Gobiernos ineficientes o ciudadanos corruptos*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, Sección Mexicana del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas.

Fundación Regional de Asesoría en Derechos Humanos. (INREDH). (2011). *Empresa petrolera Chevron Texaco y su contaminación en la Amazonía ecuatoriana*. Quito, Ecuador: INREDH.

Fundar Centro de Análisis e Investigación. (2018). *Principios para combatir la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos*. Recuperado de https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/Relatorias_Derechos_Humanos_Corrupcion.pdf

Fundar Centro de Análisis de Investigación y Controla tu Gobierno. (2019). *Denuncia ciudadana*. Recuperado de https://drive.google.com/file/d/1-A62zYUZYMnvw_8vc-XUHhZP-qMIXN4_/view

Furukawa. (2019). *Carta de Furukawa a Naciones Unidas*. Santo Domingo de los Colorados, Ecuador: Furukawa.

Gathii, J. (2009). Defining the relationship between Human Rights and corruption. *Journal of international law*,

(31), 125 – 202.

Gaventa, J. (1980). *Power and powerlessness: quiescence and rebellion in an Apalachian Valley*. Chicago: University of Illinois Press.

González, C. (2018). *Amanecer con un helipuerto como vecino*. [Libro electrónico]. Recuperado de <https://miedificio.contralacorrupcion.mx/#nuevoleon>

González, D. y Sánchez, L. (s. f.). *El doble fraude en el IMSS*. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/implantfiles/contenido/imss-orthofix/>

González, M. y Nash, C. (2011). *Transparencia, lucha contra la corrupción y el sistema interamericano de derechos humanos*. Santiago, Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.

González, N. (2000). *Los derechos humanos en la historia*. México: Alfaomega.

Guzmán, G. y Arjona, J. C. (Eds.). (2008). *Hacia una metodología para la medición del cumplimiento de los derechos humanos en México* (p. 225). México: Universidad Iberoamericana.

International Council of Human Rights Policy. (ICHRP). (2009). *La corrupción y los derechos humanos. Estableciendo el vínculo* (p. 115). ICHRP.

Jiménez, J. (2016). La corrupción política en la República Dominicana y la entronización del partido-cartel. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 15(2), 9-27.

Laporta, F. (1987). Sobre el concepto de derechos humanos. *Doxa* (4).

Latinobarómetro. (2018). *Informe 2018*. Recuperado de http://www.latinobarometro.org/latdocs/INFORME_2018_LATINOBAROMETRO.pdf

Legarda, D. (2019). *Carta de la Federación Ecuatoriana de Exportadores*. Quito, Ecuador. FEDEXPOR.

Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC). Suplemento 175 de 20-abr-2010, 20 de abril de 2010.

Lomnitz, C. (Coord.). (2000). *Vicios públicos, virtudes privadas: la corrupción en México*. México: Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

Merino, M. (2013). La captura de los puestos públicos. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 48(219).

Merino, M. (2015). *México: la batalla contra la corrupción (una reseña sobre las reformas en curso a favor de la transparencia y en contra de la corrupción)*. Recuperado de https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/batalla_contra_la_corrupcion.pdf

Morris, S. (1992). *Corrupción política en el México contemporáneo*. México: Siglo Veintiuno Editores.

Nájera, Héctor. (2012). *Metodología para la identificación, elaboración y evaluación de indicadores con perspectiva de derechos humanos*. México: CDHDF.

Nash, C. (2019). Sistema interamericano de derechos humanos y corrupción. En Nash, C. y Fuchs, M. C. (Eds.). *Corrupción, Estado de derecho y derechos humanos. Manual de casos* (pp. 279 – 316). Bogotá, Colombia: Fundación Konrad Adenauer.

- Nash, C., Aguiló, P. y Bascur, M. L. (Eds.). (2014). *La corrupción como fenómeno estructural. Corrupción y derechos humanos: Una mirada desde la jurisprudencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos*. Santiago, Chile: Centro de Derechos Humanos de la Universidad de Chile.
- Navarro, G. (2000). *Ecuador. Corrupción, política económica y gobernabilidad*. Quito, Ecuador.
- Nino, C. (1989). *Ética y derechos humanos: un ensayo de fundamentación*. Barcelona, España: Ariel.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (OACNUDH). (2006). *Informe sobre indicadores para vigilar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de DH*. Ginebra, Suiza: OACNUDH.
- OACNUDH. (2008). *Informe sobre de indicadores para promover y vigilar el ejercicio de los derechos humanos*. Ginebra, Suiza: OACNUDH.
- OACNUDH. (2012). *Indicadores de derechos humanos. Guía para la medición y aplicación*. Ginebra, Suiza: OACNUDH.
- Organización de las Naciones Unidas. (ONU). (1957). *Convención Suplementaria sobre la Abolición de la Esclavitud, la Trata de Esclavos y las Instituciones y Prácticas Análogas a la Esclavitud*. Ginebra, Suiza: ONU.
- ONU. (2004). *La corrupción y sus repercusiones en el pleno disfrute de los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales*. Ginebra, Suiza: ONU.
- ONU. (2019). *Declaración a los medios de comunicación del Grupo de Trabajo de Expertos de las Naciones Unidas sobre Afrodescendientes, al finalizar su visita oficial a Ecuador, realizada entre los días 16 y 20 de diciembre de 2019*. Recuperado de <https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25451&LangID=S>
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura. (FAO). (2019). *Fibras del futuro*. Ginebra, Suiza: FAO.
- Organización de los Estados Americanos. (OEA). (s. f.). *Respuestas al cuestionario. Cuarta Ronda de Análisis. República Dominicana*. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic4_reptom.htm
- Participación Ciudadana. (2019). *Balance del año 2019*. Recuperado de <https://pciudadana.org/balance-del-ano-2019>
- Participación Ciudadana (Ed.). (2009). *Veinte años de impunidad. Investigación de casos de corrupción en la justicia dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: P. C.
- Participación Ciudadana (Ed.). (2003). *La corrupción. Características y consecuencias en República Dominicana*. Santo Domingo, República Dominicana: P. C.
- Participación Ciudadana (Ed.). (2014). *La corrupción sin castigo. Casos denunciados en los medios de comunicación 2000-2013*. Santo Domingo, República Dominicana: P. C.
- Peters, A. (2018). Corrupción y derechos humanos. En Tablante, C. y Morales, M. (Eds.). *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Querétaro, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro, pp. 23 – 83.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (PNUD). (2019). *Calidad democrática en la República Dominicana*. Recuperado de https://www.do.undp.org/content/dominican_republic/es/home/library/democratic_governance/informe-sobre-calidad-democratica-en-la-republica-dominicana.html.

Red Coordinadora de Organizaciones Sociales Norte de Esmeraldas. (REDCONE), Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH), Acción Ecológica y Unión de Organizaciones Negras del Norte de Esmeraldas. (2019). *Informe de la Misión de Verificación sobre la existencia de casos de formas contemporáneas de esclavitud moderna en el Ecuador: caso Furukawa*. Recuperado de <https://www.inredh.org/archivos/pdf/Informe%20casofurukawa.pdf>

Regan, P. y Henderson, E. (2003). Democracy, threats and political repression in developing countries: are democracies internally less violent? *Third World Quarterly*, 23 (23), 119-133. doi: <https://doi.org/10.1080/01436590220108207>.
Rincón, R. et al. (Ed.). (2005). *Corrupción y derechos humanos. Estrategias comunes por la transparencia y contra la impunidad*. Medellín, Colombia: Instituto Popular de Capacitación.

Rubalcava, R. (2015). La construcción de medidas de derechos humanos: una tarea interdisciplinaria. En Ansolabehere, K., Valdés-Ugalde, F. y Vázquez, D. (Coord.). *Entre el pesimismo y la esperanza: los derechos humanos en América Latina. Metodología para su estudio y medición*. México: FLACSO-México.

Salazar, P., Caballero, J. y Vázquez, D. (2014). *La reforma constitucional sobre derechos humanos. Una guía conceptual*. México: Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República.

Sandoval, A. M. et al. (2009). Evaluación fisicoquímica, microbiológica y toxicológica de la degradación ambiental del río Atoyac. *Interciencia*, 34(12), 880-887.

Sandoval, A., Erin, E. y Raczyńska, A. (2017). *Informe conjunto de sociedad civil sobre los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales en México 2017. Informe alternativo a los Informes V y VI Periódicos combinados del Estado mexicano ante el Comité DESC de la ONU* (pp. 100, 158, 169, 233). México: Fundación Rosa Luxemburgo.

Serrano, S. y Vázquez, D. (2013). *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*. México: FLACSO-México.

Soriano, R. (2003). *Historia temática de los derechos humanos*. Sevilla, España: Editorial Mad.

Tablante, C. y Morales, M. (Eds.). (2018). *Impacto de la corrupción en los derechos humanos*. Querétaro, México: Instituto de Estudios Constitucionales del Estado de Querétaro.

Transparencia Internacional. (2019). *Barómetro global de la corrupción. América Latina y el Caribe 2019. Opiniones y experiencias de los ciudadanos en materia de corrupción*. Recuperado de https://www.transparency.org/files/content/pages/2019_GCB_LAC_Full_Report_ES.pdf

Transparencia Internacional. (2019a). *México, el más corrupto entre los países de la OCDE*: Recuperado de <https://www.infobae.com/america/mexico/2019/01/29/mexico-el-mas-corrupto-entre-los-paises-de-la-ocde-transparencia-internacional/>

Tron, D., Ruiz, M. y Pérez, L. (s. f.). *Facturas falsas, la epidemia en el sector salud*. Recuperado de <http://www.impunidadcero.org/uploads/app/articulo/134/contenido/1582917188160.pdf>

Vázquez, D. (2010). Los derechos humanos y la teoría y estudios empíricos sobre la democracia”. En Estévez, A. y Vázquez, D. *Los derechos humanos en las ciencias sociales: una perspectiva multidisciplinaria* (pp. 221–260).

México: Flacso-México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte de la UNAM.

Vázquez, D. (2018). *Corrupción y derechos humanos*. Nueva York: Peter Lang Publishing.

Vázquez, D. (2019). *Captura del Estado, macrocriminalidad, y derechos humanos*. México: FLACSO-México, IJ-UNAM, Fundación Heinrich Böll.

Vázquez, D. (2020). *Impunidad y violaciones a derechos humanos*. México: IJ-UNAM.

Vázquez, D. y Delaplace, D. (2011). Public policies from a human rights perspective. A developing field. *Sur. International Journal on Human Rights*, (14). <https://sur.conectas.org/es/politicas-publicas-con-perspectiva-de-derechos-humanos/>

Vázquez, D. y Ortiz, H. (2020). Impunity and economic and social rights. *Human Rights Review*, (21), 159–180. doi: 10.1007/s12142-020-00580-3

Vázquez, D., Cardona, L. y Ortiz, H. (2017). *Los derechos humanos y la corrupción en México. Análisis de las tendencias en las entidades federativas entre 2000 y 2014. Estudio*. Recuperado de <https://www.cndh.org.mx/sites/all/doc/Informes/Especiales/DH-Corrupcion-Mexico.pdf>

Vázquez, D., Cardona, L. y Ortiz, H. (2018a). Violación de derechos humanos en México. Un costo poco advertido de la corrupción. *Política y Gobierno*, 25(1), 153–184. Recuperado de <http://www.politicaygobierno.cide.edu/index.php/pyg/article/view/1084>

Vázquez, D., Cardona, L. y Ortiz, H. (2018b). Corruption and human rights: possible relations. *Human Rights Quarterly*, 40, 317-341. Recuperado de <https://muse.jhu.edu/article/694699>

Vázquez, D., Cardona, L. y Ortiz, H. (2018c). Corrupción y derechos humanos: de la intuición a la convicción. *Revista Mexicana de Sociología*, (3), 577–610. Recuperado de <http://mexicanadesociologia.unam.mx/index.php/v80n3/281-v80n3-a4>

Zaid, G. (2019). *El poder corrompe*. México: Penguin Random House Grupo Editorial México.

Zavala, Z. (s. f.). *Corrupción política: el caso del Ecuador*. Caracas, Venezuela: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Recuperado de <http://old.clad.org/documentos/otros-documentos/corrupcion-politica-el-caso-del-ecuador>

Revisión hemerográfica

Acosta, D. (15 de agosto de 2017). Al sistema judicial le urge un segundo proceso de reformas. *El Día*. Recuperado de <https://eldia.com.do/al-sistema-judicial-le-urge-un-segundo-proceso-de-reformas/>

Adames, M. (29 de octubre de 2019). El costo al año de la corrupción en RD es de 1.1% del PIB, según un informe de Oxfam. *Listín Diario*. Recuperado de <https://listindiario.com/economia/2019/10/29/589029/el-costo-al-ano-de-la-corrupcion-en-rd-es-del-1-1--del-pib-segun-informe-oxfam>

Batista, C. (23 de febrero de 2011). Campesinos reclaman al INDRIH agua para producir. *Acento*. Recuperado de <https://acento.com.do/2011/actualidad/466-campesinos-reclaman-al-indrhi-agua-para-producir/>

Bonilla, M. (11 de mayo de 2018). Esmeraldas tiene el mayor desempleo en la frontera norte. *El Comercio*.

Recuperado de <https://www.elcomercio.com/actualidad/esmeraldas-desempleo-fronteranorte-ecuador-sucumbios.html>

Canelos, H. (6 de mayo de 2004). El precio del abacá mejora. *La Hora*. Recuperado de <https://lahora.com.ec/noticia/1000244930/el-precio-del-abac-mejora>

Cazar, D. (octubre 2019). “Decían que los negros no sentimos”. *Mundo Diners*. Recuperado de <https://bit.ly/2OtgW20>

Cejudo, G. (1 de octubre de 2019). El combate a la pobreza y el régimen federal. *Nexos*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=44969>

Celi, E. (2019). Siete de 12 juicios contra Correa, desechados. *El Comercio*. Recuperado de <https://bit.ly/393S8pa>
Los cheques del caso Dahil tuvieron 287 destinatarios. (13 de enero de 2012). *El Telégrafo*. Recuperado de <http://bit.ly/36YqkBb>

CNE proclama los resultados definitivos del referéndum y consulta popular del 2018 en Ecuador. (8 de febrero de 2018). *El Universo*. Recuperado de <http://bit.ly/3700Ums>.

Cobos, Eduardo. (7 de abril de 2019). El abacá: sus repercusiones económicas y laborales. *Gestión Digital*. Recuperado de <https://bit.ly/3803wC9>

Collado, M. (14 de marzo de 2019). Índice imperio de la ley 2019: República Dominicana sigue retrocediendo. Centro Regional de Estrategias Económicas Sostenibles. Recuperado de <https://www.crees.org.do/es/art%C3%ADculo/%C3%ADndice-imperio-de-la-ley-2019-rep%C3%ABblica-dominicana-sigue-retrocediendo>

Comisión Anticorrupción destapa corrupción y el IESS saca a directores de hospitales. (8 de noviembre de 2019). *El Universo*. Recuperado de <http://bit.ly/31rqVdr>

Contraloría detecta sobrepagos en pagos IESS. (8 de julio de 2016). *La Hora*. Recuperado de <https://lahora.com.ec/noticia/1101961545/noticia>

Contraloría General del Estado. (CGE). (22 de noviembre de 2017). Contraloría establece responsabilidad civil culposa en contra de Iván Espinel. Recuperado de <https://bit.ly/380UKEa>

Cruz, A. (15 de enero de 2020). Opacidad y desvío de recursos, lastres del Seguro Popular. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/politica/2020/01/15/opacidad-y-desvio-de-recursos-lastres-del-seguro-popular-5446.html>

Cruz, H. (3 de julio de 2019). Alcaldes presentan iniciativa contra “cártel inmobiliario”. *El Universal*. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.mx/metropoli/alcaldes-presentan-iniciativa-contra-cartel-inmobiliario>

Denuncia de más de 3 millones de sobrepago en compra de medicamentos del IESS. (25 de junio de 2019). *La Hora*. Recuperado de <https://bit.ly/2GY8ymR>

Edith Febles reitera denuncia sobre supuesto concurso para elegir fiscales. (3 de agosto de 2018). *Acento*. Recuperado de <https://acento.com.do/2018/actualidad/8593432-edith-febles-reitera-denuncia-sobre-supuesto-concurso-para-elegir-fiscales/>

EFE. (6 de septiembre de 1994). Escándalo afecta a Durán Ballén. *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-211193>

EFE. (9 de octubre de 2017). República Dominicana es el segundo país de Latinoamérica donde se paga más soborno, según TI. *Diario libre*. Recuperado de <https://www.diariolibre.com/actualidad/internacional/república-dominicana-el-segundo-país-de-latinoamérica-donde-se-paga-más-soborno-según-ti-LF8337085>

Encuesta revela los dominicanos no creen en nadie. (14 de noviembre de 2018). *El Día*. Recuperado de <https://eldia.com.do/encuesta-revela-los-dominicanos-no-creen-en-nadie/>

Equipo Digital. (13 de marzo de 2019). Carlos Bernal, exsecretario de Reconstrucción, acusado de corrupción. *Pública FM*. Recuperado de <http://bit.ly/36Yf083>

Espinal, R. (18 de enero de 2017). Estado corrupto, clientelar y asistencial. *Acento*. Recuperado de <https://acento.com.do/2017/opinion/8420017-estado-corrupto-clientelar-asistencial/>

Espinosa, M. V. (14 de febrero de 2016). Santo Domingo exporta abacá de calidad. *Líderes*. Recuperado de <https://www.revistalideres.ec/lideres/produccion-santodomingo-abaca-exportaciones.html>

Espinosa, S. (1994). Corrupción: una agenda necesaria impuesta a los medios por la teología neoliberal. *Revista Ecuador Debate* (diciembre 1994).

El estado de Veracruz investiga falsas quimioterapias a niños con cáncer. (18 de enero de 2017). *CNN*. Recuperado de <https://cnnespanol.cnn.com/2017/01/18/el-estado-de-veracruz-investiga-falsas-quimioterapias-a-ninos-con-cancer/>

Ferri, P. (19 de marzo de 2018). Morir después del sismo, morir en silencio. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/03/19/mexico/1521419662_691130.html

Franco, M. y Melchor, D. (19 de septiembre de 2018). Lo que quedó de los escombros del Rébsamen. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/09/19/espanol/america-latina/sismo-mexico-colegio-rebsamen.html>

García, J. (18 de enero de 2017). El Gobierno de Javier Duarte en Veracruz compró pruebas falsas de sida para la población. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2017/01/18/mexico/1484697611_867461.html

Gómez, T. y Castillo, M. (15 de enero de 2018). *La multiplicación de las tarjetas: Basefi clona damnificados del terremoto*. <https://contralacorrupcion.mx/tarjetasbansefi/>

Gómez, T. y Castillo, M. (16 de enero de 2018). *El hackeo de las tarjetas: Bansefi sin mecanismos para evitar robo a damnificados del terremoto*. Recuperado de <https://contralacorrupcion.mx/clonaciontarjetasbansefi/>

Hechos. Presidentes anteriores. (12 de julio de 2009). *El Universo*. Recuperado de <http://bit.ly/2tudLQg>

Hernández, L. (11 de diciembre de 2017). Afectados por el sismo, adultos mayores en CDMX. *El Economista*. Recuperado de <https://www.economista.com.mx/politica/Afectados-por-el-sismo-adultos-mayores-en-CDMX-20171211-0166.html>

Ibarra, C. A dos años del sismo del 19 de septiembre de 2017 que dejó severos daños en México. (19 de septiembre de 2019). *Noticieros Televisa*. Recuperado de <https://noticieros.televisa.com/ultimas-noticias/sismo-19-septiembre-2017-segundo-aniversario/>

Imbaquingo, J. (22 de agosto de 2019). Corte Constitucional aprueba consulta para eliminar Consejo de Participación y crear un Legislativo bicameral. *El Comercio*. Recuperado de <https://bit.ly/2OvO0X7>

Los juicios que han marcado la trayectoria política de Abdalá Bucaram. (15 de junio de 2017). *El Universo*.

Recuperado de <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/06/14/nota/6231274/juicios-que-han-marcado-trayectoria-politica-abdala-bucaram>

Mandujano, I. (23 de febrero de 2015). Chiapas: se “esfuman” 400 mdp en construcción de hospitales dejados a medias. *Proceso*. Recuperado de <https://www.proceso.com.mx/396741/se-pierden-400-mdp-en-construccion-de-hospitales-dejados-a-medias>

Marcha Verde llama a ciudadanos a la Marcha del Millón contra la Corrupción (26 de junio de 2018). *Listín Diario*. Recuperado de <https://listindiario.com/la-republica/2018/06/26/521502/marcha-verde-llama-a-ciudadanos-a-la-marcha-del-millon-contra-la-corrupcion>

Maya, M. (1994). La corrupción, parte vital de la economía. *Revista Ecuador Debate*, diciembre. Recuperado de <http://bit.ly/3bfGyZM>

Medina, G. (26 de octubre de 2017). Medicamentos ilícitos ocupan el 10% del mercado dominicano. *El Dinero*. Recuperado de <https://www.eldinero.com.do/49333/medicamentos-ilicitos-ocupan-el-10-del-mercado-dominicano/>

Méndez, A. (8 de junio de 2019). El 79% de las aguas residuales de RD terminan en los océanos. *El Caribe*. Recuperado de <https://www.elcaribe.com.do/2019/06/08/el-79-de-aguas-residuales-de-rd-termina-en-los-oceanos/>

Mexicano

s Contra la Corrupción y la Impunidad. (MCCI). (2018). *¿Por qué se cayó mi edificio?* Recuperado de <https://miedificio.contralacorrupcion.mx/#>

MCCI. (2018). *Cofepris oculta información sobre dispositivos médicos con fallas*. Recuperado de <http://52.45.81.58/actualidad/cofepris-oculta-informacion-sobre-dispositivos-medicos-con-fallas/>

Ministra Romo asegura que Gobierno “no minimizará” situación de trabajadores de empresa *Furukawa*. (10 de julio de 2019). *Ecuador Inmediato*. Recuperado de <https://bit.ly/2Sl4y57>

Molina, T. (4 de noviembre de 2015). Estudio revela deficiencias en construcción de nuevas escuelas. *Diario libre*. Recuperado de <https://www.diariolibre.com/actualidad/educacion/estudio-revela-deficiencias-en-construccion-nuevas-escuelas-MX1770860>

Monroy, D., Noticias 24 Horas Teleamazonas. (20 de agosto de 2019). Informe de Contraloría sobre el Hospital Teodoro Maldonado Carbo revela anomalías. [Archivo de video]. Recuperado de <http://bit.ly/3bcUSm1>

Morán, S. y Cazar, D. (2 de febrero de 2019a). *Abacá: esclavitud moderna en los campos de Ecuador (Parte I). Plan V; La Barra Espaciadora*. Recuperado de <http://bit.ly/31qIY3v>

Morán, S. y Cazar, D. (2 de febrero de 2019b). El largo camino de los trabajadores del abacá para exigir sus derechos (Parte III). *La Barra Espaciadora*. Recuperado de <http://bit.ly/31rIJ8c>

Morán, S. y Cazar, D. (2 de febrero de 2019c). Los esclavos invisibles del abacá (Parte II). *La Barra Espaciadora*. Recuperado de <http://bit.ly/2v2RauC>

Morán, S. y Cazar, D. (8 de abril de 2019d). Vidas enteras a cambio de un pedazo de tierra (Parte IV). *La Barra Espaciadora*. Recuperado de <https://www.labarraespaciadora.com/ddhh/vidas-enteras-a-cambio-de-un-pedazo-de-tierra/>

Niños enfermos de cáncer recibieron quimios falsas durante gobierno de Duarte en Veracruz. (16 de enero de 2017). *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2017/01/yunes-veracruz-falsas-quimioterapias/>, Olivo, G. (9 de marzo de 2011). Rodríguez Pimentel usó más RD\$ 661 millones del INDRHI sin autorización. *Acento*. Recuperado de <https://acento.com.do/2011/politica/973-rodriguez-pimentel-uso-mas-de-rd661-millones-del-indrhi-sin-autorizacion/>

Ordóñez, V. (7 de junio de 2004). Se indagan 16 casos de corrupción del régimen. *El Universo*. Recuperado de <https://www.eluniverso.com/2004/06/07/0001/8/8386BC349ECE4DB0995AEC97AB365CC4.html>

Paucar, E. (15 de enero de 2018). Iván Espinel afronta seis exámenes de la Contraloría General del Estado. *El Comercio*. Recuperado de <http://bit.ly/2GStege>

La PGR recupera 21 millones de dólares desviados del erario de Veracruz. (30 de noviembre de 2016). *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2016/11/30/mexico/1480477490_554186.html

Pichardo, V. (25 de julio de 2015). Dirigente reformista se declara culpable de falsificación de medicamentos. *El Día*. Recuperado de <https://eldia.com.do/dirigente-reformista-se-declara-culpable-de-falsificacion-de-medicamentos/>

Piera, N. (2015). *La denuncia más alarmante de venta de medicamentos vencidos*. [YouTube]. Recuperado de <https://youtu.be/u3gbsAY2xpY>

Presidente de Industriales de Herrera llama a la ciudadanía a luchas contra la corrupción. (11 de junio de 2018). *Diario Libre*. Recuperado de <https://www.diariolibre.com/actualidad/presidente-de-industriales-de-herrera-llama-a-la-ciudadania-a-luchar-contra-la-corrupcion-CJ10087702>

El Productor. (2012). *El abacá un cultivo de oportunidades para Ecuador*. El Productor.

Redacción Plan V. (23 de septiembre de 2019). *Furukawa: se alarga la pesadilla de los abacaleros*. Recuperado de <https://www.planv.com.ec/historias/sociedad/furukawa-se-alarga-la-pesadilla-abacaleros>

Redacción Política. (26 de junio de 2019a). Compras de medicinas sin concurso en el IESS. *El Telégrafo*. Recuperado de <http://bit.ly/36YCqtW>

Redacción Política. (13 de septiembre de 2019b). Expertos opinan que el Estado no debe regir la participación. *El Telégrafo*. Recuperado de <http://bit.ly/37W4NdA>

Redacción Primicias. Comisión Anticorrupción denuncia que mafias aún operan en el IESS. (13 de noviembre de 2019). *Primicias*. Recuperado de <https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/comision-anticorrupcion-denuncia-mafias-operan-ies/>

Rodríguez, M. (24 de septiembre de 2019). Mayoría en RD considera corrupción ha aumentado. *El Caribe*. Recuperado de <https://m.elcaribe.com.do/2019/09/24/mayoria-en-rd-considera-corrupcion-ha-aumentado/>

Romandía, S., Salazar, P. y Piña, G. (19 de febrero de 2018). El “cártel” inmobiliario de CDMX; sus operadores en el gobierno de Mancera. *La Silla Rota*. Recuperado de <https://lasillarota.com/especialeslr/el-cartel-inmobiliario-de-cdmx-sus-operadores-en-el-gobierno-de-mancera/206357>

Sacoto, C., Noticias 24 Horas Teleamazonas. (27 de noviembre de 2019b). Justicia revoca fallo que declaraba inocencia de exministro Iván Espinel [Archivo de video]. Recuperado de <http://www.teleamazonas.com/etiqueta/ivan-espinel/>

Salida de Edith, Altigracia y Ricardo de CDN deja salpicados al Gobierno y a la Procuraduría General de la República. (3 de agosto de 2018). *Acento*. Recuperado de <https://acento.com.do/2018/actualidad/8593238-salida-de-edith-altigracia-y-ricardo-de-cdn-deja-salpicados-al-gobierno-y-a-la-procuraduria-general-de-la-republica/>

Sandoval, F. (20 de octubre de 2017). Estudio de la UNAM y la UAM advierte del problema de grietas y hundimiento en Tláhuac. *Animal político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2017/10/estudio-unam-uam-grietas-hundimiento-tlahuac/>

Saúl, L. (2018). *Álvaro Obregón 286: la advertencia que se archivó*. Recuperado de <https://miedificio.contralacorrupcion.mx/#alvaroobregon>

Secretaría Anticorrupción se crea con base en reglas de las Naciones Unidas. (8 de febrero de 2019b). *El Universo*. Recuperado de <https://bit.ly/390DtuN>

Servicios de Acento. (12 de diciembre de 2017). Comisión Nacional califica de negativo cierre de año con relación al respeto de los Derechos Humanos. *Acento*. Recuperado de <https://acento.com.do/2017/actualidad/8517090-comision-nacional-califica-negativo-cierre-ano-relacion-al-respeto-los-derechos-humanos/>

Solís, P. y Donají, A. (5 de octubre de 2017). *¿Por qué murieron más mujeres el 19S? Un análisis inicial*. Recuperado de <https://www.nexos.com.mx/?p=34076>

Tamayo, E. (17 de agosto de 1995). *Corrupción en primer plano*. América Latina en Movimiento. Recuperado de <https://www.alainet.org/es/active/23096>

Taveras, Y. (8 de octubre de 2018). Temblores de tierra afectan escuelas y hospital de Montecristi y Valverde. *Diario Libre*. Recuperado de <https://www.diariolibre.com/actualidad/temblores-de-tierra-afectan-escuelas-y-hospital-en-montecristi-y-valverde-HP10864605>

Trujillo dice que hay que anular el voto en la elección para el CPCCS. (14 de marzo de 2019). *La República*. Recuperado de <https://bit.ly/3baKBXj>

El viernes arranca juicio a Rafael Correa por “liderar grupo delictivo”. (27 de enero de 2020). *El Universo*. Recuperado de <https://bit.ly/2UpaaOK>

Yamalíe, R. (29 de septiembre de 2015). MINERD: No tatará a nadie por corrupción. *Diario Libre*. Recuperado de <https://www.diariolibre.com/actualidad/educacion/minerd-no-tapara-a-nadie-por-corrupcion-YA1389616>

Yokasta Guzmán: logros en la institución han sido gracias a los esfuerzos que se impulsan desde el gobierno. (5 de abril de 2019). Recuperado de <https://www.dgcp.gob.do/index.php/2019/04/05/yokasta-guzman-logros-en-la-institucion-han-sido-gracias-a-los-esfuerzos-que-se-impulsan-desde-el-gobierno/>

Entrevistas

1. Adela. (2019). “Entrevista víctima *Furukawa 2*”. Santo Domingo de los Tsáchilas, Ecuador. Entrevistadora: Rosa Elena Vallejo.
2. Arellano, David. (2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
3. Benavides, Gina. (2019). “Entrevista caso ecuatoriano”. Quito, Ecuador. Entrevistadora: Rosa Elena Vallejo.
4. Centro Mexicano de Derecho Ambiental. (2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.

5. Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria. (2019). “Caso mexicano” Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
6. Efrén (2019). “Entrevista víctima *Furukawa* 3”. Santo Domingo de los Tsáchilas, Ecuador. Entrevistadora: Rosa Elena Vallejo.
7. Ernestina (2019). “Entrevista víctima *Furukawa* 6”. Santo Domingo de los Tsáchilas, Ecuador. Entrevistadora: Rosa Elena Vallejo.
8. Fierro, Ana. (2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
9. Fundar Centro de Análisis e Investigación. (2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
10. Flores, Ulises. (2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
11. Guevara, José. (2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
12. Gualán, Romelio. (2019). “Caso *Furukawa*”. Quito, Ecuador. Entrevistadora: Rosa Elena Vallejo.
13. Josefina. (2019). “Entrevista víctima 1 *Furukawa*”. Santo Domingo de los Tsáchilas, Ecuador. Entrevistadora: Rosa Elena Vallejo.
14. Jovine, Rafael. (2019). “Caso República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana. Entrevistador: Guillermo Peña.
15. Henríquez, Ruth. (2019). “Caso República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana. Entrevistador: Guillermo Peña.
16. Hic-Al. (2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
17. Instituto Mexicano de Derechos Humanos. (2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
18. México Unido Contra la Delincuencia A.C. (MUCD). (2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
19. México. (2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
20. Montero, Gregorio. (2019). “Caso República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana. Entrevistador: Guillermo Peña.
21. Pedro. (2019). “Entrevista víctima *Furukawa* 5”. Santo Domingo de los Tsáchilas, Ecuador. Entrevistadora: Rosa Elena Vallejo.
22. Pimentel, Carlos. (2019). “Caso República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana. Entrevistador: Guillermo Peña.
23. Tejeda, Eddy. (2019). “Caso República Dominicana”. Santo Domingo, República Dominicana. Entrevistador: Guillermo Peña.

24. Soria, Franklin. (2019). “Entrevista caso ecuatoriano”. Quito, Ecuador. Entrevistadora: Rosa Elena Vallejo.
25. Suma Urbana.(2019). “Caso mexicano”. Ciudad de México, México. Entrevistadora: Luz Cardona.
26. Zoila. (2019). “Entrevista víctima 4 *Furukawa*”. Santo Domingo de los Tsáchilas, Ecuador. Entrevistadora: Rosa Elena Vallejo.

Grupos focales

1. Grupo focal de instituciones públicas y organizaciones internacionales (GFIPOI). Quito, Ecuador. (2019). Moderadores: Rosa Elena Vallejo y Daniel Vázquez. Participantes: Germán Rodas, coordinador de la Comisión Nacional Anticorrupción del Ecuador (organización de hecho); María Belén Corredores, fiscal de Pichincha especializada en Delincuencia Organizada, Transnacional e Internacional (Fedoti). - Fiscalía General del Estado; Eduardo Estrella, fiscal de la Provincia de Pichincha – Fiscalía General del Estado; Dorothee Gottwald, oficial de Prevención del Delito y Justicia Penal de la Oficina de Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito - Naciones Unidas; Emilefrán Pazmiño, directora nacional de Transparencia y Acceso a la Información Pública- Defensoría del Pueblo; y Paulina Rivadeneira, Naciones Unidas – Ecuador.
2. Grupo focal de organizaciones. Ciudad de México, México. (13 de diciembre de 2019). Moderadora: Luz Cardona. Participantes: organizaciones relacionadas con el acceso a medicamentos: Asociación Mexicana de Fibrosis Quística A.C. (AMFQ), Asociación Mexicana de Lucha Contra el Cáncer, A.C. (AMLCC)., Derechohabientes viviendo con VIH/SIDA del Instituto Mexicano del Seguro Social (DVVIMSS), Fundación Mexicana para Niños y Niñas con Inmunodeficiencias (FUMENI), Unidos Combatiendo la Esclerosis Múltiple A.C. (UCEM), Fundar Centro de Análisis e Investigación y Nosotxs.
3. Grupo focal de organizaciones. Ciudad de México, México. (21 de enero de 2020). Moderadores: Luz Cardona y Daniel Vázquez. Participantes, personas expertas en DESCA: Fundar Centro de Análisis e Investigación, Hic-Al, *The Hunger Project* México, GIRE, PODER.
4. Grupo focal de periodistas y organizaciones civiles. Quito, Ecuador. (2019). Moderadores: Rosa Elena Vallejo y Daniel Vázquez. Participantes: Mauricio Alarcón, director de Fundación Ciudadanía y Desarrollo; Christian Zurita, periodista de investigación; y Natalia Salgado, coordinadora de Proyectos, Corporación Participación Ciudadana.
5. Grupo focal de víctimas. Ciudad de México, México. (13 de diciembre de 2019). Moderadora: Luz Cardona. Víctimas, organizaciones e instituciones relacionadas con el caso “19 S y la vivienda en la Ciudad de México”: Comisión para la Reconstrucción, Consejo Consultivo para la Reconstrucción, Corazón Capital, Nosotrxs, Fundar Centro de Análisis e Investigación, Adriana Reyna Álvarez, damnificada del 19S, Erika García Aller, damnificada del 19S, María del Carmen Nava y Comisionada Ciudadana del InfoCDMX.

Otras fuentes

Carta a los miembros de la Comisión de los Derechos Colectivos, Comunitarios y la Interculturalidad de la Asamblea Nacional del Ecuador. (2019)

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos es una institución internacional autónoma de carácter académico, creada en 1980 en virtud de un convenio suscrito entre la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la República de Costa Rica.

Actualmente es uno de los más importantes centros mundiales de enseñanza e investigación académica sobre derechos humanos. Ejecuta diversos proyectos locales y regionales para la diseminación de estos derechos entre las principales entidades no gubernamentales y entre las instituciones públicas del hemisferio americano.

CON EL APOYO DE:



Embajada de Noruega
Ciudad de México