

20. La corrupción: amenaza a la seguridad en México

Carlos Hernández y Keyla Vargas¹

INTRODUCCIÓN

En México, la “alta corrupción” se ha visibilizado como nunca en la historia contemporánea. A partir de la administración del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), salieron a la luz casos emblemáticos como el de “la Casa Blanca” y “Odebrecht”, en los cuales funcionarios públicos de elevada jerarquía participaron en complejos esquemas de corrupción para desviar millones de pesos en beneficio personal o de un grupo. A todas luces resulta necesario profundizar en aquellos casos donde el funcionariado de alto nivel involucrado expone la debilidad institucional en la rendición de cuentas, a nivel federal, como estatal y municipal. El involucramiento de las autoridades en la toma de decisiones tiene repercusiones en el gasto público, y ello deriva en muchas ocasiones, en malversación. Como resultado de la indignación nacional que causó la acumulación de casos en todos los niveles de gobierno, se creó el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) en mayo de 2015. Sin embargo, a cinco años de su creación, aún quedan dudas respecto a la efectividad de este mecanismo de coordinación institucional para prevenir, detectar y sancionar hechos de corrupción.²

En este contexto, el presente artículo intenta responder dos preguntas: ¿Es posible considerar hoy a la evolución de la corrupción como una amenaza a la seguridad del país? ¿Existen capacidades legales e institucionales para enfrentar la corrupción desde una perspectiva de política criminal y seguridad?

Así, a continuación, se analizarán tres ejemplos concretos que suponen una relación directa entre corrupción e inseguridad: la “Estafa Maestra” y los de Genaro García Luna y Salvador Cienfuegos. Posteriormente, se presentan algunos argumentos sobre los riesgos para la gobernanza democrática cuando se involucran políticos de primer nivel jerárquico en actos de corrupción. Enseguida, se describirán los mecanismos existentes para el combate a la corrupción en México. Finalmente, en las conclusiones se encontrarán algunas propuestas para atender el fenómeno desde un enfoque socio-criminal y de rendición de cuentas.

LA ECUACIÓN TRIPARTITA: LA DELINCUENCIA ORGANIZADA AL CENTRO

El crimen organizado, a la luz del estudio de los fenómenos criminales, es sin duda una de las formas de colectividad más complejas de analizar desde el punto de vista sociológico, económico y semántico. Evidencia de ello ha sido la necesidad de construcción del concepto, frente al rebasamiento de términos tradicionales para describir formas de convivencia delictiva violenta, como las pandillas, las bandas e, inclusive, las mafias.³ Su carácter corporativo, con estructuras

¹ Carlos Hernández es Maestro en Seguridad, Procuración de Justicia e Inteligencia por la Universidad de Buckingham del Reino Unido. Keyla Vargas es Maestra en Derecho Penal y Justicia Internacional por el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia y miembro del Colectivo de Análisis de la Seguridad con Democracia A. C.

² Gina Hinojosa y Maureen Meyer, “Después de cinco años, ¿qué es lo que todavía le falta al Sistema Nacional Anticorrupción de México?”, WOLA, 2020. Disponible en: <https://www.wola.org/es/analisis/sistema-nacional-anticorrupcion-mexico/>

³ Carlos Sánchez, “Sobre el concepto de crimen organizado. Significación de su contenido en la legislación penal salvadoreña”, en *Revista Policía y Seguridad Pública*, Vol. 1, Criminalidad Organizada Transnacional, p. 29.

altamente especializadas y complejas que no se reducen a una sola área del delito ni a una sola jurisdicción, ha generado el surgimiento de instrumentos normativos específicos para su contención, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, firmada en el año 2000.⁴

Para explicar el impacto de la delincuencia organizada en el deterioro de las condiciones de seguridad en las sociedades modernas, se han utilizado modelos socio-criminales destinados a observar las dinámicas entre la delincuencia organizada, la corrupción y la violencia. Williams y Godson proponen tres modelos de análisis.

El *modelo social* explica que las condiciones culturales de cada sociedad pueden fomentar y facilitar la criminalidad, sobre todo cuando existe una descomposición del tejido social, lo que permite al crimen organizado tener control de porciones del territorio. El *modelo político*, que se entiende desde la conexión entre delincuencia organizada y corrupción, señala que hay una relación simbiótica entre las élites políticas y las del crimen, donde las primeras permiten a las segundas operar con impunidad y obtener ganancias económicas ilícitas, sin que el uso de la violencia sea necesario. Finalmente, el *modelo económico-empresarial* considera que el crimen organizado utiliza la violencia y la corrupción como herramientas para ocultar sus actividades, ocultar el origen ilícito de su riqueza y amedrentar a quienes obstaculizan su operación, sea el Estado u otras organizaciones criminales.⁵

Siguiendo el *modelo económico-empresarial*, se establece una relación de *causa y efecto*, es decir, la violencia es consecuencia de una forma de corrupción por parte del crimen organizado y de una resistencia del Estado para combatir la impunidad. Por estas razones, los grupos criminales deben generar un sentimiento de inseguridad y temor en la sociedad, motivo por el cual atacan a personas que trabajan en sectores estratégicos, como los periodistas, los defensores de derechos humanos, los funcionarios de los poderes públicos honestos. Ésto, con el fin de recuperar el control del territorio y redefinir su estrategia de obtención de ganancias.

Para efectos del presente artículo, utilizaremos el *modelo económico-empresarial* por dos razones. La primera, porque es el único que ubica a la delincuencia organizada, la corrupción y la violencia en la misma ecuación y muestra las dinámicas que tienen entre sí. La segunda, porque este modelo ubica en el beneficio económico la principal motivación del crimen organizado, característica que comparte con la corrupción del funcionariado que la facilita.

VIEJOS CONOCIDOS: EL BINOMIO CORRUPCIÓN Y CRIMEN ORGANIZADO EN MÉXICO

De acuerdo con Morris, las relaciones entre la élite política mexicana y grupos delincuenciales dedicados al tráfico de drogas se remonta a los años treinta del siglo pasado. Desde entonces, los narcotraficantes se encargaban de extorsionar a altos funcionarios a cambio de protección y relaciones clientelares donde las autoridades recibían beneficios económicos por su cooperación. De esta manera, se contuvo la violencia que pudo haberse generado a partir del enfrentamiento entre criminales y autoridad.⁶ Años después, esta fórmula también favoreció a los cárteles mexicanos durante su expansión en los años ochenta y noventa del siglo pasado, por dos razones: la primera fue el debilitamiento de los grupos colombianos en el comercio internacional de drogas gracias a la política impulsada por Estados Unidos en su territorio; la segunda, la entrada en vigor del Tratado del Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá (TLCAN) en 1994, pues se flexibilizaron los canales comerciales que los colombianos no tuvieron a su

⁴ *Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos*, Palermo, 2000. Disponible en: <https://www.unodc.org/documents/treaties/UNTOC/Publications/TOC%20Convention/TOCbook-s.pdf>.

⁵ Phil Williams y Roy Godson, "Anticipating organized and transnational crime", en *Crime, Law & Social Change*, Netherlands, 2002, p. 322.

⁶ Stephen Morris, "Drug trafficking, corruption, and violence in Mexico: mapping the linkages", en *Trends in Organized Crime*, Springer & Business Media, Middle Tennessee State University, 2013, p. 25.

alcance cuando controlaron el negocio de la venta y el trasiego de drogas, principalmente la exportación de cocaína a Estados Unidos.⁷

Desafortunadamente para los grupos de narcotráfico, su estrategia de cooperación con las autoridades tuvo que modificarse a raíz de la llamada “transición democrática”. El Partido Revolucionario Institucional (PRI), el cual había mantenido la hegemonía política en México por casi 70 años, empezó a perder congresos y gubernaturas estatales frente a partidos de oposición. En el año 2000 se materializa la alternancia política con la victoria en las elecciones presidenciales de Vicente Fox Quezada del Partido Acción Nacional (PAN) y, seis años después, con la de Felipe Calderón Hinojosa. En esta nueva configuración de actores políticos, la delincuencia organizada debió renegociar sus términos de operación en el territorio mexicano, migrando hacia el *modelo económico-empresarial*.

Cabe mencionar que antes del periodo presidencial de Felipe Calderón, durante el gobierno del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000), el combate al crimen organizado se centró en la lucha contra las drogas con el apoyo de Estados Unidos y el impulso de reformas en materia de gobernabilidad y seguridad. Así, en 1999, se funda la Policía Federal Preventiva para resolver el problema de corrupción e ineficiencia de los cuerpos policiacos, los cuales obstruían el combate al narcotráfico de entonces.⁸ En la gestión del presidente Fox, se buscó profesionalizar la investigación policial creándose la Agencia Federal de Investigación y llevar a cabo operaciones específicas contra la delincuencia organizada con el apoyo militar. En conclusión, a pesar de que el combate al crimen organizado siempre fue parte de la agenda de seguridad, también se reconoció que la efectividad en su combate se veía influenciada de forma negativa por la corrupción de las instituciones de seguridad pública.

LA VIOLENCIA COMO HERRAMIENTA. PERIODO 2008-2016

Los expertos en seguridad reconocen que la llamada “guerra contra las Drogas” impulsada por el presidente Calderón es el punto de inflexión de la violencia actual, en buena medida, porque se asignó a las fuerzas armadas el combate contra el narcotráfico y el crimen organizado.⁹ Desde entonces, la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina han estado encargadas de perseguir, aprehender o eliminar a miembros de los cárteles de la droga.

Respecto al combate a la corrupción en los cuerpos policiacos, se recurrió a la aplicación de exámenes de confianza para desalentar esta práctica, y se tomaron medidas del orden laboral y administrativo para quienes no los pasaran. La estrategia no tuvo los resultados esperados, la incidencia delictiva se duplicó y hubo un aumento de fenómenos violentos de alto impacto, como las masacres, las extorsiones y los secuestros.¹⁰ En este punto, la corrupción pasa a ser una relación causa-efecto con la violencia generada por los grupos criminales. Esto, por la diversificación de los mismos y la respuesta del gobierno mexicano para buscar acuerdos con unos y enfrentar a otros.¹¹

El volumen de las investigaciones periodísticas sobre seguridad, lavado de dinero y corrupción contrasta con las investigaciones más recientes que relacionan los tres temas. El abordaje temático se realiza principalmente a partir del desarrollo de metodologías cuantitativas para

⁷ *Idem*.

⁸ Raúl Benítez Manaut, “Seguridad Nacional y Transición Política, 1994-2000”, en *Foro Internacional*, Vol. XLI, 4 (166) octubre-diciembre, 2001, pp. 274-275. Disponible en: <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/issue/view/158>.

⁹ Eduardo Guerrero, “Políticas de seguridad en México: análisis de cuatro sexenios”, en Sergio Aguayo Quezada y Raúl Benítez Manaut (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2012*, CASEDE, México, 2012, p. 274.

¹⁰ Eduardo Guerrero, “La Estrategia Fallida”, en *Nexos*, diciembre de 2012. Disponible en: <https://www.nexos.com.mx/?p=15083>.

¹¹ Jonathan Rosen y Roberto Zepeda, “Una década de narcoviencia en México: 2006-2016”, en Raúl Benítez Manaut y Sergio Aguayo Quezada (editores), *Atlas de la Seguridad y la Defensa de México 2016*, CASEDE, México, 2017, p. 55.

medir la percepción de corrupción y confianza en distintas áreas de gobierno.¹² Lo mismo ocurre con el Índice de Lavado de Dinero que publica anualmente el Instituto de Gobernanza de Basilea, quien recupera algunas de las buenas prácticas reconocidas como estándares internacionales por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI).¹³ El estudio más representativo en cuanto a las fuerzas armadas fue desarrollado en 2015 por Transparencia Internacional.¹⁴ Aunque los resultados del estudio son acotados al tema de corrupción, existe información de carácter general sobre el grado de cumplimiento de algunos estándares internacionales, como los de la Convención para Combatir el Cohecho.¹⁵ El principal referente sobre la situación de corrupción a nivel global y por país es el Índice de la Percepción de la Corrupción (IPC) que elabora la organización Transparencia Internacional (TI). EL IPC califica los niveles percibidos de corrupción en el sector público, según expertos y empresarios. En el año 2019, México pasó del puesto 138 (de 180 países) al 130 y obtuvo una calificación de 29 puntos,¹⁶ es decir, había mejorado; sin embargo, seguía siendo el país peor evaluado entre los integrantes de la OCDE.¹⁷ Las limitaciones de los instrumentos referidos hacen necesario recurrir al análisis del contexto de investigación e impartición de justicia por actos de corrupción, conforme a la ley mexicana. El Censo Nacional de Impartición de Justicia Federal 2011-2019 muestra que el peculado, más conocido como “desviación de recursos”, es el delito por el que se ha presentado frente a un juez al mayor número de funcionarios y, aunque se observó una disminución de 2017 a 2018 en las causas terminadas, se desconocen los montos involucrados y si tuvieron relación con el contexto de violencia y delincuencia organizada en el país.¹⁸ Tampoco es posible conocer a qué sectores pertenecen las personas involucradas.

Cuadro 1. Denuncias penales presentadas por la Auditoría Superior de la Federación correspondientes a las Cuentas Públicas 2000-2016

Cuenta Pública	Secretarías de Estado	Gobiernos estatales	Gobiernos municipales
2000-2006	5	0	2
2007-2012	251	189	58
2013-2016	69	66	92
Total	325	255	152

FUENTE: Elaboración CASEDE con base en “Denuncias Penales Presentadas por la ASF Cuentas Públicas 1998-2016, así como relacionadas con la Simulación de Reintegros”, Auditoría Superior de la Federación.

¹² En México, también se han desarrollado instrumentos de medición de la corrupción, que mezclan elementos de percepción y de prevalencia de aquélla. Los más representativos son la Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental (ENCIG), la Encuesta Nacional de Calidad Regulatoria e Impacto Gubernamental de Empresas (ENCRIGE) y la Encuesta de Cohesión Social para la Prevención de la Violencia y la Delincuencia (ECOPRED), las cuales buscan presentar una radiografía de la corrupción en México.

¹³ Disponible en: <https://baselgovernance.org/basel-aml-index>.

¹⁴ Disponible en: <http://government.defenceindex.org/downloads/docs/mexico.pdf>

¹⁵ Consejo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). Disponible en: https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/ConvCombatBribery_Spanish.pdf.

¹⁶ Transparencia Internacional, “Índice de Percepción de la Corrupción. 2019”. Disponible en: <https://www.transparency.org/country/MEX#>.

¹⁷ Transparencia Mexicana, “México detiene caída en el Índice de Percepción de la Corrupción”, Boletín de Prensa, 2019. Disponible en: <https://www.tm.org.mx/ipc2019/>.

¹⁸ Artículo 223, *Código Penal Federal*, Libro Segundo, Título Décimo-Delitos por Hechos de Corrupción, Capítulo XII-Peculado. *Diario Oficial de la Federación*, México, 24 de enero de 2020.

En el caso de las denuncias penales presentadas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), se distingue claramente un aumento general en el número de denuncias correspondientes al periodo 2007-2012, como resultado de la fiscalización de la Cuenta Pública de 2011 y concentrada de forma importante en el ámbito estatal. Esto tiene que ver, por una parte, con un aumento en el número de auditorías realizadas en el año 2010, y por otra, con la atención que atrajo la rendición de cuentas a los subsidios a entidades federativas y municipios en materia de seguridad pública.¹⁹ En los años subsecuentes, una constante en los análisis de informes de la ASF es la deficiencia en el monitoreo del gasto federalizado destinado a programas para fortalecer la seguridad pública en los estados. En el periodo 2013-2016, la distribución de denuncias prácticamente es igual entre las Secretarías de Estado y los gobiernos estatales. El aumento significativo de potencial corrupción recae en los gobiernos municipales, lo cual corresponde con los señalamientos hechos por la propia ASF y por organizaciones de sociedad civil.²⁰

El Censo muestra que hay acciones de investigación y sanción de la corrupción, aunque, son pocas si las comparamos con el universo de funcionarios de Secretarías de Estado y otras áreas de los poderes legislativo, judicial y de organismos autónomos que tienen bajo su responsabilidad gestionar recursos públicos. Asimismo, es preciso destacar que la corrupción también representa un riesgo para la gobernabilidad cuando se torna en una práctica común en los altos niveles de gobierno de distinto orden. Como se observa en el Cuadro 2, en un periodo de 20 años, 25 gobernadores estatales han estado involucrados en casos de corrupción derivados de investigaciones periodísticas y judiciales. Es decir, más de 50% de las entidades del país han tenido por lo menos un caso en que la máxima autoridad política fue señalada, tanto por delitos contra la administración pública como por aquellos directamente relacionados con la seguridad, como es la delincuencia organizada.

Cuadro 2. Gobernadores estatales implicados en presuntos actos de corrupción, 1999-2020

Entidad federativa	Gobernador	Periodo de gobierno	Posibles actos de corrupción
Aguascalientes	Luis Armando Reynoso	2004-2010	Enriquecimiento ilícito Lavado de dinero Operaciones con recursos de procedencia ilícita Peculado Ejercicio indebido del servicio público
Baja California Sur	Narciso Agúndez Montaña	2005-2011	Peculado
	Pablo Salazar Mendiguchía	2000-2006	Peculado Enriquecimiento ilícito
Chiapas	Juan Sabines	2006-2012	Peculado Desvío de recursos públicos Cohecho Asignación amañada de contratos
	Manuel Velasco	2012-2018	Usurpación de funciones Ejercicio indebido del servicio público Desvío de recursos

¹⁹ Auditoría Superior de la Federación, “Mensaje del Auditor Superior de la Federación durante la presentación del Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2011”. Disponible en: https://www.asf.gob.mx/uploads/55_Informes_de_auditoria/Mensaje_IRCP_2011.pdf.

²⁰ Lilian Chapa y Sandra Ley, “Prevención del delito en México: ¿cuáles son las prioridades?”, México Evalúa (2015). Disponible en: <https://www.mexicoevalua.org/prevencion-del-delito-en-mexico-cuales-son-las-prioridades-2/>.

Entidad federativa	Gobernador	Periodo de gobierno	Posibles actos de corrupción
Chihuahua	César Duarte	2010-2016	Peculado Lavado de dinero Delitos electorales Delitos de corrupción Desvío de recursos públicos hacia campañas políticas
Coahuila	Humberto Moreira	2005-2011	Desvío de recursos Enriquecimiento ilícito Lavado de dinero
	Jorge Torres*	Enero-diciembre 2011	
Estado de México	Arturo Montiel	1999-2005	Peculado Enriquecimiento ilícito Operaciones con recursos de procedencia ilícita Lavado de dinero Delincuencia organizada Desvío de recursos públicos Ejercicio indebido del servicio público Cohecho
Michoacán	Fausto Vallejo	2012-2014	Malversación de recursos públicos Delincuencia organizada
	Jesús Reyna García*	2013	Operaciones con recursos de procedencia ilícita Delincuencia organizada
Morelos	Cuauhtémoc Blanco	2018-presente	Donaciones indebidas Delitos electorales Falsedad de declaraciones
Nayarit	Roberto Sandoval	2011-2017	Desvío de recursos Asignación amañada de contratos Fraude a trabajadores del estado Cohecho Operaciones con recursos de procedencia ilícita Lavado de dinero Delincuencia organizada
Nuevo León	Rodrigo Medina	2009-2015	Tráfico de influencias Conflicto de intereses Daños al patrimonio estatal Ejercicio indebido de funciones Peculado
Oaxaca	Gabino Cue	2010-2016	Malversación de recursos públicos
Puebla	Rafael Moreno Valle	2011-2017	Defraudación al gobierno del estado Desvío de recursos públicos con fines electorales Asignación amañada de contratos
Quintana Roo	Mario Villanueva	1993-1999	Lavado de dinero Delincuencia organizada
	Roberto Borge	2011-2016	Enriquecimiento ilícito Abuso de autoridad Desvío de recursos públicos hacia campañas políticas
Sonora	Guillermo Padrés	2009-2015	Lavado de dinero Defraudación fiscal
Tabasco	Andrés Granier	2007-2012	Peculado Desvío de recursos públicos Defraudación fiscal

Entidad federativa	Gobernador	Periodo de gobierno	Posibles actos de corrupción
Tamaulipas	Tomás Yarrington	1999-2005	Lavado de dinero Vínculos con la delincuencia organizada Delitos contra la salud Delincuencia organizada
	Eugenio Hernández	2005-2010	Vinculación con operaciones del narcotráfico Lavado de dinero Peculado
Veracruz	Fidel Herrera Beltrán	2004-2010	Desvío de recursos públicos Delincuencia organizada Lavado de dinero
	Flavino Ríos Alvarado*	Octubre-noviembre 2016	Tráfico de influencias Abuso de autoridad
	Javier Duarte	2012-2016	Enriquecimiento ilícito Peculado

FUENTE: Elaboración CASEDE con base en Mexicanos contra la Corrupción y la Impunidad, “35 casos emblemáticos de corrupción. 2013-2018”, en EPN: *La corrupción como sello de gobierno. Un sexenio perdido para México*, Ciudad de México, 2019. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/epn-la-corrupcion-como-sello-de-gobierno/pdf/la-corrupcion-como-sello-de-gobierno.pdf>

*Exgobernador interino.

Como muestra el Cuadro 2, el alza de los delitos relacionados con el crimen organizado en el nivel de manejo discrecional de recursos principalmente públicos y la situación de percepción y casi nula sanción judicial de la corrupción abonan a expandir la idea de que hay impunidad en los actos de corrupción presuntamente cometidos por los gobernadores. Al declararse la “guerra al narcotráfico” con el gobierno del presidente Calderón en 2007, creció la administración no auditada de recursos públicos en los programas federales y en las transferencias hacia gobiernos estatales y municipales. Esto favoreció la corrupción relacionada con programas de respaldo a los cuerpos de seguridad, principalmente el Subsidio para la Seguridad en los Municipios (SUBSEMUN).

CASO PARADIGMÁTICO: “LA ESTAFA MAESTRA”

El caso de la “Estafa Maestra” es particularmente relevante porque muestra que los programas sociales de combate a la pobreza y prevención de la violencia, al no tener supervisión social, legal o administrativa, afectan la gestión y eficiencia del Estado en su relación con los grupos vulnerables. De acuerdo con una investigación realizada por Mexicanos Unidos contra la Corrupción y la Impunidad,²¹ durante 2013 y 2014, el gobierno federal malversó alrededor de 7700 millones de pesos a través de once Secretarías de Estado. Para ello, se creó un sofisticado sistema de fraude mediante una red que involucró a universidades locales y 186 empresas fantasma. La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en ese entonces liderada por Rosario Robles, fue identificada como la institución pública con más fondos malversados: alrededor de 540 millones de pesos.²²

²¹ Mexicanos Unidos contra la Corrupción, “La Estafa Maestra”, 2017. Disponible en: <https://contralacorrupcion.mx/web/estafamaestra/#contenido>.

²² Desde la audiencia del 13 de agosto de 2019, con sentencia del juez Felipe de Jesús Delgadillo Padierna, la exsecretaría de Estado se encuentra en prisión preventiva por el ejercicio indebido del servicio público en SEDESOL y en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

La importancia de este caso radica en el hecho de que, en aquel tiempo, SEDESOL participaba y, en consecuencia, recibía financiamiento del Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia (PRONAPRED),²³ el principal programa de la administración de Enrique Peña Nieto para reducir los niveles de violencia a nivel municipal.

El PRONAPRED dejaba de lado la concepción punitiva para combatir la delincuencia con el fin de impulsar una estrategia de prevención integral que atendiera factores de riesgo vinculados con éstos. Al respecto, SEDESOL tenía la encomienda de desarrollar competencias de cultura de paz, legalidad y convivencia en la ciudadanía, así como de instrumentar acciones que disminuyeran los factores de riesgos en jóvenes, adolescentes y mujeres. Sin embargo, parece que la implementación de este programa fue una simulación, al menos en el caso de los programas impulsados desde SEDESOL. Años después, PRONAPRED fue duramente criticado, pues como señalan Merino y Torreblanca, su implementación no tuvo efecto alguno sobre los índices de delitos o violencia, ya que indicadores como la tasa de averiguaciones de homicidios con arma de fuego y robo de autos tuvieron un comportamiento al alza entre 2014 y 2016.²⁴ Durante estos años, el programa tuvo un presupuesto de 8 mil 500 millones de pesos. Si cada año su presupuesto oscilaba alrededor de los 2 mil millones, la malversación de recursos de SEDESOL ascendió a 25% del presupuesto de un año de implementación.²⁵

Además, el caso de la “Estafa Maestra” involucra al sector privado, y muestra claramente que la corrupción no es exclusiva del crimen organizado, sino que abarca extensas redes de funcionarios, empresarios, e incluso instituciones como universidades públicas. Además, expuso que otras áreas encargadas de reducir la violencia y la expansión del crimen organizado desde una perspectiva de prevención también están expuestas a prácticas corruptas. Es decir, ninguna acción del Estado ya sea de prevención o de reacción, estaba haciendo frente con eficacia a la delincuencia organizada y a la violencia, dejando en indefensión a la población. Por otra parte, esta situación tuvo como consecuencia el recrudecimiento de la corrupción en el país por la participación del sector privado y académico, dos actores relevantes para el desarrollo de las comunidades y la generación de oportunidades para las y los jóvenes.

AMENAZA A LA SEGURIDAD PÚBLICA: EL CASO GENARO GARCÍA LUNA

Hacia fines de 2018, durante el juicio en Nueva York de Joaquín Guzmán Loera, “El Chapo”, el exnarcotraficante Jesús “Rey” Zambada declaró haber entregado en los años 2005 y 2006 entre seis y ocho millones de dólares en sobornos al ex Secretario de seguridad pública de México, Genaro García Luna, a cambio de protección para su organización.²⁶ En esos años, García Luna era Director de la Agencia Federal de Investigación en la Procuraduría General de la República (PGR). En diciembre de 2006 fue nombrado titular de la Secretaría de Seguridad Pública (SSP) a cargo, entre otras funciones, del despliegue de la Policía Federal. Al haber sido un funcionario en activo al momento de recibir los sobornos, se le acusa por los cargos de asociación delictiva para el tráfico de cocaína y de falso testimonio. Habría que decir también que los testimonios sugieren que el Cártel de Sinaloa no fue el único grupo criminal beneficiado de las complicidades con el ex Secretario. También se le han agregado cargos por colusión con la organización de los Beltrán Leyva entre 2008 y 2016.²⁷ La importancia de este caso se debe, además, a su influencia

²³ Programa Nacional para la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia 2014-2018. *Diario Oficial de la Federación*, 30-04-2014.

²⁴ José Merino y Carolina Torreblanca, “Dinero gastado en PRONAPRED: 10 mil millones de pesos. Relación con cambio en violencia: nula”, en *Nexos*, febrero de 2017. Disponible en: <https://parentesis.nexos.com.mx/?p=76>.

²⁵ “Con \$8 mil 500 millones recibidos en seis años, el Pronapred fracasó”, en *La Jornada*, 6 de septiembre, 2016. Disponible en: <https://www.jornada.com.mx/2018/09/06/politica/018n2pol>.

²⁶ “Entregué 6 mdd en sobornos a Genaro García Luna: Jesús Rey Zambada”, en *El Sol de México*, 2018. Disponible en: <https://www.elsoldemexico.com.mx/mexico/justicia/pague-6-mdd-en-sobornos-a-exsecretario-de-seguridad-publica-genaro-garcia-luna-jesus-rey-zambada-exaliado-el-chapo-2689209.html>.

²⁷ Víctor Sancho y Manuel Espino, “Vinculan a Genaro García L. con los Beltrán Leyva”, en *El Universal*, 25 de enero de 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/vinculan-genaro-garcia-luna-con-los-beltran-leyva>.

dentro del aparato de seguridad mexicano, que incluye su paso por el Centro de Investigación y Seguridad Nacional (Cisen), la PGR y la SSP a lo largo de 22 años. La respuesta de la actual administración fue sacar a sus antiguos colaboradores de la estructura del Estado, sobre todo del entorno de la SSP.

Si bien la política pública de combate al crimen organizado era uno de los ejes principales del gobierno de Felipe Calderón, la información arrojada durante la investigación judicial indica que algunos integrantes del alto mando federal se involucraron con los criminales a los que debían combatir. Bajo esta lógica, la violencia detonada entre organizaciones criminales es un elemento que no puede desvincularse cuando, como estrategia, se establece la protección a ciertos grupos para mermar a otros. En este sentido, la corrupción no sólo facilitó a grupos del narcotráfico llevar a cabo sus actividades, sino que debilitó el funcionamiento central del Estado, al tener bajo control tanto a la institución pública como a su máximo responsable. En consecuencia, podríamos asegurar que, al simularse una estrategia de seguridad, se generó una ingobernabilidad en la seguridad pública de todo el territorio nacional, concesionando el control de los territorios al crimen organizado. Esto permitió que operara con impunidad, sin prescindir de la violencia como mecanismo para proteger sus intereses ante otros grupos o autoridades.

LA DETENCIÓN DEL GENERAL CIENFUEGOS Y SUS IMPLICACIONES PARA LA SEGURIDAD NACIONAL

En los últimos años, las fuerzas armadas mexicanas han presentado cambios significativos desde un punto de vista funcional y estratégico. Por una parte, debido a la diversificación de sus funciones como institución coadyuvante en tareas de seguridad pública, por otra, debido a su rol fundamental para el fortalecimiento del Estado mexicano en términos de legitimidad, en contraste con la desconfianza que generan en la población instituciones de otras áreas del gobierno. Por esta razón, la detención del ex Secretario de la Defensa Nacional, General Salvador Cienfuegos, en el aeropuerto de Los Ángeles el 15 de octubre del 2020, fue una noticia que sacudió a toda la comunidad de seguridad e inteligencia en México y en Estados Unidos. Conforme a los reportes presentados por las autoridades estadounidenses, la detención se realizó a petición de la Administración para el Control de Drogas (DEA, por sus siglas en inglés) por cargos de conspiración para fabricar, importar y distribuir narcóticos en los Estados Unidos, y también por lavado de dinero.²⁸

En la imputación formal, se acusó al general Cienfuegos Zepeda, o “El Padrino”—según el documento presentado a la corte de Nueva York—, de abusar de su posición como máxima autoridad del ejército para ayudar al Cártel H-2, ubicado en Nayarit, organización derivada del Cártel de los Beltrán Leyva y opositora del Cártel de Sinaloa, para traficar grandes cantidades de diferentes narcóticos a Estados Unidos. A cambio de sobornos, el general supuestamente permitió que estas organizaciones actuaran con impunidad en México entre 2015 y 2017.²⁹

De acuerdo con el contenido de una carta enviada por el fiscal federal interino, Seth Ducharme, al tribunal en Nueva York, fechada el viernes 16 de octubre de 2020, las maneras en que Salvador Cienfuegos ayudó al Cártel H2 fueron las siguientes:

- 1) Asegurarse de que no se realizaran operaciones militares contra el Cártel H-2.
- 2) Implementar operaciones militares contra sus organizaciones rivales de narcotráfico.
- 3) Localizar el transporte marítimo de los cargamentos de droga.
- 4) Actuar para ampliar el territorio controlado por el Cártel H-2 hacia Mazatlán y al resto de Sinaloa.

²⁸ United States District Court Eastern District Of New York, Indictment, “UNITED STATES OF AMERICA -against SALVADOR CIENFUEGOS ZEPEDA, also known as ‘El Padrino’ and ‘Zepeda’”. Disponible en: <https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2020/10/Cienfuegos-Zepeda-Indictment.pdf>.

²⁹ Diana Lastiri, “El cártel del ‘H2’, el grupo criminal protegido por el general Cienfuegos, según EU”, en *El Universal*, 16 de octubre del 2020. Disponible en: <https://www.eluniversal.com.mx/nacion/que-es-el-cartel-del-h2-que-soborno-salvador-cienfuegos>.

- 5) Presentar a altos dirigentes del Cártel H-2 a otros funcionarios corruptos del gobierno mexicano dispuestos a ayudar a cambio de sobornos (se menciona con insistencia al gobernador de Nayarit, Roberto Sandoval).³⁰

En un giro inesperado, a poco más de un mes de la detención del exfuncionario, el mismo fiscal Ducharme presentó al Tribunal de Nueva York una moción solicitando desestimar la acusación haciendo alusión a “consideraciones delicadas e importantes de política exterior [que] pesan más que el interés del Gobierno en proseguir el enjuiciamiento del acusado, en la totalidad de las circunstancias”.³¹ El militar fue entregado por el Departamento de Justicia a la Fiscalía General de la República (FGR) junto con todo el material recabado para que pudiera ser investigado bajo la ley mexicana. Sin embargo, el 21 de enero de 2021, la FGR desestimó el caso contra el ex Secretario de Defensa por falta de pruebas.³²

EL SISTEMA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN ¿EFICAZ?

En el año 2015 se aprobaron una serie de reformas constitucionales en materia administrativa, penal y de la gestión y auditoría pública, dando lugar al nacimiento del SNA. El Sistema fue una propuesta construida con la participación de la sociedad civil, y su objetivo es crear principios, bases generales, políticas públicas y procedimientos para la coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno en prevención, detección y sanción de faltas administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.³³ En su diseño original, el SNA se sostiene en cuatro pilares: coordinación interorganizacional e intergubernamental, nuevo régimen de responsabilidades, información para el combate a la corrupción y participación ciudadana.³⁴ Estos pilares se deben implementar a través de una estructura que implica la colaboración de instancias federales y estatales, como una Secretaría Ejecutiva del SNA, la participación de Sistemas Locales Anticorrupción con formación igual al federal y la interacción con otros sistemas nacionales de fiscalización, transparencia y archivos. También incluía la participación de la sociedad civil mediante un Comité de Participación Ciudadana. En el SNA participan la ASF; la Secretaría de la Función Pública; el Tribunal Superior de Justicia Administrativa; el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información y Protección de Datos Personales; el Consejo de la Judicatura Federal; la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de la FGR, y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La puesta en marcha de este complejo engranaje legal e institucional ha sido complicada y no ha terminado de consolidarse. Según Fernando Nieto, desde finales del gobierno del ex Presidente Peña Nieto existían factores de forma y diseño, recursos, relaciones intergubernamentales y de apoyo político que ponían en entredicho la operación exitosa del sistema.³⁵ No obstante, aunque se lograran superar dichos problemas, consideramos que prevalecería uno técnico, y es el hecho de que el SNA tiene una naturaleza preponderantemente administrativa. Basta señalar

³⁰ United States Attorney Eastern District of New York, “United States vs. Salvador Cienfuegos Zepeda Criminal Docket No. 19-366 (CBA) (E.D.N.Y.)” AB:MPR/CRH/RCH, 16 de octubre de 2020. Disponible en: https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2020/10/Cienfuegos.Detention.Memo_.pdf.

³¹ United States Attorney Eastern District of New York, “United States vs. Salvador Cienfuegos Zepeda Criminal Docket No. 19-366 (CBA) (E.D.N.Y.)”, Case 1:19-cr-00366-CBA-SJB Document 22, 17 de noviembre de 2020. Disponible en: <https://www.courthousenews.com/wp-content/uploads/2020/11/Cienfuegos-motion-to-dismiss.pdf>.

³² Departamento de Justicia, “Declaración conjunta del Fiscal General de los Estados Unidos William P. Barr y el Fiscal General de México Alejandro Gertz Manero”, Press Release Number: 20-1, 249. Disponible en: <https://www.justice.gov/opa/pr/joint-statement-attorney-general-united-states-william-p-barr-and-fiscal-general-mexico>.

³³ “Decreto por el que se expide la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, artículo 6. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5445048&fecha=18/07/2016.

³⁴ Fernando Nieto Morales, “El Legado del ‘Sexenio De La Corrupción’: Los Retos del Sistema Nacional Anticorrupción”. *Foro Internacional*, El Colegio de México, Vol. LX, 2020, núm. 2, cuad. 240, p. 699

³⁵ *Idem*, p. 703.

que entre sus integrantes, sólo la Fiscalía Especializada en el Combate a la Corrupción de la FGR y sus símiles en los estados son los que se vinculan al ámbito de justicia penal.

Sin embargo, la Fiscalía fue la última en incorporarse y actualmente no todos los estados cuentan con una fiscalía operante correspondiente. También se puede ver en los resultados que el SNA se ha enfocado, hasta ahora, en la aprobación de la Política Nacional Anticorrupción, en la cual no se hace una referencia explícita a la relación entre corrupción y seguridad pública, si bien uno de sus pilares está enfocado a combatir la impunidad. Otro de sus logros son los avances de los lineamientos de la Plataforma Digital Nacional, que es un instrumento informático que contendrá datos para la prevención y el combate a la corrupción, pero éste no tendrá relación con los sistemas de inteligencia ni judiciales. Finalmente, son escasos los logros alcanzados para promover una Política de Integridad Corporativa para empresas proveedoras del Estado, o los formatos finales para la declaración de intereses de éstas.

Aunque la estructura principal de prevención y combate a la corrupción no hace hincapié en la corrupción en el sector de la seguridad y el combate al crimen organizado, no quiere decir que la presente administración no la haya reconocido. Sin embargo, hasta la detención de Genero García Luna, ese reconocimiento sólo se había dado en un nivel general, como cuerpos policiacos. A decir del ex Secretario de Seguridad Pública, Alfonso Durazo, en enero de 2020, el combate a la corrupción en las fuerzas de seguridad es parte importante de la Estrategia de Seguridad Pública ya que “no puede haber seguridad en un país que combate al crimen organizado con el propio crimen uniformado”.³⁶

En la Estrategia se asienta el compromiso de combatir la corrupción, pues entre sus propuestas se encuentra robustecer el marco penal para castigar este crimen, establecer una estrategia especial de contrataciones públicas en el sector de seguridad y combatir el lavado de dinero mediante la creación de una Guardia de Finanzas, entre otras.³⁷ Sin embargo, toda la maquinaria construida en el SNA parece estar lejos de poder ser aplicable en la realidad.

CONCLUSIONES

El presidente de México, Andrés Manuel López Obrador, ha definido a la corrupción como el principal mal del Estado mexicano, y a su combate como la solución a la mayoría de los problemas del país.³⁸ Las estadísticas sobre corrupción producidas en México no muestran que sea un fenómeno que acompañe necesariamente la comisión de delitos violentos (por eso se le llaman “delitos de cuello blanco”) o la violación de derechos. No obstante, esto puede deberse a que los instrumentos de medición están diseñados siguiendo un enfoque administrativo, con lo cual la corrupción se interpreta exclusivamente como una “mala conducta administrativa” y no como un acto criminal y facilitador de actos de violencia.

Con los tres casos analizados encontramos que la “alta corrupción” se asemeja a una estructura criminal, en la medida en que sus integrantes trabajan en conjunto para elaborar complejas operaciones de encubrimiento. Lo más grave es que la corrupción ha mutado de manera tal, que no sólo debilita las capacidades de las instituciones para llevar a cabo su labor, sino que éstas tienen participación en agresiones contra la misma sociedad. En otras palabras, coadyuvan a debilitar al mismo Estado.

³⁶ Gobierno de México, “Combate a la corrupción es la vertiente fundamental de la estrategia de seguridad: Alfonso Durazo”. Disponible en: <https://www.gob.mx/sspc/prensa/combate-a-la-corrupcion-es-la-vertiente-fundamental-de-la-estrategia-de-seguridad-alfonso-durazo>.

³⁷ Gobierno de México, Estrategia Nacional de Seguridad Pública. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/434517/Estrategia_Seguridad-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed-ilovepdf-compressed-1_.pdf.

³⁸ Gobierno de México, Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Disponible en: https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5565599&fecha=12/07/2019.

En México, aún no se cuenta con una estrategia eficaz que pueda enfrentar a la corrupción desde una perspectiva de seguridad. El SNA parece no tener el apoyo político nacional suficiente. Opera con escaso presupuesto. Más aún, fue creado como una política de Estado para combatir el fenómeno, pero parte de una lógica meramente disciplinaria sin el acompañamiento real del aparato de justicia penal, como las Fiscalías Anticorrupción, pues éstas son extremadamente débiles.

Se agrega que hay muchas pruebas de que la “alta corrupción” está protegida políticamente y por eso no se le persigue de forma contundente. Como señala Daniel Vázquez, existen amplias regiones de México que se encuentran gobernadas por redes de *macrocriminalidad* que realizan graves violaciones a derechos humanos en completa impunidad. Es decir, la corrupción se integra por tres estructuras: la criminal, la empresarial y la política.³⁹

En este sentido, las estrategias de seguridad del Estado mexicano deben complementarse con un enfoque de inteligencia criminal para integrar al estudio la relación entre lavado de dinero, corrupción y sus delitos precedentes. Tradicionalmente, la corrupción y el lavado de dinero se han analizado a partir de metodologías para la construcción de inteligencia fiscal, administrativa y financiera. Esto, en buena medida, porque en el ámbito del litigio, los casos más reconocidos han derivado en la determinación de sanciones y penas relacionadas con el incumplimiento de responsabilidades administrativas por parte de funcionarios.

Sin embargo, de cara a los resultados que se observan de los tres casos expuestos, los mecanismos de rendición de cuentas y de supervisión “administrativa” no solamente han sido insuficientes, sino que el vínculo entre corrupción y seguridad está rebasado debido a la ampliación del alcance operativo y administrativo de las fuerzas armadas. Actualmente, la Secretaría de la Defensa Nacional y la de Marina han adquirido atribuciones para la supervisión de aduanas terrestres, marítimas y puertos; participación en la construcción, operación y/o explotación de proyectos federales de construcción de infraestructura de gran envergadura, y la distribución de medicamentos, por mencionar algunos ejemplos.

Otro factor que estimula la corrupción es la incapacidad del Estado para recuperar dinero robado. Un ejemplo de estos efectos es la gran cantidad de activos financieros o bienes que difícilmente pueden regresar a las arcas del gobierno a pesar de que se encuentre en curso una investigación. Una vez que los activos son sustraídos, éstos se ocultan en centros financieros dentro de otras jurisdicciones y se presentan muchas dificultades para recuperarlos, sobre todo cuando no se logra demostrar una relación clara entre los activos y la persona que se está investigando.

El trabajo de la prevención y combate de la corrupción es un reto muy grande. Para empezar a generar cambios, se requiere tener casos de éxito. Por eso, se propone un plan estratégico en la implementación y consolidación del SNA. Esto es, se deben elegir procesos estratégicos en donde la corrupción sea frecuente como en la contratación pública o durante los procesos electorales, y actuar con energía, principalmente en el nivel judicial y de recuperación de activos. Se deben investigar los tres niveles de gobierno y también al sector privado cuando se vincula con irregularidades cometidas por personas funcionarias públicas. Asimismo, la política anticorrupción tendría que armonizarse con las estrategias de seguridad y procuración de justicia en delitos de alto impacto.

³⁹ Daniel Vázquez, “Macrocriminalidad, impunidad y corrupción: ¿llegaron para quedarse?”, en *Animal Político*, 25 de marzo de 2020. Disponible en: <https://www.animalpolitico.com/justicia-transicional-en-mexico/macrocriminalidad-impunidad-y-corrupcion-llegaron-para-quequedarse/>.