

REDEFINIR LA CORRUPCIÓN

Miradas desde el enfoque de género

REDEFINIENDO LA CORRUPCIÓN.

Miradas desde el enfoque de género.

Autorías

Fundar, Centro de Análisis e Investigación
Equipo de Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción
Anaid García Tobón
Janet Oropeza Eng
Matilde Pérez
Sarahí Salvatierra
Karen Valadez

Consultora

Lucía Melgar

Cuidado editorial

Claudia García
Mariana Gurrola

Proofreading

Claudia García

Diseño editorial

Cecilia Madrid

Corrección de estilo

Olga Correa



Primera edición: noviembre de 2024

Forma recomendada de citar

García, A. Eng, J. (et al.). (2024). *Redefiniendo la corrupción. Miradas desde el enfoque de género*. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, pp.36 Ciudad de México.

REDEFINIR LA CORRUPCIÓN

Miradas desde el enfoque de género

ÍNDICE

6	Introducción
8	Corrupción, derechos humanos y género
14	Principios. Anticorrupción con perspectiva de derechos humanos y género
18	Lineamientos para el análisis de la corrupción con perspectiva de género
22	Recomendaciones para la prevención, investigación y no repetición de la corrupción desde la perspectiva de género
26	Glosario
28	Referencias

The background is a solid teal color. Overlaid on this are several semi-transparent shapes: a large rounded rectangle in the upper left, a large circle in the center-right, and two speech bubble shapes, one in the lower left and one in the center. The word "INTRODUCCIÓN" is written in white, bold, italicized capital letters across the center of the image, overlapping the circle and the central speech bubble.

INTRODUCCIÓN

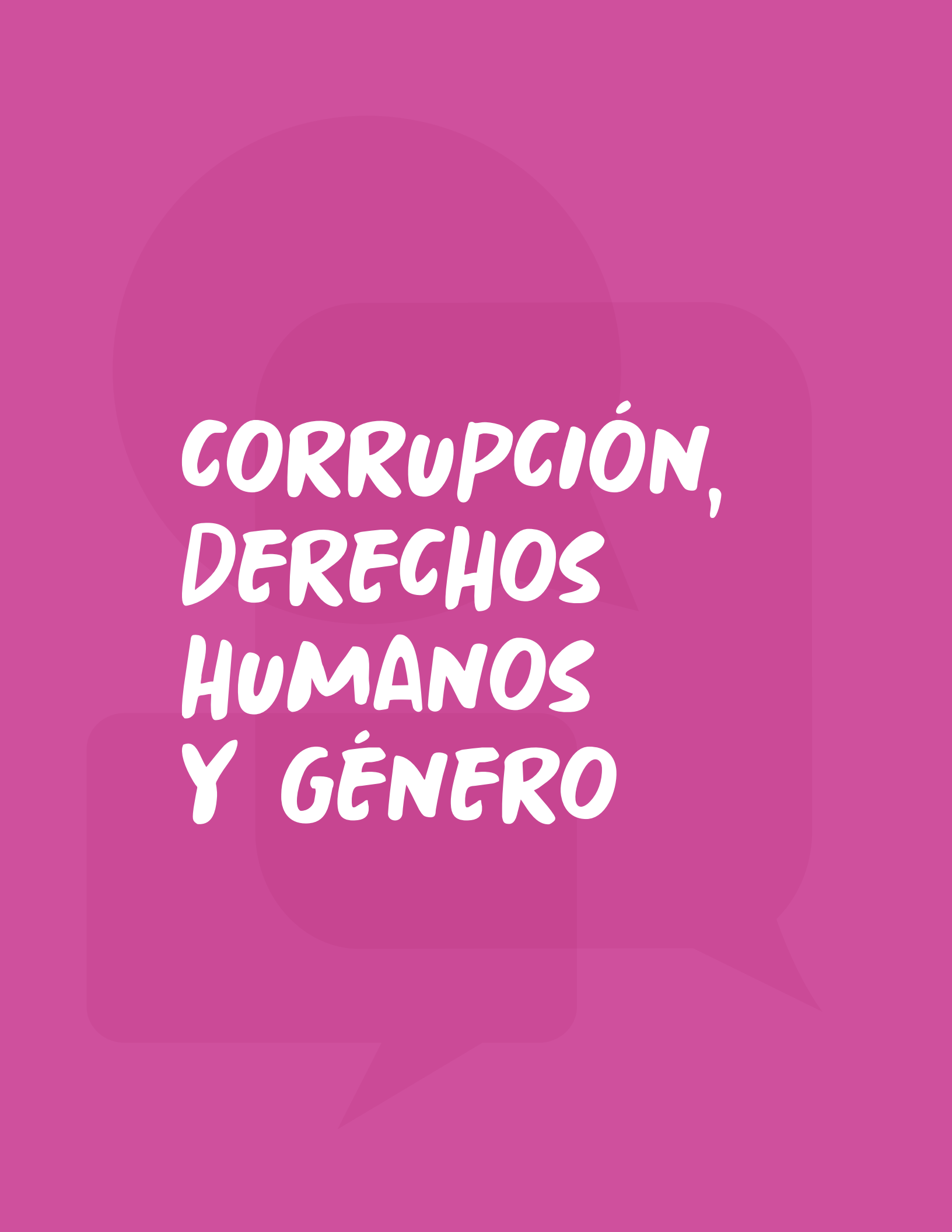
La corrupción es un fenómeno complejo y multifactorial, en el que están involucrados distintos actores públicos y privados, y causa distintos tipos de afectaciones de manera diferenciada. Ocurre dentro de la cultura patriarcal y de dominación. Desde hace algunos años, organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales se han pronunciado al respecto y en particular han enfatizado la relación entre la problemática de la corrupción y sus afectaciones en la garantía de los derechos humanos, así como sus impactos en grupos históricamente vulnerados, entre estos las niñas y las mujeres,¹ las cuales, por las brechas de desigualdad, son más susceptibles de ser afectadas.

Este documento tiene como objetivo delinear un marco analítico y conceptual que sirva como herramienta para identificar cuáles podrían ser las distintas afectaciones derivadas de la corrupción y la importancia de repararlas, así como propuestas para fortalecer las políticas anticorrupción con un sólido enfoque de derechos y la incorporación de una perspectiva de género, interseccional e intercultural.

El documento está estructurado de la siguiente forma. En primer lugar, presenta un marco analítico para explicar el vínculo entre corrupción, derechos humanos y el enfoque de género. En segundo lugar, plantea unos principios que buscan orientar a las instituciones y/o actores involucrados en el control y disminución de la corrupción sobre cómo pueden incorporar el enfoque de derechos humanos y género en la materia. En tercer lugar, propone unos lineamientos que ofrecen una guía para diseñar y/o implementar acciones anticorrupción con un enfoque de género.

Finalmente, expone una serie de recomendaciones dirigidas a establecer una base mínima necesaria para analizar y atender la corrupción desde estos enfoques, evaluar sus afectaciones y proponer medidas para frenarla y disminuirla. Estas directrices y este trabajo fueron elaboradas por Fundar, Centro de Análisis e Investigación AC y están basadas en normas, estándares y buenas prácticas nacionales, regionales e internacionales de derechos humanos.

¹ Para efectos de este documento, haremos alusión particularmente a niñas y mujeres en todas sus diversidades; sin embargo, nos parece relevante señalar que las personas y grupos nos constituimos desde distintos marcos sociales que se interseccionan, profundizando las opresiones y desigualdades. En el caso específico de la corrupción, cabe señalar que los impactos también tienen efectos diferenciados en otros grupos históricamente vulnerados e invisibilizados como, por ejemplo, las personas no binarias y las disidencias.



CORRUPCIÓN, DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO

LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN EN MÉXICO

Si bien en México hay agencias encargadas de prevenir, detectar, investigar, sancionar y frenar la corrupción desde hace décadas, en los últimos años ha habido reformas que se proponen fortalecer su combate. En 2015 una reforma constitucional y posteriores leyes aprobadas en 2016 constituyeron un Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), que buscaba promover la coordinación entre distintas instancias y que fuera presidido por un Comité de Participación Ciudadana (CPC). Tales reformas intentaron fortalecer el mandato de varias de estas instituciones para detectar y combatir la problemática y crearon nuevos catálogos de faltas administrativas y penales. En 2020, se aprobó también una Política Nacional Anticorrupción que establece las directrices y distintas líneas de acción para controlar y disminuir este fenómeno.

En nuestro país, se ha privilegiado un enfoque punitivista para frenar o limitar la corrupción, que pretende investigar y sancionar ejemplarmente estas acciones y a quienes resulten responsables una vez que ocurrieron. Por ejemplo, en 2019, se reformó la Constitución para determinar la prisión preventiva oficiosa (PPO) para dos delitos en este ámbito: enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones. Esto a pesar de que la PPO es una práctica que viola el principio de presunción de inocencia.²

Sin embargo, este enfoque punitivista no ha sido efectivo ni ha tenido los efectos esperados pues la mayoría de las investigaciones judiciales por corrupción no son de calidad, por lo que no logran sostenerse ante los jueces y las sanciones no se aplican³, por tanto, como consecuencia, persisten altos niveles de impunidad.⁴ La baja calidad de las averiguaciones obedece, por una parte, a la debilidad de las instituciones⁵ y, por otra, a la falta de voluntad política para perseguir efectivamente la corrupción. Prueba de ello es que en todos los niveles de gobierno prevalecen prácticas en las que se desvían recursos públicos, como competencia simulada, contratación de empresas fantasmas, sobrepagos o sobrecostos, entre otras.

Recomendaciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) y la Secretaría de la Función Pública, ahora Secretaría de Anticorrupción y Buen

**EN TODOS
LOS NIVELES
DE GOBIERNO
PREVALECE
PRÁCTICAS
QUE DESVÍAN
LOS RECURSOS
PÚBLICOS.**

² La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado a lo largo de su jurisprudencia la incompatibilidad de la figura de la prisión preventiva oficiosa con los estándares de derechos humanos, pues se convierte en una pena anticipada. Caso Tzompaxtle vs. México y caso García Rodríguez y Reyes Alpizar vs. México.

³ A la fecha de elaboración de este documento, no había personas funcionarias de alto nivel sancionadas por los escándalos de corrupción más emblemáticos, como el caso Odebrecht, Estafa Maestra o Segalmex.

⁴ De acuerdo con el índice de percepción de la corrupción de 2023, elaborado por Transparencia Internacional, en México persiste la falta de sanciones de los casos y redes de corrupción. Disponible en: <https://www.transparency.org/en/cpi/2023>

⁵ En los últimos años se ha limitado el presupuesto asignado a las instancias anticorrupción, como la Fiscalía Especial en Materia de Combate a la Corrupción, lo cual limita su capacidad para atender los casos que reciben. Ver investigación: Recursos para el control y disminución de la corrupción. Disponible en: <https://fundar.org.mx/publicaciones/recursos-para-el-control-y-la-disminucion-de-la-corrupcion-analisis-del-anexo-transversal-anticorrupcion/>

Gobierno, indican que aplicar un modelo preventivo de la corrupción es más efectivo porque permite evitar sus costos y afectaciones en derechos y promueve la transparencia, la fiscalización y la detección de riesgos de estos actos (ASF y SFP, 2022). Y si estos ocurren, es importante identificar a las víctimas de este fenómeno, que éstas participen activamente en los procesos de investigación y que las afectaciones se reparen (Fundar, 2019).

LAS DEFICIENCIAS, AVANCES Y RETOS EN LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN

Este fenómeno comenzó a estudiarse como tal hace más de tres décadas; no obstante, su vínculo con los derechos humanos y su análisis con enfoque de género es incipiente. En un inicio, el fenómeno se miraba como un problema meramente económico que afectaba el desarrollo de los países. Después, se empezaron a conceptualizar y estudiar distintos tipos y niveles de corrupción —política, electoral, micro, macro, entre otras— y las condiciones sociales, institucionales o de poder que las facilitaban. Y, desde hace quince años, comenzó a plantearse y reconocerse que esta problemática tenía efectos en la garantía de los derechos humanos.

**EL DESVÍO
DE RECURSOS
AFECTA LAS
CAPACIDADES
ESTATALES
GARANTIZAR
LOS DERECHOS
HUMANOS.**

Organismos internacionales, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), el Consejo de Derechos Humanos o la Asamblea de Naciones Unidas, han reconocido los efectos negativos de la corrupción. Por ejemplo, el desvío de los recursos públicos afecta las capacidades estatales para respetar, proteger y garantizar los derechos humanos y sociales, en particular de personas y grupos históricamente vulnerados y marginados, incluidas las niñas y mujeres en todas sus diversidades. Así, se vuelve un mecanismo que perpetúa la pobreza y la desigualdad. Por ello, estos organismos reconocen la importancia de frenarla, disminuirla y de reparar sus efectos en el marco de los derechos humanos y poniendo a las víctimas en el centro.

A nivel regional, en 2018 se publicó la primera resolución que relacionó los temas de derechos humanos y corrupción. En dicha resolución, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos señaló que las víctimas deben estar en el centro de la lucha contra este fenómeno. También enfatizó en la necesidad de tener transparencia, acceso a la información, protección de la libertad de expresión e indepen-

dencia judicial para generar condiciones que contribuyan a su disminución. Esta resolución fue importante porque detonó la creación de un estudio más profundo sobre el tema, materializado en el Informe Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos, que comienza a plantear las afectaciones del fenómeno para las mujeres.

En este contexto, en años recientes, los movimientos feministas, otros organismos internacionales y algunas de las instituciones anticorrupción —aunque de manera limitada— han empezado a analizar las afectaciones de la corrupción en las niñas y mujeres en todas sus diversidades de forma diferenciada, dadas las brechas históricas y de desigualdad de género que prevalecen, la violencia cotidiana que ellas padecen y la cultura patriarcal dominante. En 2019, la UNODC reconoció que las diferencias de género sobre las que se construyen las sociedades determinan que las mujeres estén en mayor situación de pobreza y desigualdad social, económica y laboral, tengan menor acceso a puestos de alto nivel y estén a cargo de las tareas de cuidado. La corrupción, entonces, les afecta de forma desproporcionada. La UNODC reconoce también que las políticas para frenar el fenómeno no se construyen con perspectiva de género ni atienden las necesidades específicas de las niñas y mujeres (UNODC, Corrupción y género, 2019).

Por su parte, en el sistema interamericano, la Organización de Estados Americanos (OEA) resalta cómo los roles de género que atribuyen a las mujeres las funciones de cuidado tienen como resultado que ellas sean usuarias frecuentes de los servicios públicos, principalmente de la salud y la educación, por lo cual pueden verse afectadas por la corrupción en estos sectores en mayor medida que los hombres. En segundo lugar, aborda las afectaciones por soborno sexual ya que se les solicitan favores sexuales a cambio de un servicio público, como se expondrá más adelante. Un tercer enfoque se centra en la forma en que la problemática facilita la comisión de delitos como la explotación sexual y la trata de personas que perjudican principalmente a mujeres. Sin embargo, estos estudios resultan aún incipientes para identificar las distintas afectaciones de forma diferenciada de la corrupción y los mecanismos o medidas necesarios para limitarlas o prevenirlas.

Los movimientos feministas han mostrado que el papel de las mujeres es invisibilizado. No se considera su perspectiva en la esfera pública ni privada. Por el contrario, los estereotipos y roles de género prevalecen al atribuir a las niñas y las mujeres el trabajo no remunerado, incluyendo las tareas de cuidado, ocasionando que éstas tengan una menor participación en la toma de decisiones.

Además, las mujeres enfrentan mayores niveles de violencia y discriminación, sobre todo aquellas que no cumplen con los mandatos de género o que reivindican

sus derechos y que, por su identidad sexogenérica, profesión o activismo, están más expuestas a diversas agresiones (mujeres trans, trabajadoras sexuales, defensoras, etcétera).

En la participación de las niñas y las mujeres en espacios donde se discuten y elaboran las políticas públicas y la asignación de los presupuestos públicos se privilegia la voz de quienes tienen un mayor rango social y político, así como quienes son más valorados a partir de su etnia y género, en su mayoría hombres, y que carecen de perspectiva de género. Esto implica que, a menudo, las políticas y los programas destinados a promover la igualdad de género y a disminuir la violencia contra las niñas y mujeres estén desfinanciados. Considerando también que prácticas como el desvío de recursos afecta la implementación de políticas y la garantía de derechos humanos, en particular en lo que se refiere a niñas y mujeres en todas sus diversidades, es necesario fortalecer la participación de ellas en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y de la política anticorrupción.

**LAS MUJERES
ENFRENTAN
MAYORES
NIVELES DE
VIOLENCIA Y
DISCRIMINACIÓN,
SOBRE TODO
AQUELLAS QUE
NO CUMPLEN
CON LOS
MANDATOS DE
GÉNERO**

Como se mencionó anteriormente el desarrollo de los estudios sobre corrupción con un enfoque de género es incipiente; éstos pocas veces consideran los impactos y/o abordan los distintos contextos de violencia, desigualdad, despojo de la tierra, migración forzada, feminicidios, violencia creciente, discriminación y racismo que enfrentan las niñas y las mujeres en todas sus diversidades de forma sistemática.

En México, actores nacionales e internacionales han iniciado una reflexión sobre corrupción y género. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Comité de Participación Ciudadana y la Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno y USAID, entre otras, han identificado formas específicas en que se afecta a las mujeres. Entre otros ejemplos, cabe mencionar la exigencia de sobornos y favores sexuales para tener acceso a servicios públicos y empleos, a servicios o a la justicia en casos de feminicidio o en situaciones que las revictimizan. (PNUD, 2023).

Otro aporte importante es el de las organizaciones de la sociedad civil, como Mexiro o Controla Tu Gobierno, que en diversas investigaciones han presentado evidencia sobre estos impactos diferenciados, tomando en cuenta la diversidad en las experiencias y los contextos de las mujeres y la necesidad de incorporar el enfoque de género de forma transversal en las estrategias y el diseño de políticas públicas anticorrupción.

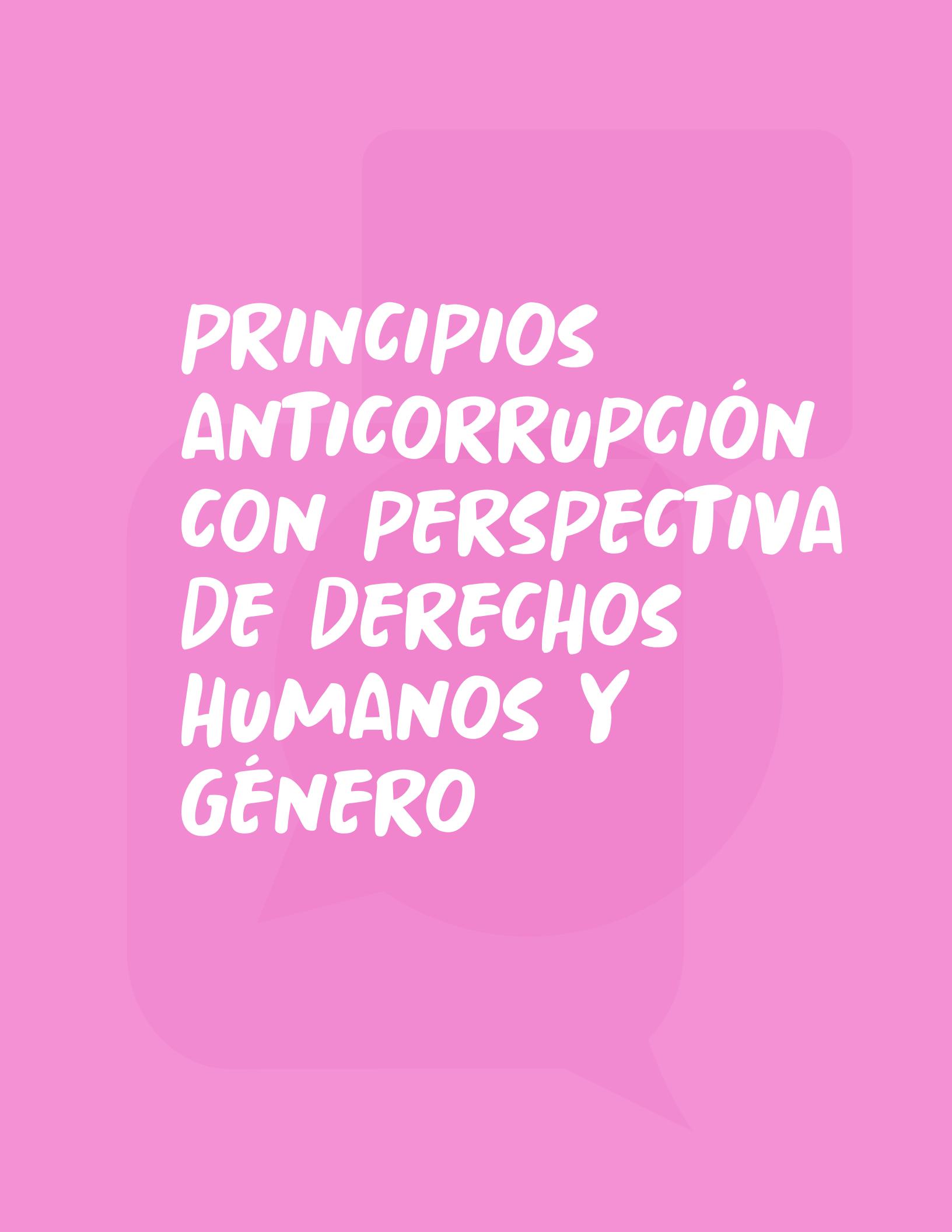
Aunque reconocemos que ha habido avances en los estudios de corrupción y género, éstos se han concentrado en analizar ciertas prácticas como los sobornos sexuales que se piden a las mujeres o la forma en que la corrupción facilita el fenómeno de la trata de mujeres.

En México, las políticas anticorrupción tienden a construirse desde una perspectiva patriarcal y androcéntrica, que reproduce estereotipos de género, por ejemplo: al atribuir a las niñas y las mujeres determinado rol social según el cual ellas tienen una naturaleza “más pura” o “ética” y, por este motivo, se les considera menos susceptibles de incurrir en estos actos cuando están en una posición de poder, en consecuencia, cuando los cometen, se les imponen mayores sanciones sociales y más violencia. Estos prejuicios son erróneos y en entornos altamente corruptos todas las personas, sin distinción, tienen las mismas posibilidades de incurrir en ese tipo de conductas; sin embargo, se suele pasar por alto que los actos de corrupción las afectan más a ellas.

Por ello, Fundar, Centro de Análisis e Investigación se une al esfuerzo de otras organizaciones y organismos internacionales y nacionales para hacer un análisis más profundo de los efectos diferenciados que la corrupción genera en las niñas y las mujeres en todas sus diversidades.

Atendiendo a la necesidad de ahondar en el entendimiento del fenómeno y sus implicaciones, Fundar define la corrupción como la apropiación o distorsión de recursos, instituciones, decisiones, políticas y leyes por parte de ciertos grupos para perpetuar una forma de dominación (política, económica, social, y patriarcal), acción que afecta de manera negativa la protección y garantía de los derechos humanos, sobre todo, de grupos históricamente vulnerados como niños, niñas, mujeres en todas sus diversidades, personas en situación de pobreza, migrantes, privadas de la libertad y con discapacidad, personas no binarias, disidencias, así como pueblos indígenas y afrodescendientes.

Con base en esta definición, hemos construido los siguientes principios que, al incorporar la perspectiva de género, pretenden delinear algunas pautas para integrar este enfoque en los estudios sobre corrupción con el fin de reconocer y analizar las experiencias diferenciadas que provoca la corrupción.

The background is a solid pink color. There are several faint, overlapping speech bubble shapes in a slightly darker shade of pink. One large speech bubble is in the center, and another is to its right. A third, smaller one is at the bottom left.

PRINCIPIOS ANTICORRUPCIÓN CON PERSPECTIVA DE DERECHOS HUMANOS Y GÉNERO

Los siguientes principios tienen como fin proporcionar un marco para identificar herramientas anticorrupción que pongan en el centro a las personas, garanticen el respeto de los derechos humanos y atiendan la prevención, investigación, sanción, reparación y no repetición de estos actos, considerándolos de manera integral como parte esencial del problema. Por ello partimos de los siguientes supuestos:

1

La corrupción tiene un impacto en la garantía y el ejercicio de los derechos humanos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales o ambientales), genera víctimas directas e indirectas, tiene efectos diferenciados en niñas y mujeres en todas sus diversidades, lo que afecta su calidad de vida, dignidad y bienestar.

JAVIER DUARTE EN VERACRUZ

La Auditoría Superior de la Federación (ASF) documentó que Javier Duarte, gobernador del estado de Veracruz de 2010 a 2016, desvió más de tres mil millones de pesos del Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud FASSA, que debieron ser destinados para equipo de hospitales, atención médica, mejora de las instalaciones y medicinas para la población que no estaba incorporada en algún régimen de seguridad social. Estos desvíos afectaron el derecho a la salud, el bienestar y la calidad de vida de por lo menos 4 millones de personas que, según cifras de CONEVAL, tenían carencia por acceso a la seguridad social en Veracruz en 2018.

SEGURIDAD ALIMENTARIA MEXICANA (SEGALMEX)

Segalmex es un organismo descentralizado de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, creado en 2019 con la fusión de Liconsa y Diconsa, dos organismos que se encargaban del abasto de alimentos, como leche para niñas y niños. Desde 2019 distintas instituciones –la ASF, la Secretaría de Anticorrupción y Buen Gobierno, la Unidad de Inteligencia Financiera, la Fiscalía General de la República (FGR)– han dado seguimiento a diversas irregularidades en su funcionamiento, por ejemplo: la simulación de contratos en la compra de bienes alimentarios como carne, azúcar, maíz; la adjudicación de contratos millonarios a empresas que no cuentan con las capacidades técnicas, entre otros. El posible daño patrimonial de Segalmex, al cierre de 2021, se calculaba en 9, 500 millones de pesos.

Estos actos de corrupción afectan el derecho a la alimentación y nutrición de millones de personas y familias en mayores condiciones de marginación. Tan sólo el padrón de personas beneficiarias de Liconsa de 2016 era de 6,403,672 personas, de las cuales 3,954,468 eran mujeres y 2,449,204 hombres. Entre estas había 3,483,963 niñas y niños de 6 meses a 12 años de edad y 427,795 mujeres adolescentes de 13 a 15 años.

2

La corrupción es estructural y su abordaje debe entenderse desde una mirada amplia e integral, con enfoque de derechos humanos y género, desde la interseccionalidad y la interculturalidad.

4

Los Estados tienen la obligación de prevenir la corrupción mediante la garantía de otros derechos que son clave para disminuir sus efectos, como la libertad de expresión, la participación y el derecho a la información, entre otros.

5

Los Estados deben asegurar la generación y difusión de información sobre corrupción y sus efectos diferenciados conforme a los más altos estándares de transparencia y rendición de cuentas, de modo que puedan generarse diagnósticos y acciones para analizar, prevenir y frenar o disminuir esa problemática.

Existen algunas iniciativas ciudadanas que han promovido la recolección y sistematización de datos sobre corrupción:

- **Índice de percepción de la corrupción.** Herramienta, presentada cada año por la organización Transparencia Internacional, permite conocer la percepción ciudadana de la corrupción en 180 países, relacionada con soborno, malversación de fondos públicos, excesiva burocratización, nepotismo, posibles conflictos de interés, captura del Estado por intereses privados, entre otros. En 2022, México se posicionó en el lugar 129 con 31 puntos.
- **Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental:** Mediante esta encuesta, el INEGI mide la percepción de la población sobre la corrupción, la frecuencia con que la población la experimenta y los costos que genera. La información es desagregada por entidad federativa, sexo y por los trámites, pagos o solicitudes de servicios públicos en donde más se presentan los actos de corrupción.

3

Para impulsar cambios estructurales es necesario que las instituciones y los agentes involucrados promuevan un diálogo activo sobre las agendas anticorrupción, de derechos humanos y feminista, integrándolas todas.

Las instituciones y herramientas anticorrupción deberían transversalizar sus decisiones en coordinación con las entidades de protección de derechos humanos y de género. Por ejemplo:

El Anexo Transversal Anticorrupción (ATA) considera otras instituciones que no necesariamente tienen un rol en la materia, como el Instituto Nacional de las Mujeres o la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Aunque son instituciones importantes para abordar ampliamente el problema, es fundamental que su rol para enfrentar la problemática se determine con claridad, por ejemplo: cómo se vincula la Fiscalía con el Instituto de la Mujeres.

Las instituciones anticorrupción deberían integrar los índices y datos generados por INEGI o Coneval, así como estándares internacionales de derechos humanos, con el fin de que las investigaciones de casos, su eventual sanción y reparación consideren los contextos sociales y diversidad de los grupos afectados por la corrupción.

6

Las víctimas directas e indirectas de los actos y efectos de corrupción deben estar en el centro del análisis y evaluación de ésta y deben tomarse en cuenta, con especial atención, la voz y experiencia de las mujeres en todas sus diversidades y las comunidades, en particular, las históricamente vulneradas.

7

La corrupción debe investigarse y sancionarse garantizando el debido proceso, evitando sesgos de género y explorando otros enfoques más allá del punitivista. Para ello, se requiere, entre otras medidas, que las instancias de control, procuración e impartición de justicia mantengan su independencia, que se coordinen y que busquen eliminar la impunidad de manera activa.

8

La reparación integral del daño a las víctimas directas e indirectas requiere que el Estado considere los efectos diferenciados que les provoca la corrupción y contar con mecanismos para implementar esas medidas, de tal forma que garanticen la no repetición.

**LINEAMIENTOS PARA
EL ANÁLISIS
DE LA
CORRUPCIÓN
CON
PERSPECTIVA
DE GÉNERO**

1

Impulsar la creación, adopción, fortalecimiento e implementación de acciones y políticas que consideren el fenómeno en su complejidad, como un problema sistémico, estructural, arraigado en las sociedades y en el que inciden instituciones públicas y privadas. Además, debe tomarse en cuenta los distintos contextos sociales, políticos, económicos, geográficos y culturales del país.

Los siguientes lineamientos ofrecen una guía para que el diseño e implementación de las acciones o decisiones anticorrupción que, además de realizarse con perspectiva de derechos humanos, consideren un enfoque de género. También pretende que las políticas públicas tengan una mirada interseccional. En ese sentido, consideramos que para lograr que el gobierno impulse políticas públicas orientadas a prevenir y frenar la corrupción, con enfoque de derechos humanos, de género, interseccional e intercultural, es necesario:

2

Promover la apropiación de estándares internacionales de derechos humanos y buenas prácticas, como la protección del principio propersona, la no discriminación, la protección de las víctimas y grupos históricamente vulnerados, la perspectiva de género e intercultural, la libertad de expresión, el derecho de acceso a la información, la participación ciudadana, entre otros.

3

Privilegiar medidas preventivas y de no repetición por encima de las punitivas con el fin de evitar que en la implementación de las acciones anticorrupción se afecten otros derechos humanos, como sucede con la aplicación de la prisión preventiva oficiosa (PPO).

PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA (PPO) PARA ACTOS DE CORRUPCIÓN

La implementación de algunas medidas anticorrupción tiene efectos regresivos en derechos humanos, como es el caso de la PPO. En abril de 2019, se reformó el artículo 19 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para ampliar el catálogo de delitos graves que ameritan PPO, entre estos dos delitos de corrupción —enriquecimiento ilícito y el ejercicio abusivo de funciones—, con el fin de implementar medidas disuasivas de la comisión de estos delitos.

No obstante, la PPO es contraria al marco internacional de protección y respeto de los derechos humanos porque viola garantías del debido.

4

Revisar la estructura institucional y la interacción del Estado y sus agentes con distintos actores públicos y privados para evitar que, por ineficiencia, opacidad, sesgos o mala toma de decisiones, se favorezcan prácticas de corrupción ya que, como se ha dicho, tienen efectos diferenciados que afectan en particular a niñas y mujeres en sus diversidades.

5

Asegurar la asignación y vigilancia de recursos suficientes y diferenciados en función de las necesidades particulares de grupos históricamente vulnerados para que las instituciones anticorrupción puedan hacer su trabajo con eficiencia, implementar las políticas públicas pertinentes en la materia, y rindan cuentas de los impactos de éstas.

6

Conservar y fortalecer los espacios de participación ciudadana de tal manera que el Estado impulse un diálogo con la sociedad organizada y la iniciativa privada para visibilizar los efectos de la corrupción en los derechos humanos y los derechos de las mujeres, con el fin de articular acciones colectivas para prevenir estas prácticas.

7

Favorecer y tomar en cuenta la participación de las mujeres y las comunidades, la de niñas y mujeres, así como de otros grupos históricamente vulnerados, en la discusión, elaboración, implementación y evaluación de las políticas públicas anticorrupción.

8

Que el Estado genere y divulgue datos sobre la corrupción y sus impactos diferenciados para las mujeres y las comunidades, especialmente las que han sido vulneradas a través del tiempo, que incorporen como mínimo indicadores básicos como sexo, etnia, localidad, edad.

9

Que el Estado genere y divulgue datos sobre la corrupción y sus impactos diferenciados para las mujeres y las comunidades, especialmente las que han sido vulneradas a través del tiempo, que incorporen como mínimo indicadores básicos como sexo, etnia, localidad, edad.

11

Que en la sanción de los actos de corrupción se considere la reparación integral del daño y la garantía de no repetición, poniendo en el centro a las víctimas directas e indirectas y sus necesidades, especialmente si se toma en cuenta que la corrupción afecta más a las mujeres en sus diversidades. Esto implica visibilizarlas, promover procesos de construcción de ciudadanía y facilitar su participación sustantiva en la elaboración de mecanismos de reparación y/o mecanismos alternativos de solución de controversias.

10

Los Estados deben asegurar la generación y difusión de información sobre corrupción y sus efectos diferenciados conforme a los más altos estándares de transparencia y rendición de cuentas, de modo que puedan generarse diagnósticos y acciones para analizar, prevenir y frenar o disminuir esa problemática.

En la investigación de casos de corrupción, como el caso del gobierno de Javier Duarte, Odebrecht y actualmente Segalmex, no se ha identificado a las víctimas afectadas y NO se ha pensado en posibles medidas de reparación integral, como la restitución de los recursos desviados a los sectores afectados o medidas de no repetición.

12

Promover la instrumentación de medidas de protección a personas alertadoras, denunciantes y víctimas potenciales, directas e indirectas de corrupción. En particular debe garantizarse que las mujeres puedan denunciar casos de acoso o sextorsión o corrupción sin riesgo de amenazas o represalias.

RECOMENDACIONES PARA LA
PREVENCIÓN,
INVESTIGACIÓN Y
NO REPETICIÓN
DE LA
CORRUPCIÓN
DESDE LA
PERSPECTIVA DE
GÉNERO

A continuación, se presentan algunas recomendaciones dirigidas a las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil, como una base mínima para analizar la corrupción, evaluar sus afectaciones y promover medidas para frenarla y disminuirla, con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.



ES NECESARIO QUE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO:

Para la prevención:

- ✗ Fortalezcan los sistemas de información, recopilen y difundan datos abiertos sobre corrupción, con perspectiva de género, desagregados, con variables que permitan identificar los impactos diferenciados, por ejemplo: sexo, edad, etnia, localidad, etcétera, en una sola base, en datos abiertos y de fácil consulta para la sociedad.
- ✗ Fortalezcan los mecanismos de control, vigilancia y transparencia de las interacciones entre instancias de gobierno y con particulares sobre el uso de recursos públicos (concursos, licitaciones, contratos) o en el acceso a servicios públicos u otros derechos, con el fin de evitar situaciones que favorezcan prácticas corruptas o la primacía de intereses particulares.
- ✗ Analicen y tomen en cuenta experiencias exitosas de otros países y enfoques no punitivos, restaurativos y comunitarios.
- ✗ En el flujo de trámites incorporen medidas especiales para facilitar a las mujeres y grupos históricamente vulnerados, sobre todo, el acceso a servicios públicos, como servicios de salud, educación, agua, trámites administrativos, etcétera, para evitar prácticas corruptas que afectan su patrimonio e integridad.
- ✗ Garanticen que en la asignación de recursos prevalezca los principios de progresividad, transparencia y rendición de cuentas que contribuyan a implementar políticas anticorrupción que contemplen las necesidades particulares de mujeres y otros grupos históricamente vulnerados.
- ✗ Realicen un análisis integral de las políticas anticorrupción y de las medidas de reparación, poniendo en el centro a las víctimas y los impactos diferenciados en las mujeres, conforme a la legislación nacional e internacional pertinente. Este análisis debe, idealmente, incluir una evaluación del grado en que se ha reparado o no el daño y las medidas de no repetición.

En el seguimiento de denuncias e investigación de corrupción:

- ✖ Investiguen las irregularidades y la comisión de corrupción sin sesgos de género y con esta perspectiva, de derechos humanos, interseccional e intercultural.
- ✖ Implementen mecanismos integrales de protección para personas que alertan o denuncian actos de corrupción, garantizando desde el inicio el anonimato, la confidencialidad y la protección y la no represalia, además de tomar medidas que les protejan en casos de mayor riesgo a su integridad física y personal.
- ✖ Incorporen un análisis de contexto interdisciplinario como parte central de la investigación.

Respecto a la reparación y no repetición:

- ✖ Promuevan medidas de reparación integral a favor de víctimas, grupos, comunidades y personas afectadas por la corrupción, considerando su contexto social, económico y político.
- ✖ Exploren e incorporen en el marco normativo mecanismos alternativos de justicia, como la justicia restaurativa, es decir, que se considere, junto con la sociedad, mecanismos alternativos de justicia y reparación del daño, como la justicia alternativa y la justicia comunitaria.
- ✖ Desincorporen los delitos de corrupción del catálogo de delitos graves que ameriten ppo y garanticen el respeto al debido proceso y estándares internacionales de derechos humanos.
- ✖ Generen mecanismos de participación ciudadana efectivos, que consideren e integren primordialmente a mujeres y grupos históricamente vulnerados, para el diseño e implementación de medidas de no repetición de actos de corrupción.



ES NECESARIO QUE LA SOCIEDAD CIVIL:

- ✖ Contraste datos oficiales sobre prácticas de corrupción con información de prensa, fuentes no oficiales y comunique los hallazgos en caso de que existan anomalías en aquellos.
- ✖ Analice y dé seguimiento a casos de corrupción con perspectiva de derechos humanos y de género, interseccional e intercultural.
- ✖ Acompañe a víctimas y grupos considerando el impacto diferenciado que les provoca la corrupción.
- ✖ Promueva acciones o medidas con perspectiva de derechos humanos, de género, interseccional y con pertinencia cultural.
- ✖ Demande espacios de participación ciudadana efectivos e inclusivos y procure que las recomendaciones sean vinculantes para el Estado.

- ✖ Además, en particular, los medios deben evitar los estereotipos de género y los sesgos racistas y clasistas en sus coberturas en la agenda de corrupción.

ES NECESARIO QUE LAS INSTITUCIONES DEL ESTADO REALICEN UN ANÁLISIS INTEGRAL DE LAS POLÍTICAS ANTICORRUPCIÓN Y DE LAS MEDIDAS DE REPARACIÓN, PONIENDO EN EL CENTRO A LAS VÍCTIMAS Y LOS IMPACTOS DIFERENCIADOS QUE VIVEN LAS MUJERES.

CONSIDERA- CIONES FINALES

Aunque distintos organismos internacionales y organizaciones civiles han realizado esfuerzos para identificar adecuadamente los efectos diferenciados de la corrupción, falta aún un largo camino para lograr la adopción e implementación de medidas para enfrentar el fenómeno con enfoque de derechos humanos y de género.

Aunado a que en la narrativa oficial parece existir un reconocimiento de las afectaciones diferenciadas para las mujeres y grupos en situación de vulnerabilidad que esta problemática genera en la garantía de los derechos humanos, los gobiernos, con el argumento de “disuadir” la corrupción, han tomado medidas regresivas y/o restrictivas de otros derechos que, más allá de generar resultados, profundizan impactos negativos en las niñas y mujeres en todas sus diversidades, así como de otros grupos históricamente vulnerados. Entre ellas puede mencionarse la apuesta por la PPO, que parece ignorar que, en los hechos, las mujeres y los que menos tienen son las personas más afectadas por esta medida. También puede mencionarse el debilitamiento de las instituciones públicas que ya habían logrado ciertos resultados positivos contra la corrupción, como es el caso de las entidades de protección del derecho a la información —que es esencial para evitar la opacidad o que se rindan cuentas a modo, espacios propicios para incurrir en irregularidades—; las medidas de austeridad que reducen, sin análisis, la asignación de recursos públicos en sectores necesarios para garantizar derechos, como es el caso del presupuesto para garantizar salud sexual y reproductiva, cuyo presupuesto se ha disminuido desde 2019.

El abordaje efectivo de la corrupción debe considerar el problema en su complejidad, lo que implica no sólo mirar de manera lineal un hecho y determinar un posible responsable, sino profundizar en las distintas dimensiones en las que se origina y analizar sus posibles afectaciones en diversos grupos, con el fin de que el diseño e implementación de medidas para contener este fenómeno logre generar cambios estructurales y se resignifique la dignidad y la calidad de vida de las personas más afectadas.

Esperamos que estas directrices contribuyan a una reflexión y construcción de políticas e instituciones públicas progresistas que incorporen una perspectiva de género. También hacemos una invitación a las organizaciones civiles que trabajan promover políticas públicas para mitigar este fenómeno y su impacto en la vida de las niñas y las mujeres en todas sus diversidades.

The background of the page is a solid magenta color. Overlaid on this background are two large, semi-transparent speech bubbles and a circle. One speech bubble is positioned in the upper right, and the other is in the lower left. A large circle is partially visible behind the upper speech bubble.

GLOSARIO

ENFOQUE NO PUNITIVISTA

Es un enfoque crítico al sistema de justicia hegemónico a partir del cual, para sancionar un acto indebido o falta ante la ley, se prioriza el castigo y se pone en el centro la conducta individual frente al problema estructural. La postura anti-punitivista no promueve la imposición de penas privativas de la libertad desproporcionadas ni como primer recurso ante delitos no graves, tampoco respalda la PPO. Por el contrario, este enfoque busca sanciones alternativas —que bien pueden ir acompañadas de penas y medidas correctivas, pero no exclusivamente ni como la principal medida de corrección—, como la justicia restaurativa; además, se apega al debido proceso y a los estándares de derechos humanos. Promueve la reparación integral del daño al poner al centro a la víctima y considerar que la acción o acciones ejercidas no solo afectan a las personas involucradas directamente, sino que hay una afectación social que también debe resarcirse.

ENFOQUE INTERSECCIONAL

Es una herramienta que considera las desigualdades estructurales que se sostienen por la interacción de distintos sistemas de poder como el patriarcado, el racismo y la colonialidad. Para el análisis de la realidad, toma en cuenta las diferentes adscripciones o rasgos de identidad y sociales que, en su intersección, producen distintas formas y experiencias de opresión y/o marginación, como el estatus socioeconómico, el origen étnico, la edad, el género, el lugar de residencia, la raza, la clase.

Integrar este enfoque al análisis implica no solo reconocer las violencias, discriminaciones y desigualdades que viven grupos e identidades históricamente vulnerados, sino también, a partir de ese reconocimiento, considerar estrategias para plantear soluciones y construir un mundo más justo e igualitario donde se garanticen los derechos de todas las personas sin importar sus intersecciones.

ENFOQUE INTERCULTURAL

Es aquel que favorece y valora el diálogo entre culturas y reconoce que las culturas no son estáticas. Distinto del enfoque intercultural, que reconoce la diversidad de culturas en un mismo territorio, el enfoque intercultural busca los puntos de encuentro entre esas culturas para fomentar un diálogo que contribuya a una mirada más integral de las diversidades en las sociedades.

Al ser una herramienta de análisis, procura que las problemáticas sociales y las políticas públicas sean miradas y construidas con pertinencia cultural y considerando las experiencias de quienes conforman los grupos y culturas en todas sus diversidades.

ENFOQUE O PERSPECTIVA DE GÉNERO

Es una herramienta de análisis basada en una postura epistemológica que considera las relaciones de género como relaciones de poder desigual entre lo masculino y lo femenino, como categorías históricas socialmente construidas, que pueden por tanto variar de un contexto a otro y en épocas distintas. Enfatiza la necesidad de examinar las desigualdades en el ejercicio de derechos, en el trato y las oportunidades entre hombres y mujeres o personas de la diversidad sexogenérica, y de promover la igualdad, en particular en el acceso a los recursos económicos y a la representación política y social en espacios públicos y en la toma de decisiones. Como enfoque transformador, promueve la eliminación de las causas de opresión, como la desigualdad y la discriminación estructurales y cualquier jerarquización de las personas basada en el género.

ESTEREOTIPOS DE GÉNERO

Son esquematizaciones y generalizaciones preconcebidas sobre los atributos, las características o los papeles que corresponden o deberían corresponder a las mujeres y a los hombres en una sociedad determinada. Los estereotipos corresponden a creencias culturalmente arraigadas en una sociedad. Afectan tanto a hombres como a mujeres, sin embargo, a las mujeres “históricamente la sociedad les ha asignado roles ‘invisibilizados’ en cuanto a su relevancia y aportación y jerárquicamente inferiores a los de los hombres”.

INTERSECCIONALIDAD

Es un concepto propuesto por Kimberlé Crenshaw, mujer abogada feminista defensora de los derechos de las personas negras. En 1989 Crenshaw planteó la importancia de analizar las desigualdades estructurales a la luz de la interacción de los diferentes sistemas de poder (patriarcado, racismo, colonialidad, etcétera), con particular atención a los efectos que produce la intersección de más de una forma de opresión en grupos históricamente discriminados por razones de género, raza y clase. Este concepto se ha ampliado para incluir otras dimensiones (identidad sexogenérica, edad, lugar de residencia) que se entrecruzan en las diversas identidades sociales de personas y grupos.

PERSONA ALERTADORA

Cualquier persona que realice una comunicación oral o escrita, individual o colectiva, anónima y confidencial por medio de la cual, proporciona datos, documentos o información, a la que tiene o tuvo acceso, sobre presuntas irregularidades (incluyendo, sin limitarse a éstas, violaciones a derechos humanos, actos de

corrupción, faltas administrativas, afectaciones al medio ambiente o cualquier tipo de malas prácticas contrarias al interés público) que se hayan cometido, se estén cometiendo o sea probable que se cometan por personas servidoras públicas y particulares.

PERSONA DENUNCIANTE

Cualquier persona física o moral o servidora pública que de manera confidencial acude ante las autoridades investigadoras con evidencia sobre faltas administrativas que constituyan actos de corrupción o ciertos delitos.

PRISIÓN PREVENTIVA OFICIOSA (PPO)

Es una medida cautelar que implica mantener en prisión durante el proceso a personas que sean acusadas por una fiscalía de alguno de los delitos considerados graves, incluidos en el artículo 19 constitucional, siempre que un juzgado decida que hay méritos preliminares para seguir investigando a la persona (Luis Eliud Tapia Olivares en Agenda Estado de Derecho). Esto supone la facultad de encarcelar a personas que no han sido condenadas. Según el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria de Naciones Unidas, la PPO “es contraria a las garantías internacionales de protección de los derechos humanos” por lo cual México debe eliminarla, entre otras razones, porque se viola el principio de presunción de inocencia, el debido proceso y la igualdad ante la ley. En México la PPO ha favorecido el encarcelamiento sin sentencia por periodos prolongados, lo que contribuye también al hacinamiento carcelario.

PUNITIVISMO

Recurso excesivo al encarcelamiento como medida contra el fenómeno criminal. Puede implicar altas tasas de encarcelamiento o largas sentencias. Desde la defensa de los derechos humanos y el feminismo se ha criticado el viraje punitivista que se manifiesta en diversos países (política de mano dura) como una tendencia que no responde necesariamente a la cantidad o gravedad de delitos sino a derivas autoritarias o falsas creencias de que la amenaza de cárcel y/o de largas penas incide en la prevención del delito, cuando existen alternativas de sanción tanto en el derecho positivo mexicano como en el marco de derecho indígena (basado en Larrauri y Núñez).

VÍCTIMA

Las afectaciones de la corrupción generan víctimas. Para este análisis se considera lo establecido en Ley General de Víctimas vigente:

Víctimas directas: las “personas físicas que hayan sufrido algún daño o menoscabo económico, físico, mental, emocional, o en general cualquier puesta en peligro o lesión a sus bienes jurídicos o derechos como consecuencia de la comisión de un delito o violaciones a sus derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte”.

Víctimas indirectas: las y los “familiares o aquellas personas físicas a cargo de la víctima directa que tengan una relación inmediata con ella”.

Víctimas potenciales: las personas físicas cuya integridad física o derechos pongan en peligro por prestar asistencia a la víctima ya sea por impedir o detener la violación de derechos o la comisión de un delito.

“LA CALIDAD DE VÍCTIMAS SE ADQUIERE CON LA ACREDITACIÓN DEL DAÑO O MENOSCABO DE LOS DERECHOS EN LOS TÉRMINOS ESTABLECIDOS EN LA PRESENTE LEY, CON INDEPENDENCIA DE QUE SE IDENTIFIQUE, APREHENDA, O CONDENE AL RESPONSABLE DEL DAÑO O DE QUE LA VÍCTIMA PARTICIPE EN ALGÚN PROCEDIMIENTO JUDICIAL O ADMINISTRATIVO.”

REFERENCIAS

ACNUDH. *Corrupción y derechos humanos.* Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/good-governance/corruption-and-human-rights>

ASF. *Integridad y prevención de la corrupción en el sector público. Guía básica de implementación.* Disponible en: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_mex_ane_63.pdf

Animal Político. *Hoy en la cárcel son más las mujeres inocentes que las condenadas, un efecto de la prisión preventiva.* Disponible en: <https://panel.animalpolitico.com/prision-preventiva-delitos-encarcela-pobres-inocentes/efectos-mujeres-inocentes.html>

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. *Resolución 1/18. Corrupción y derechos humanos.* Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/resolucion-1-18-es.pdf>

_____ (2019) *Corrupción y derechos humanos: Estándares interamericanos.* Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/CorrupcionDD-HHES.pdf>

ControlaTuGobierno. *Construir anticorrupción: Acciones colectivas para erradicar el impacto diferenciado de la corrupción en México.* 2023.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso García Rodríguez y otros vs. México. Sentencia del 25 de enero de 2023. (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas).* Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_482_esp.pdf

_____ (2022) *Caso Tzompaxtle y otros vs. México. Sentencia del 20 de noviembre de 2022.* Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_470_esp.pdf

Fundar, Centro de Análisis e Investigación. *Principios para combatir la corrupción desde una perspectiva de derechos humanos.* Disponible en: https://fundar.org.mx/wp-content/uploads/2019/09/Relatorias_Derechos_Humanos_Corrupcion.pdf

_____ (2023). Recursos para el control y disminución de la corrupción. *Análisis del Anexo Transversal Anticorrupción*. Abril, 2023. Disponible en: <https://fundar.org.mx/publicaciones/recursos-para-el-control-y-la-disminucion-de-la-corrupcion-analisis-del-anexo-transversal-anticorrupcion/>

INEGI. Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental. Principales resultados. 2023. Disponible en: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/encig/2023/doc/encig2023_principales_resultados.pdf

Intersecta. Comunicado. Dictamen sobre prisión preventiva en el Senado afecta principalmente a las mujeres. Disponible en: <https://www.intersecta.org/posts/dictamen-sobre-prision-preventiva-oficiosa-en-senado-afecta-principalmente-a-las-mujeres>

Mexiro. Pautas para diseñar e implementar Políticas y Programas Anticorrupción con perspectiva de género y feministas. 2021.

_____. (2022). Anticorrupción, género y feminismos: Guía para políticas públicas desde todas las diversidades. Disponible en: <https://drive.google.com/file/d/18FDdes8fYbraBzLtvGig6bvgNrWwyMy4/view>

PNUD. Mujeres ante la corrupción: reflexiones para mitigar sus efectos. 2023. Disponible en: <https://www.undp.org/es/mexico/publicaciones/mujeres-ante-la-corrupcion-reflexiones-para-mitigar-sus-efectos>

SFP. Claves para entender, prevenir y combatir la corrupción. 2022. Disponible en: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/727371/Libro-cuento_10_CLAVES_Final_web.pdf

Transparencia Internacional. Índice de percepción de la corrupción de 2023: El debilitamiento de los sistemas de justicia deja a la corrupción sin controles. Disponible en: <https://www.transparency.org/es/press/cpi2023-corruption-perceptions-index-weakening-justice-systems-leave-corruption-unchecked>

UNDOC. Corrupción y género. 2019. Disponible en: <https://www.unodc.org/lpo-mex/es/noticias/diciembre-2019/corrupcin-y-gnero.html>

Fundar, Centro de Análisis e Investigación A. C.

DIRECTOR EJECUTIVO

Diego de la Mora Maurer

Asamblea de personas asociadas

PRESIDENTE

Felipe José Hevia de la Jara

SECRETARIA

Rachel Sieder

TESORERA

Emilienne de León

VOCAL

Christian Gruenberg

VOCAL

Darwin Franco

INTEGRANTE

Alberto Olvera

INTEGRANTE

Kristina Pirker

INTEGRANTE

Pedro Salazar

INTEGRANTE

Ricardo Raphael