Buen Gobierno

Directorio

Buen Gobierno

RAFAEL MARTÍNEZ PUÓN
Director General

Edgar Montaño Valdéz
Director General Adjunto

ÁNGEL LÓPEZ CRUZ
Director Ejecutivo

VÍCTOR DE JESÚS RAMÍREZ
Coordinador Técnico

CARLOS SANDOVAL GRANADOS
Coordinadores de Relaciones Públicas

Consejo Editorial

Omar Guerrero Orozco † (Universidad Nacional Autónoma de México; México) • Carles Ramió Matas (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona; España) • Erika Döring González Hermosillo (Universidad Nacional Autónoma de México; México) • Diego Pablo Pando (Universidad de San Andrés; Argentina) • Marco Tulio Cajas (Instituto Nacional de Administración Pública; Guatemala) • José Antonio Rosique Cañas (Universidad Autónoma Metropolitana; México) •Wladimir Pérez Parra (Universidad de los Andes; Venezuela) • Ernesto Velasco Sánchez (El Colegio de México; México) • Guillermo Cejudo Ramírez (Centro de Investigación y Docencia Económicas; México) • Carlos Gómez Díaz de León (Universidad Autónoma de Nuevo León; México) • Bruce Pearlman (Universidad de Nuevo México, Estados Unidos de América) • José Martínez Vilchis (Universidad Autónoma del Estado de México; México) • Juan Carlos Leóny Ramírez† (Universidad Nacional Autónoma de México; México) • Cristopher Ballinas Valdés (Universidad de Oxford; Reino Unido) • Eduardo Araya Moreno† (Universidad de Chile) • Francisco Moyado Estrada† (Universidad Nacional Autónoma de México).

RESPONSABLES DE LAS SECCIONES

Jason Camacho Pérez
(Universidad Nacional Autónoma de México)
Calidad Gubernamental

Miguel Ángel Cedillo Hernández
(Universidad Nacional Autónoma de México)
Reforma Regulatoria

Juan Ignacio Criado Grande
(Universidad Complutense de Madrid)
Gobierno Digital

Javier González Gómez
(Colegio de México)
Transparencia Combate a la Corrupción y Rendición de Cuentas

Álvaro Ramírez Alujas
(Universidad de Chile)
Gobierno Abierto

José Mejía Lira
(Universidad Iberoamericana)
Evaluación Institucional en las Políticas y las Organizaciones Públicas

Nicolai Petrovsky
(Universidad de Cardiff)
Profesionalización

Mercedes Iacoviello
(Universidad de San Andrés)
Dirección Pública

César Cruz Rubio
(GIGGAP/Instituto Universitario Ortega y Gasset)
Políticas Públicas

María Elena Franco Salinas
(Universidad Nacional Autónoma de México)
Derecho Administrativo

Mauricio Dussauge Laguna
(Colegio de México)
Gestión del Conocimiento

Roberto Moreno Espinosa
(Universidad Nacional Autónoma de México)
Gobiernos Locales

Freddy Mariñez Navarro
(Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey)
Espacios Públicos

Juan Carlos Aparicio
(Universidad Hispana Mexicana)
Gestión de Metrópolis

Miguel Ángel Márquez Zárate†
(Universidad Nacional Autónoma de México)
Agenda Social y Medio Ambiente

José Miguel Hartasánchez Garaña
(Instituto Tecnológico Autónomo de México)
Gestión del Cambio

Israel Aguilar Márquez
(Centro de Investigación y Docencia Económicas)
Transversalidad en la Gestión Pública

Oscar Mauricio Covarrubias
(Universidad Nacional Autónoma de México)
Gestión por Resultados

Héctor Arámbula Quiñones
(El Colegio de México)
Gestión Comparada

Leopoldo Rodríguez Aranda
(Colegio de México)
Seguridad y Prevención

Horacio Perea Reyes
(Universidad Autónoma de Barcelona)
Estudios Parlamentarios

Horacio Vives Segl
(Instituto Tecnológico Autónomo de México)
Gestión de lo Electoral

Bogart Montiel Reyna
(Universidad Nacional Autónoma de México)
Innovación

Rubén Medina Estrada
(Universidad Nacional Autónoma de México)
Gestión de Riesgos

Rosa Martha Loria San Martín
(Universidad Iberoamericana)
Género

Susana Libien Diaz Gonzalez
(Instituto de Administración Pública del Estado de México)
Compliance

Alejandro Ortiz Sandoval
(Universidad Nacional Autónoma de México)
Política y Administración

Jesús Esquivel Fernández
(Escuela Libre de Derecho)
Inteligencia Artificial

Consejo Asesor

Alejandro Porras Calderón (Universidad Nacional Autónoma de México) • Juan de Dios Pineda Guadarrama (Universidad de Nuevo México) • Joel Clímaco Toledo (Universidad Nacional Autónoma de México) Martín Vera Martínez (Universidad Nacional Autónoma de México) • Mario Fócil Ortega (Universidad Iberoamericana) Diego Barría Traverso (Universidad de Chile)

Buen Gobierno, número 35, Julio-Diciembre 2023, es una publicación semestral de la Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administración A.C. ubicada en Calle Alabama No. 166, Colonia Nápoles, C.P. 03810, Ciudad de México. El editor responsable es Rafael Martínez Puón. Certificado de reserva de título 04-2005-061414393200-102, ISSN: 1870-4271, ambos otorgados por el Instituto Nacional del Derecho de Autor. Licitud de título 14444 y de contenido 12017 ambos otorgados por la Comisión Calificadora de Medios Impresos y Revistas de la Secretaría de Gobernación. Empresa en la que se imprime la revista: Géminis Editores e Impresores S.A. de C.V en Calle Emma no. 75. Colonia Nativitas, Alcaldía Benito Juárez, C.P. 03500, Ciudad de México. Este número se terminó de imprimir con un tiraje de 3,000 ejemplares.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido aquí publicado, siempre y cuando no se modifique y se cite la fuente completa de forma correcta. Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

La revista no se hace responsable de los contenidos de los artículos aquí publicados, por ser de libre opinión de los autores.
http://revistabuengobierno.org.mx
Esta publicación se encuentra indexada en LATINDEX, REDALYC y Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades CLASE.
Proceso de revisión por pares. El plazo máximo de revisión es de cinco meses.

Índice

Carta del Director General / *Letter from the General Director* **5**

Compliance / *Compliance*

Medidas contra el soborno en México, El Salvador, Colombia. Por una cultura de cumplimiento **8 - 49**
Anti-bribery measures in Mexico, El Salvador, Colombia. For a culture of compliance
Priscila Lizbeth López Ruezga, Adriana Elizabeth Velasco Rivera, Carmen Alicia Ariza Castilla y José Marco Romero Silva

Gobierno Digital / *Digital Government*

Políticas públicas y competencia económica en beneficio de los consumidores digitales **52 - 84**
Public policies and economic competition for the benefit of digital consumers
Víctor Fabián Coca Reyes

Seguridad y Prevención /*Security and prevention*

Impacto económico de las actividades del crimen organizado en la frontera colombo-ecuatoriana al 2021 **86 - 112**
Economic impact of organized crime activities on the Colombian-Ecuadorian border in 2021
Xavier Barragán Martínez y Marco Antonio Villacís Batallas

Inteligencia Artificial / *Artificial Intelligence*

La avenencia de las compras públicas, la transparencia y la inteligencia artificial ¿Hacia dónde deberían orientarse los cambios y cuáles son sus retos? **114 - 130**

The compromise of public procurement, transparency and artificial intelligence: Where should the changes be directed and what are their challenges?

María Elena Sánchez Zambrano

Género / *Gender*

Propuesta metodológica para realizar evaluaciones diagnósticas de brechas de género entre mujeres y hombres para el sector gubernamental: caso Baja California **132 - 146**

Methodological proposal to carry out diagnostic evaluations of gender gaps between women and men for the government sector: Baja California case

Reyna Sofía Terán Félix y Yair Candelario Hernández Peña

Política y Administración / *Politics and Administration*

El ascenso del proyecto iliberal en México **148 - 168**

The rise of the illiberal project in Mexico

Héctor Sebastián Arcos Robledo

Los Nuevos Enemigos de la Tolerancia **170 - 188**

The New Enemies of Tolerance

Gustavo de la Vega Rangel

Recomendaciones / *Recommendations* **191**

Carta del Director general

Hemos llegado al número 35 correspondiente al período julio-diciembre de 2023. Y con novedades al respecto. El pasado mes noviembre en el marco de la XXVIII Congreso sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), que se celebró en la Ciudad de la Habana, Cuba, se firmó por las principales autoridades de la función pública de diversos países de Iberoamérica que conforman el CLAD, la Carta Iberoamericana sobre Inteligencia Artificial. Dicha carta fue elaborada por Ignacio Criado, que es parte de la comunidad de la Revista Buen Gobierno, y como no podía ser de otra manera, hemos inaugurado en este nuevo ejemplar, una sección con el nombre de Inteligencia Artificial, con el artículo titulado: "La avenencia de las compras públicas, la transparencia y la inteligencia artificial: ¿Hacia dónde deberían orientarse los cambios y cuáles son sus retos?" De la colega peruana María Elena Sánchez Zambrano. La sección estará a cargo de Jesús Esquivel Fernández especialista en estos temas y egresado de la Escuela Libre de Derecho, al que le damos la bienvenida.

Por otra parte, de manera continuamos con nuestra sección de Compliance, con el texto "Medidas contra el soborno en México, El Salvador, Colombia. Por una cultura de

cumplimiento" de los autores Priscila Lizbeth López Ruezga, Adriana Elizabeth Velasco Rivera, Carmen Alicia Ariza Castilla y José Marco Romero Silva. Y hemos vuelto a reabrir la de Gobierno Digital antes Gobierno Electrónico, con el documento "Políticas públicas y competencia económica en beneficio de los consumidores digitales" de Víctor Fabián Coca Reyes, sección que casualmente coordina Ignacio Criado.

En temas igual de relevantes, en la sección Seguridad y Prevención, se encuentra el artículo Impacto económico de las actividades del crimen organizado en la frontera colombo-ecuatoriana al 2021, de los colegas ecuatorianos Xavier Barragán Martínez y Marco Antonio Villacís Batallas. Y en la sección de Género está la aportación de Reyna Sofía Terán Félix y Yair Candelario Hernández Peña con: "Propuesta metodológica para realizar evaluaciones diagnósticas de brechas de género entre mujeres y hombres para el sector gubernamental: caso Baja California".

En este mismo orden de ideas, y como ya es una costumbre, hay un espacio destinado para los concursantes del Premio Alonso Lujambio que organiza el Instituto Tecnológico de México, año con año, en está ocasión presentamos los textos que obtuvieron el segundo lugar y una mención honorífica respectivamente, en nuestra sección Política y Administración, se trata de los textos "El ascenso del proyecto iliberal en México" de Héctor Sebastián Arcos Robledo y "Los Nuevos Enemigos de la Tolerancia" de Gustavo de la Vega Rangel. Por último, el equipo de la Revista Buen Gobierno, no quiere dejar de rendir un homenaje póstumo a uno de sus miembros destacados del Consejo Editorial, el Dr. Omar Guerrero, que lamentablemente falleció el pasado mes de noviembre. Gracias por todos sus conocimientos y enseñanzas.

Con estas aportaciones se cuenta con un número más, que esperemos que sea de su satisfacción.

Compliance

Buen Gobierno

Revista Buen Gobierno
e-ISSN: 2863 - 1643
director@revistabuengobierno.org.mx
Fundación Mexicana de Estudios Políticos
y Administrativos A.C.
México

Cómo citar:
López Ruezga Priscila Lizbeth, Velasco Rivera Adriana Elizabeth,
Ariza Castilla Carmen Alicia y Romero Silva José Marco
"Medidas contra el soborno en México, El Salvador y Colombia.
Por una cultura de cumplimiento"
e-ISSN: 2863 - 1643
Revista Buen Gobierno No. 35 Enero – Junio 2024
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
México

DOI
http://xxxxxxxxxx

Medidas contra el soborno en México, El Salvador y Colombia.

Por una cultura de cumplimiento

Por Priscila Lizbeth López Ruezga, Adriana Elizabeth Velasco Rivera, Carmen Alicia Ariza Castilla y José Marco Romero Silva
Recibido 20/10/23 Aceptado 20/11/23

RESUMEN

El presente artículo de divulgación tiene el objetivo de realizar un acercamiento a los ordenamientos jurídicos de México, El Salvador y Colombia en materia de prevención del soborno. Dicho estudio se centrará específicamente en la delimitación de la normativa aplicable a la prevención, detección y mitigación del soborno en dichos países, como uno de los factores que impulsan la corrupción que los aqueja, incluyendo figuras útiles para su contención, como las del *Compliance Officer,* así como la responsabilidad penal y administrativa en personas, tanto físicas como jurídicas. De igual manera, se establecerán algunas similitudes y diferencias entre los distintos marcos jurídicos con la finalidad de promover la adopción de una cultura de cumplimiento normativo por parte de las organizaciones y países objeto de estudio. Esta revisión nos permitirá visibilizar el reto que representa en la actualidad, darles difusión a las mejores prácticas internacionales en contra del soborno por medio del estándar ISO 37001:2016, el cual apuesta a la implementación de Sistemas de Gestión Antisoborno. Sobre este estándar, únicamente se resaltarán sus aportes más representativos en la prevención del soborno, como auxiliares en el fomento de la cultura de integridad en la actividad empresarial. En la perspectiva de robustecer nuestras instituciones jurídicas en el combate a la corrupción, se hará referencia a marcos normativos como el europeo y anglosajón, en el cual es posible sancionar prácticas corruptas como el soborno entre particulares, y brindar la posibilidad de allegarnos de mecanismos que aseguren un mejor contexto para el desarrollo de la cultura de cumplimiento.

Palabras Clave: Soborno, Cumplimento, Oficial de Cumplimiento, Corrupción, Prevención

This study had the objective of analyzing the legal systems of Mexico, El Salvador, and Colombia in terms of bribery prevention. It focused specifically on identifying the regulations applicable to the prevention, detection, and mitigation of bribery in the aforementioned countries, as one of the key drivers for corruption. The study identified useful figures for combating bribery practice, such as the Compliance Officer, as well as criminal and administrative liability of persons, both physical and legal. Similarly, some similarities and differences between the different legal frameworks were addressed, in order to promote the adoption of a culture of regulatory compliance among the organizations and countries under study. This review allowed us to the current challenge, to disseminate the best international practices against bribery through the ISO 37001:2016 standard, which regulates the implementation of Anti-Bribery Management Systems. Key contributions of this standard, on the prevention of bribery were highlighted, as auxiliaries in the promotion of a culture of integrity in business activity. Regarding the need of strengthen our legal institutions in the fight against corruption, reference was made to regulatory frameworks such as the European and Anglo-Saxon ones, in which it is possible to penalize corrupt practices such as bribery between individuals and provide the possibility of reaching out to mechanisms that ensure an enabling environment for the development of a compliance culture.

Keywords: *Bribery, Compliance, Compliance Officer, Corruption, Prevention*

PANORAMA, CONTEXTO Y RETOS, A MANERA DE INTRODUCCIÓN

Este tema cobra especial relevancia, pues tal como lo ha expresado la ONU, en diversos foros: *"La corrupción es un fenómeno social, político y económico complejo que afecta a todos los países. La corrupción socava las instituciones democráticas, frena el desarrollo económico y contribuye a la inestabilidad gubernamental. La corrupción ataca los cimientos de las instituciones democráticas distorsionando los procesos electorales, pervirtiendo el Estado de derecho y creando problemas burocráticos, cuya única razón de ser es la solicitud de sobornos. El desarrollo económico se atrofia porque se desalienta la inversión extranjera directa y las pequeñas empresas dentro del país a menudo encuentran imposible superar los 'costos iniciales' requeridos por la corrupción."*[1]

Conforme a la anterior definición se puede deducir que el concepto de corrupción es amplio, siendo el soborno una de sus manifestaciones más extendidas en estratos sociales de todo tipo, lo cual los convierte en dos conceptos estrechamente interrelacionados.

Es por ello, que el soborno a diferencia del concepto amplio de corrupción es la acción de ofrecer, prometer, dar, aceptar o solicitar ventajas como incentivo para cometer una acción ilegal, poco ética o que implica un abuso de confianza. Los incentivos se pueden presentar a través de: dinero, obsequios, préstamos, comisiones, recompensas y otros (servicios, donaciones, favores). Esta definición se encuentra mundialmente aceptada y es producto de la Guía de lenguaje claro sobre la lucha contra la corrupción desarrollada por Transparencia Internacional[2].

[1] Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Área temática: corrupción. Recuperado el 11 de mayo de 2023: https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02AREAS/corrupcion.html.

[2] Transparencia Internacional (2009). Guía del leguaje claro sobre lucha contra la corrupción, disponible en línea https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupción.pdf.

Partiendo de ese prefacio, y teniendo claridad sobre que el soborno es la forma más usual de corrupción, y que constituye un mal endémico de alcance mundial, capaz de afectar indiscriminadamente a los miembros de la sociedad en general, sin importar su actividad o la posición que ocupen en el espectro económico, social o cultural del país en que residan; es que resulta relevante remitirnos a sus causas. Entre las más citadas por diversos autores podemos encontrar las siguientes[3]:

- Sensación de impunidad; esta causa se produce cuando el delincuente tiene la percepción de que no va a ser descubierto por su hecho ilícito, o que su conducta ilícita no será castigada.
- Falta de un control institucional efectivo; ante la ausencia de mecanismos que prevengan, detecten, vigilen, mitiguen y sancionen el soborno, se provoca un ambiente favorable para cometer estos actos irregulares.
- Sistema normativo débil; por cuanto no se tipifica adecuadamente el ilícito, o se realiza de manera laxa, lo que contribuye a la proliferación del soborno.
- Nulo o bajo nivel del servicio profesional de carrera en la administración pública; la profesionalización en el ejercicio del servicio público tiene un mayor impacto para favorecer el desempeño del cargo, con una perspectiva ética, integral y eficiente. Es decir, que si existe un bajo o nulo nivel de este servicio esto puede contribuir a favorecimientos indebidos y conductas corruptas.
- Normalización de actos de soborno; en el contexto social y político de Latinoamérica, esas conductas se realizan con frecuencia, incluso se puede llegar a pensar que su comisión es algo normal y arraigado a la cultura latina en la forma de gestionar negocios. Se entiende como un "mal" generalizado el hecho de incurrir en ellas.
- Pérdida de valores y principios éticos; la escala de valores en la sociedad y las instituciones está degradada, alterando el funcionamiento imparcial del Estado, en favor de unos cuantos intereses personales.

En América Latina, este tipo de prácticas corruptas afectan negativamente la función pública del Estado, impactando en igual sentido el desarrollo social, económico y político de sus comunidades, en la medida que baja la productividad e incrementa los costos de los negocios, ya que en lugar de destinarse recursos importantes a la inversión en adquisión

[3] Contraloría General del Estado de Veracruz (2013). Boletín número 10: Día Internacional contra la corrupción, disponible en línea https://sistemas.cgever.gob.mx/2013/boletines/Boletin%20010.pdf.

López Linares I. (2018). Forbes México: Selección Forbes 2017| 5 causas de la corrupción (y la impunidad) en la política mexicana disponible en línea: https://www.forbes.com.mx/5-causas-la-corrupcion-la-politica/.

de soluciones tecnológicas, o a la capacitación, con la finalidad de aumentar la productividad de un determinado sector o industria, estos se destinan al pago de sobornos.

Esa distorsionada asignación de recursos, frena el desarrollo sostenible, disminuye la competitividad de las organizaciones, produce sistemáticamente una mayor brecha de desigualdad y probreza, entre otras consecuencias.

El Banco Mundial estima que el costo económico de la corrupción, dentro del cual calcula el del soborno, representa al menos el 5% del Producto Interno Bruto a nivel mundial; sin embargo, en el caso de México, aunque algunas estimaciones señalan que podría elevarse hasta el 10% de su PIB[4]; otras mediciones como las efectuadas por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en su Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental, señala que los costos en México por incurrir en actos de corrupción, son de 9,500 millones de pesos, lo que equivale a $3,044 pesos en promedio por persona[5], situación que en cualquier caso resulta alarmante y explica el posicionamiento de este país como economía de mercado emergente, con un desarrollo económico estancado.

Continuando con el impacto que genera el flagelo en comento, otra de las consecuencias negativas y no menos lacerantes para los Estados afectados por este mal, es definitivamente la trasgresión en sus democracias, representando un obstáculo en las mismas, al generar pérdida de confianza y falta de legitimidad en las instituciones públicas y privadas, lo que a su vez deteriora la reputación interna y externa del país, provocando pérdidas financieras en virtud de que desalienta la inversión nacional y extranjera.

Si bien es cierto que resulta sumamente complicado medir los niveles de corrupción en los países, existen ciertas organizaciones internacionales no gubernamentales que tienen como encomienda su lucha, por los efectos perjudiciales que genera y en pro de su erradicación han contribuido a la estructuración de estudios, análisis y comparativos sobre la materia entre los que se encuentra el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2022[6], publicado el pasado 31 de enero, mismo que constituye el indicador mundial más utilizado respecto a la medición internacional del nivel de percepción de la corrupción en el sector público. Este IPC clasifica 180 países, empleando una escala de cero (muy corrupto) a 100 (muy baja corrupción), donde México obtuvo una puntuación de 31 puntos, El Salvador 33 puntos y Colombia 39 puntos, como se advierte en los siguientes gráficos:

[4] El Economista (2022), IP debe luchar en contra la corrupción en México: NYCE, disponible en línea https://www.eleconomista.com.mx/empresas/IP-debe-luchar-en-contra-la-corrupcion-en-Mexico-NYCE-20221203-0010.html.

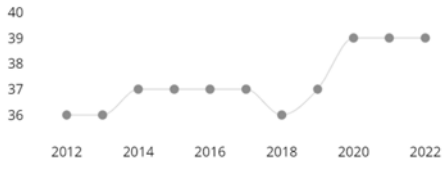
[5] INEGI (2021). Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2021, disponible en línea en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/EstSegPub/encig2021_Nal.pdf.

[6] Transparencia Internacional (2023). Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2022, disponible en línea https://www.transparency.org/en/cpi/2022.

Índice de percepción de la corrupción[7]

Iniciando con el resultado arrojado por Colombia[8]:

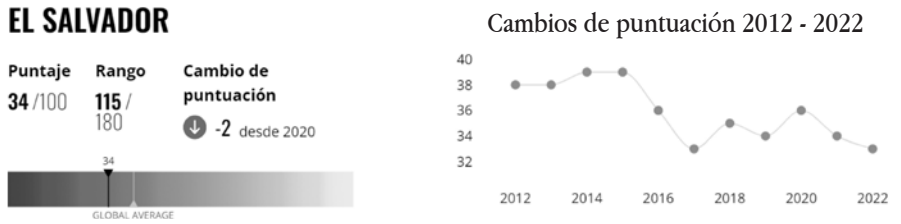
Cambios de puntuación 2012 - 2022



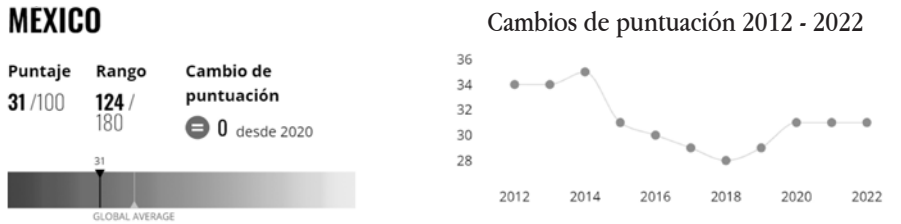
[7] INDICE DE PERCEPCIÓN DE LA CORRUPCIÓN 2022: https://www.transparency.org/en/cpi/2022.

[8] El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC), Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción, año 2022: https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc_reportaje_2022.pdf?la=en&hash=B2180F87431502A9E88D271AFE4975BD-902F16E4.

En segundo lugar, el Índice de Percepción de la Corrupción de 2022 para El Salvador[9]:



Y en último lugar tenemos a México[10]:



Lo anterior evidencia la problemática que existe al interior de las naciones objeto de revisión y el gran camino que falta por recorrer en la contención de la corrupción y la inhibición de una de sus principales manifestaciones, el soborno. Este índice recalca la importancia y la necesidad del fortalecimiento de las regulaciones internas y de la cultura ética y de integridad al interior de todo tipo de organizaciones, ya sean de orden público o privado.

En este recorrido sobre mediciones relacionadas con la corrupción, también se resalta la cuarta edición del Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) que realizan *Americas Society / Council of the Americas (AS/COA) y Control Risk*, la cual proporciona el panorama anual frente a la lucha contra el soborno y la corrupción, evaluando y clasificando a los países en función de la eficacia con la que combaten la corrupción, y en donde los países que obtienen mejor puntuación son aquellos que sancionan estos ilícitos, a diferencia de los que están situados en lugares más bajos de la escala, donde reina la impunidad[11]:

[9] Ídem.

[10] Ibidem.

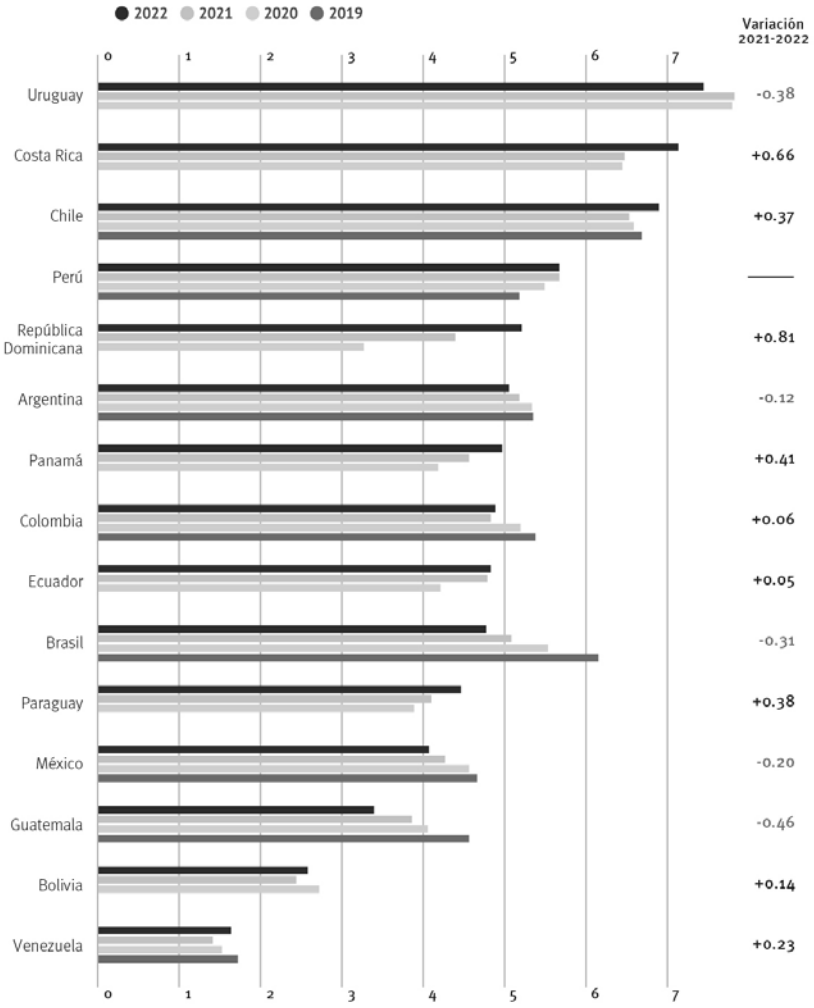
[11] El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC), Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción, año 2022: https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc_reportaje_2022.pdf?la=en&hash=B2180F87431502A9E88D271AFE4975BD902F16E4.

A continuación, algunos ejemplos incluidos en la revisión del "El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC), del año 2022"[12]:

Puntaje general
El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2022

[12] El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC), Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción, año 2022: https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc_reportaje_2022.pdf?la=en&hash=B2180F87431502A9E88D271AFE4975BD902F16E4.

Puntajes generales
El Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC) 2022



De los gráficos anteriores podemos observar a Colombia en el octavo sitio, mientras México se posiciona en el doceavo lugar; para esta medición no fue contemplada la actividad anticorrupción implementada por El Salvador, sin embargo, resulta oportuna ya que la escala toma en consideración los 15 países de América Latina que representan el 92% del Producto Interno Bruto de la región de mérito; mostrándonos un rendimiento de mediano a bajo, de dos de los tres países objeto de nuestra revisión.

De los rankings mencionados se puede llegar a la conclusión de que, a pesar de los esfuerzos de los gobiernos y organismos internacionales, y de los avances en la materia

que han desarrollado cada uno de los países objeto del presente artículo de divulgación (México, El Salvador y Colombia), no se observa un avance significativo respecto de los años previos en la percepción mundial de la corrupción en dichos países, ya que continúan situándose en escenarios poco favorables y proyectando ser naciones con un alto grado de corrupción a nivel internacional. Incluso, en este último Índice CCC, se presentó un retroceso en México y Colombia, debido a la poca eficacia de las políticas públicas y a la falta de instituciones sólidas que hagan frente a la corrupción y el soborno.

En este orden de ideas, es importante resaltar que en mérito de *la gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley*[13], es que la lucha en contra de éste ilícito en todas sus formas, en especial el soborno, adquiere gran fuerza y relevancia; aunado a que esta conducta irregular coadyuva en la comisión de otros delitos igual de desastrosos para la estabilidad económica, política y social de los Estados, tales como el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo, y la delincuencia organizada, entre otros.

Por ello, es que la mayoría de las organizaciones públicas, ciudadanas y sociales han incluido este combate en su agenda prioritaria, en virtud de que, este fenómeno dejó de ser una problemática local para convertirse en parte del debate mundial, razón por la cual todos tenemos la responsabilidad de contribuir proactivamente en la lucha contra el soborno con el fin de materializar cambios sostenibles y duraderos en materia anticorrupción.

Siguiendo esta línea se abordarán con más detalle algunos de los principales aspectos a resaltar en cada una de las regulaciones de México, Colombia y el Salvador, en aras de combatir la corrupción y el soborno, las cuales permitirán evidenciar los aciertos y las áreas de oportunidad de las acciones tomadas por estos gobiernos en la lucha en contra de estas conductas.

1. CONTEXTO Y REGULACIÓN EN MÉXICO, EL SALVADOR Y COLOMBIA

1.1 México

En México el combate a la corrupción se instrumenta a través del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y su respectiva Política Nacional Anticorrupción (PNA), que contiene

[13] Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Convenio 1, Registro Oficial Suplemento 166 de 15 de Diciembre del 2005.

mecanismos de prevención, tanto para particulares, como para servidores públicos, orientados a fomentar la integridad en el ejercicio del servicio público y en el sector privado, como los siguientes:

1. Gobierno abierto.
2. Rendición de cuentas.
3. Fiscalización superior.
4. Participación ciudadanía.
5. Transparencia y acceso a la información.
6. Control Interno

Paralelamente a este marco operacional de implementación de la política pública, en favor de combatir la impunidad, se encuentra vigente un sistema sancionatorio relacionado con la responsabilidad penal de las personas jurídicas previsto, en el artículo 421 del Código Nacional de Procedimientos Penales, así como la responsabilidad administrativa por faltas de particulares relativa a personas físicas y jurídicas, figura regulada en el artículo 81 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuyo objetivo es garantizar un control efectivo de la corrupción y el soborno en todas sus formas, desde el tema de la prevención hasta su sanción, destacándose, por las siguientes consecuencias jurídicas:

Tipo de sanción	Persona Física	Persona Moral
Penal	• Pena privativa de la libertad. • Inhabilitación.	• Multa. • Decomiso. • Publicación de la sentencia. • Disolución. • Suspensión de sus actividades. • Clausura de sus locales o establecimientos. • Prohibición de realizar actividades. • Inhabilitación temporal de participación en el sector público. Intervención judicial. • Amonestación pública.
Administrativa	• Sanción económica de hasta ciento cincuenta mil UMAS. • Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas hasta por ocho años • Indemnización de daños y perjuicios.	• Sanción económica de hasta un millón quinientas mil UMAS. • Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas hasta por diez años • La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años. • Disolución de la sociedad. • Indemnización por los daños y perjuicios.

En ese orden de ideas, no podemos dejar de mencionar que existen otros instrumentos de los que se vale el gobierno mexicano en su constante lucha en contra de este flagelo, cuya finalidad es encaminar a las organizaciones públicas y privadas a que impere el aprecio por los valores y la preservación de las reglas. Dentro de estos instrumentos encontramos:

- El debido control, que el legislador mexicano reconoce como atenuante de la responsabilidad penal de las personas jurídicas[14].
- Y la política de integridad, que en materia administrativa se valora al momento de determinar la responsabilidad de las personas jurídicas[15], esta política debe contener por lo menos los siguientes elementos:

[14] El artículo 421 del CNPP en relación con el diverso 11 bis del CPF respecto de la imputación de la responsabilidad de las personas jurídicas, prevén lo siguiente:

Artículo 421. Ejercicio de la acción penal y responsabilidad penal autónoma Las personas jurídicas serán penalmente responsables, de los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcionen, cuando se haya determinado que además existió inobservancia del debido control en su organización. Lo anterior con independencia de la responsabilidad penal en que puedan incurrir sus representantes o administradores de hecho o de derecho (…).

Artículo 11 bis. - (…)

En todos los supuestos previstos en el artículo 422 del Código Nacional de Procedimientos Penales, las sanciones podrán atenuarse hasta en una cuarta parte, si con anterioridad al hecho que se les imputa, las personas jurídicas contaban con un órgano de control permanente, encargado de verificar el cumplimiento de las disposiciones legales aplicables para darle seguimiento a las políticas internas de prevención delictiva y que hayan realizado antes o después del hecho que se les imputa, la disminución del daño provocado por el hecho típico. (…).

[15] El artículo 25 de la LGRA, prevé lo que sigue:

Artículo 25. En la determinación de la responsabilidad de las personas morales a que se refiere la presente Ley, se valorará si cuentan con una política de integridad. Para los efectos de esta Ley, se considerará una política de integridad aquella que cuenta con, al menos, los siguientes elementos: I. Un manual de organización y procedimientos que sea claro y completo, en el que se delimiten las funciones y responsabilidades de cada una de sus áreas, y que especifique claramente las distintas cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura; II. Un código de conducta debidamente publicado y socializado entre todos los miembros de la organización, que cuente con sistemas y mecanismos de aplicación real; III. Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría, que examinen de manera constante y periódica el cumplimiento de los estándares de integridad en toda la organización; IV. Sistemas adecuados de denuncia, tanto al interior de la organización como hacia las autoridades competentes, así como procesos disciplinarios y consecuencias concretas respecto de quienes actúan de forma contraria a las normas internas o a la legislación mexicana; V. Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación respecto de las medidas de integridad que contiene este artículo; VI. Políticas de recursos humanos tendientes a evitar la incorporación de personas que puedan generar un riesgo a la integridad de la corporación. Estas políticas en ningún caso autorizarán la discriminación de persona alguna motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, y VII. Mecanismos que aseguren en todo momento la transparencia y publicidad de sus intereses.

Política de integridad empresarial[16]

- Manual de organización y procedimientos.
- Código de conducta debidamente publicado y socializado entre los miembros de la organización.
- Sistemas adecuados y eficaces de control, vigilancia y auditoría.
- Sistemas adecuados de denuncia.
- Sistemas y procesos adecuados de entrenamiento y capacitación.
- Políticas de recursos humanos.
- Mecanismos de transparencia y publicidad de intereses.
- Delimiten funciones, responsabilidades y las cadenas de mando y de liderazgo en toda la estructura.
- Con sistemas y mecanismos de aplicación real.
- Que examinen periódicamente el cumplimiento de los estándares de integridad de la organización.
- Que operen al interior y exterior de la organización con procesos disciplinarios y consecuencias concretas.
- Relacionados con medidas de integridad.
- Que eviten generar riesgos a la integridad de la corporación, sin que sean discriminatorias.
- Correspondientes a la organización.

Este mecanismo de control interno se refiere al desarrollo e implementación de programas de cumplimiento capaces de prevenir, detectar y mitigar riesgos que constituyan posibles conductas sancionadas administrativa y penalmente, los cuales, en el marco del modelo de gestión de riesgos regulado por las normas ISO, quedan a cargo de la figura del *"Compliance Officer"*, reconocido como garante de dicho control, con la consecuencia de responder por el éxito o fracaso del sistema.

En México, para el común de las organizaciones, no resulta obligatorio la designación de *"Compliance Officer"*, salvo en materia de prevención de riesgos de lavado de dinero y financiación al terrorismo[17], como sucede con las sociedades financieras, sobre las cuales, las respectivas leyes que regulan sus actividades les ordenan el cumplimiento de tal medida, como es el caso de:

[16] Fuente: Elaboración propia con datos del art. 25 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA)

[17] Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita: Artículo 20. Las personas morales que realicen Actividades Vulnerables deberán designar ante la Secretaría a un representante encargado del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley, y mantener vigente dicha designación, cuya identidad deberá resguardarse en términos del artículo 38 de esta Ley. En tanto no haya un representante o la designación no esté actualizada, el cumplimiento de las obligaciones que esta Ley señala, corresponderá a los integrantes del órgano de administración o al administrador único de la persona moral. Las personas físicas tendrán que cumplir, en todos los casos, personal y directamente con las obligaciones que esta Ley establece, salvo en el supuesto previsto en la Sección Tercera del Capítulo III de esta Ley.

- Almacenes Generales de Depósito
- Asesores en Inversiones
- Instituciones de Crédito
- Casas de Cambio
- Casas de Bolsa
- Sociedades Operadoras de Fondos de Inversión
- Sociedades Distribuidoras de Acciones de Fondos de Inversión
- Sociedades Financieras Populares
- Sociedades Financieras Comunitarias
- Organismos de Integración Financiera Rural
- Sociedades Cooperativas de Ahorro y Préstamo
- Uniones de Crédito
- Sociedades Financieras de Objeto Múltiple Reguladas y No Reguladas
- Centros Cambiarios
- Transmisores de Dinero y Financiera Nacional de Desarrollo Agropecuario, Rural, Forestal y Pesquero[18].

En estos casos, los oficiales de cumplimiento deben seguir procesos de certificación ante la Unidad de Inteligencia Financiera[19] o ante la Comisión Nacional Bancaria y de Valores[20], según el ámbito en el que vayan a ejercer sus funciones.

1.2 Colombia

Colombia le hace frente a este fenómeno social a través de su Política Pública Integral de Anticorrupción, y su estrategia con las siguientes aristas:

- Fortalecer la política nacional de transparencia y lucha contra la corrupción.
- Promover la implementación de los compromisos internacionales de lucha contra la corrupción.

[18] Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2017). Fundamento Legal de "Representante u Oficial de Cumplimiento, disponible en línea: https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Fundamento_OficialCumplimiento.pdf.

[19] Proceso para la obtención del certificado en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita del sector de actividades vulnerables disponible en línea https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/755662/Gu_a_personas_participantes_VF.pdf

[20] Convocatoria para la certificación en materia de prevención de operaciones con recursos de procedencia ilícita y financiamiento al terrorismo disponible en línea https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5672454&fecha=25/11/2022#gsc.tab=0

- Promover la cultura de control en las entidades públicas, y
- Propiciar la coordinación interinstitucional y ciudadana[21].

Manifestado lo anterior, y adentrándonos en el ámbito de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, a diferencia de México, en Colombia no se encuentra regulada dicha responsabilidad penal[22]. En Colombia la sanción de los entes corporativos se produce en sede administrativa, esto es, mediante sistemas administrativos de autorregulación orientados al control de las prácticas irregulares como el soborno y la corrupción. No obstante, las conductas delictivas o ilegales que sean cometidas al interior de las empresas por sus representantes, directivos o miembros sociales, entre otros, si podrán ser sancionadas en el ámbito penal[23], pero de manera individual, sin atribuírsele responsabilidad penal a la persona jurídica.

Si bien en Colombia, no se ha optado por la implementación al interior de su sistema jurídico de la figura de la responsabilidad penal de las personas jurídicas, si se ha debatido sobre este tema y han cursado en el Congreso varios proyectos de ley relacionados con esta materia, no obstante, hasta la fecha, ninguno de ellos ha llegado a final termino. Entre estos Proyectos de Ley encontramos: El Proyecto de Ley 149 de 2020[24] y el Proyecto de Ley 178 de 2000[25].

Cabe resaltar sobre este punto, que el debate de la responsabilidad penal de las personas jurídicas tiene un trasfondo dogmático frente a si una persona jurídica "ficticia" se le pueden atribuir o no sanciones de orden penal teniendo en cuenta aspectos como la imputación de la conducta o el concepto de culpabilidad. En el caso de Colombia la estructura del proceso

[21] Eurosocial. Implementación de la Política Anticorrupción, disponible en línea: http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/ficha_experiencia_anticorrupcion_colombia.pdf.

[22] El principal impulso para consagrar la responsabilidad penal de las personas jurídicas proviene de los países anglosajones, en los que rige el Common Law. En dichos sistemas prevalece un punto de vista muy pragmático en esta materia, y por ello se aprecia un desarraigo de los principios dogmáticos, a diferencia de lo que ocurre en los que han resultado influidos de una u otra forma por la ciencia penal germana. El modelo jurídico anglosajón siempre ha estado dispuesto a sancionar penalmente a las personas jurídicas. Prueba de ello es el sistema vigente en los Estados Unidos, en el que la responsabilidad penal de la empresa es muy amplia, llegándose incluso a sancionar las conductas imprudentes en el sistema bancario o financiero. Para fundamentar la intervención penal se utilizan distintos y variados argumentos, que también podrían trasladarse para aceptar la criminalización de los entes colectivos. Vid. Ferré, Núñez, Ramírez, Derecho Penal Colombiano, 730.

[23] Jesús Sánchez, La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Derecho español en AAVV, Criminalidad de empresa y Compliance. Prevención y reacciones corporativas (Barcelona: Atelier, 2013), 18.)

[24] que tenía como objeto crear el régimen jurídico de responsabilidad penal para las personas jurídicas de derecho privado, definir los elementos del programa de prevención y gestión de riesgos penales y establecer los programas de prevención y gestión de riesgos penales que deben adoptar las entidades públicas.

[25] "Por la cual se establece la responsabilidad penal de las personas jurídicas por los delitos de lavado de activos, financiación del terrorismo, soborno transnacional, y delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente y se dictan otras disposiciones".

administrativo se encuentra suficientemente dotada de las garantías al derecho de defensa y el debido proceso que tornan a esta opción de una eficiencia, al menos procedimental, frente a la alternativa penal, la cual implica enormes retos en la práctica colombiana[26].

De igual manera, y específicamente con relación a la conducta de soborno transnacional no parece necesario crear un esquema de responsabilidad penal para sancionar la conducta de personas jurídicas, en virtud de que a la cabeza del sistema de responsabilidad se encuentra la Superintendencia de Sociedades, a la cual se le han asignado las facultades de investigar y sancionar este delito, y además por cuanto no es claro qué se podría lograr con un régimen de responsabilidad penal que no permite el actual sistema de responsabilidad administrativa[27].

De esta forma, es por medio de la Ley 1778 de 2016 mediante la cual se "(…) *dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción*", que se establece el régimen de responsabilidad administrativa de las sociedades, por las conductas de soborno transnacional y cohecho por dar u ofrecer, bajo supuestos y requisitos específicos[28].

De igual manera, esta norma señala las sanciones a las cuales estarán expuestas las personas jurídicas que incurran en estas conductas, y las cuales podrán ser impuestas por la Superintendencia de Sociedades, previa resolución motivada y que incluyen el reconocimiento a los Programas de Compliance.

Por otra parte, encontramos la Ley 2195 de enero de 2022, la cual incluye varias disposiciones nuevas y modifica diversas normas, como el Código de Comercio, la Ley 1774 de 2011 y la Ley 1778 de 2016 antes mencionada, impactando sus medidas de transparencia y prevención de la corrupción tanto en el sector público como en el privado.[29].

---

[26] ¿Responsabilidad penal o administrativa de las personas jurídicas? Primer extracto de una investigación en materia de soborno transnacional, Por: Prof. Fabio Andrés Bonilla Sanabria, 6 de mayo de 2022, disponible en línea: https://agoramercatorum.uexternado.edu.co/comentarios-sobre-la-responsabilidad-administrativa-de-las-personas-juridicas/

[27] Ídem.

[28] Mantilla, Mery A. (2021). Personas Jurídicas: ¿Responsabilidad administrativa por delitos o infracciones, o responsabilidad penal? algunas consideraciones sobre la ley 1778 de 2016, disponible en línea https://una.uniandes.edu.co/images/septimaedicion/5.-Mantilla.pdf

[29] (…) Esto sucede siempre que exista una sentencia condenatoria ejecutoriada o un principio de oportunidad en firme, que la persona jurídica se haya beneficiado o haya buscado beneficiarse del delito, y que haya consentido o tolerado la acción punible. Esta responsabilidad administrativa se aplica únicamente en relación con decisiones proferidas en casos de delitos contra la administración pública, el medio ambiente, el orden económico social, la financiación del terrorismo, conductas ejecutadas por grupos de delincuencia organizada, administración de recursos relacionados con actividades terroristas o delincuencia organizada, los consagrados en la Ley 1474 de 201, o cualquier conducta relacionada con el patrimonio público.

Dentro de las sanciones administrativas consagradas por la Ley 2195 encontramos[30]:

Sanciones consagradas por la ley 2195 de 2022	
1	Multas de hasta doscientos mil (200.000) salarios mínimos mensuales legales vigentes.
2	Incapacidad para contratar con el Estado, Publicación en medios de amplia circulación nacional, cuyo costo corre a cargo de la persona jurídica sancionada.
3	Prohibición de recibir incentivos del Estado por 10 años.
4	Remoción de directores y otros funcionarios de la persona jurídica o sucursal de una empresa extranjera que hayan sido condenados o sujetos a un principio de oportunidad en firme.
5	Destitución de administradores y otros funcionarios que hayan consentido o tolerado la comisión del delito.

Dicho lo anterior, es por medio de la Ley 1778 de 2016 que se regula por primera vez, en el artículo 23, los programas de ética empresarial, los cuales deberán ser puestos en marcha por aquellas empresas vigiladas por la Superintendencia de Sociedades que cumplan con unos parámetros o requisitos específicos, como el monto de sus activos, sus ingresos, el número de empleados y su objeto social. Con lo cual, la norma contiene un alcance restrictivo de aplicación, al comprender unas categorías de priorización en su aplicación[31].

Asimismo, tenemos el artículo 9°, de la citada Ley 2195 de 2022, por el que se adiciona el numeral 34-7 de la Ley 1474 de 2011, en el cual ya se prevé como una obligación de las personas jurídicas adoptar programas de transparencia y ética empresarial.[32]

---

[30] Sanciones a personas jurídicas en la Ley 2195 de 2022: https://www.priascadavid.com/?p=3336

[31] Ramírez, Paula A. (2021) La responsabilidad penal de las personas jurídicas y Compliance en Colombia: realidades y desafíos, disponible en línea
https://una.uniandes.edu.co/images/septimaedicion/4.-Ramirez.pdf

[32] **Artículo 34-7. Programas de transparencia y ética empresarial.** Las personas jurídicas sujetas a su inspección, vigilancia o control adoptarán programas de transparencia y ética empresarial que incluyan mecanismos y normas internas de auditoría.

Las respectivas superintendencias o autoridades de inspección, vigilancia o control determinarán el contenido de los programas de transparencia y ética empresarial teniendo en cuenta criterios tales como el sector, los riesgos de este, el monto de los activos, ingresos, el número de empleados y objeto social.

En el caso de las Pymes y MiPymes, se deberán establecer programas de acompañamiento para facilitar la elaboración e implementación de los programas de transparencia y ética empresarial, procurando que no generen costos o trámites adicionales para las mismas.

El incumplimiento de las instrucciones y órdenes que impartan las autoridades de inspección, vigilancia y control de la rama ejecutiva en materia de programas transparencia y ética empresarial dará lugar a la imposición de las sanciones que correspondan de conformidad con las normas aplicables por cada ente de inspección, vigilancia o control.

Los Programas de Transparencia y Ética Empresarial o comúnmente llamados "PTEE" se caracterizan por contener los procedimientos encaminados a poner en funcionamiento las Políticas de Cumplimiento, con el fin de identificar, detectar, prevenir, gestionar y mitigar los riesgos de corrupción y los riesgos de soborno transnacional (C/ST). Adicionalmente, poseen la siguiente estructura o elementos[33]:

Elementos del programa PTEE (Colombia)	
1	Diseño y aprobación
2	Auditoría de cumplimiento del PTEE
3	Divulgación y capacitación
4	Canales de comunicación
5	Asignación de funciones a los responsables
6	Procedimientos de debida diligencia

- **Diseño y aprobación**: el diseño del PTEE deberá realizarse con fundamento en una evaluación exhaustiva de los Riesgos C/ST (Matriz de Riesgo de Corrupción y/o Matriz de Riesgo de Soborno Transnacional) que cada entidad obligada haya identificado y deba mitigar.
- **Auditoría de cumplimiento del PTEE**: este elemento se refiere a la designación de la función de cumplimiento encargada de la auditoría y verificación del PTEE, es decir, que será responsabilidad y obligación de la empresa obligada la designación de un Oficial de Cumplimiento conforme a las instrucciones establecidas en el Capítulo XIII.
- **Divulgación y capacitación**: el PTEE y las Políticas de Cumplimiento relacionadas deberán ser divulgadas al interior de la organización conforme a un plan de capacitación al menos una (1) vez al año.
- **Canales de comunicación**: la empresa obligada a la implementación del PTEE deberá habilitar medios de comunicación y reporte tanto al interior

[33] Autocontrol y Gestión de los Riesgos de Corrupción y de Soborno Transnacional Implementación Programas de Transparencia y Ética Empresarial- PTEE, Superintendencia de Sociedades: https://www.supersociedades.gov.co/documents/20122/468949/Infografia-PTEE.pdf/42f22f68-c2dc-15de-6d08-80614d89e938?t=1663365446745

de la organización como con terceras partes para la abierta comunicación, reporte o denuncia de conductas corruptas o inquietudes de cumplimiento.

- **Asignación de funciones a los responsables**: El Programa requiere que se especifiquen claramente las funciones y responsabilidades de Directivos, Representantes Legales, Empleados, Contrapartes de cara al diseño, implementación, gestión y ejecución del PTEE.
- **Procedimientos de debida diligencia**: dichos procesos están orientados a suministrarle a la organización los elementos necesarios para identificar y evaluar los Riesgos C/ST que estén relacionados con las actividades, sus sociedades subordinadas o los contratistas.

Como se puede apreciar, dentro de los elementos del Programa de transparencia y ética empresarial juega un papel fundamental la figura del Oficial de Cumplimiento, o "*Compliance Officer*", al cual se le amplían sus funciones y responsabilidades por medio de la Circular 100-000011 de 2021, de la SuperSociedades por medio de la cual se profundiza en las instrucciones y recomendaciones administrativas relacionadas con la promoción de los Programas[34].

En este orden de ideas el Oficial de Cumplimiento será la persona natural encargada de velar por el correcto funcionamiento del Programa PTEE, documento que recoge la Política de Cumplimiento y los procedimientos específicos a cargo del Oficial de Cumplimiento, encaminados a poner en funcionamiento la Política y gestionar los riesgos asociados de Corrupción y Soborno Transnacional que puedan afectar a la organización, conforme a la Matriz de Riesgo, y demás instrucciones y recomendaciones establecidas por la Circular mencionada y normativa aplicable[35].

Dentro de las principales funciones del Oficial de Cumplimiento encontramos[36]:

- Presentar la propuesta del PTEE.
- Presentación de informes a la junta directiva.
- Velar porque el PTEE se articule con las Políticas de Cumplimiento adoptada por la junta directiva o el máximo órgano social.
- Velar por el cumplimiento efectivo, eficiente y oportuno del PTEE.

---

[34] SuperSociedades, Circular 100-000011 de 2021: https://www.cerlatam.com/normatividad/supersociedades-circular-100-000011-de-2021/

[35] Ídem.

[36] CIRCULAR EXTERNA 100-000011, Referencia: Modificación integral a la Circular Externa No.100-000003 del 26 de julio de 2016 y adición del Capítulo XIII de la Circular Básica Jurídica de 2017, disponible en línea: https://www.cerlatam.com/normatividad/supersociedades-circular-100-000011-de-2021/

- Implementar una Matriz de Riesgos y actualizarla conforme a las necesidades propias de la Entidad Obligada.
- Definir, adoptar y monitorear acciones y herramientas para la detección del Riesgo C/ST.
- Garantizar la implementación de canales de comunicación y denuncia.
- Coordinar el desarrollo de programas internos de capacitación.
- Verificar el cumplimiento de los procedimientos de Debida Diligencia aplicables a la Entidad Obligada.
- Velar por el adecuado archivo de los soportes documentales.
- Diseñar las metodologías de clasificación, identificación, medición y control del Riesgo C/ST.

Luego entonces, en Colombia tenemos que, en materia de prevención del soborno y la corrupción, el país apuesta por la implementación en todas las organizaciones que cumplen ciertos requisitos los denominados Programas de Transparencia y Ética Empresarial o PTEE, los cuales adoptan una estructura similar a la contenida en la ISO 37001:2016 de sistema de gestión antisoborno, y por ende, se encuentran amparados por las mejores prácticas internacionales en la materia, para el desarrollo de actividades de autocontrol y gestión de riesgos de corrupción y de soborno transnacional.

Lo anterior se soporta en diversos acuerdos internacionales aprobados por el Congreso de Colombia, tales como la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos en 1997, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción - UNCAC - en 2005 y la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales en 2012.

De esta manera, las empresas que cumplen los criterios establecidos por la Superintendencia de Sociedades[37] para la implementación de Programas de Transparencia y Ética Empresarial (PTEE), buscan a través de estos procedimientos documentar sus principios y valores éticos orientados a llevar a cabo todas sus operaciones de manera ética, transparente y honesta, y el de documentar las políticas y procedimientos de la Compañía orientados a la identificación, prevención, gestión y mitigación de los Riesgos de Corrupción y Soborno Transnacional ("C/ST").

[37] Para más información sobre los criterios establecidos por la Superintendencia, consulta el numeral 4 "Ámbito de aplicación del Programa de Transparencia y Ética Empresarial – PTEE" de la Circular externa CIRCULAR EXTERNA 2021-01-488877 SUPERINTENDENCIA DE SOCIEDADES, disponible en línea: https://www.cerlatam.com/normatividad/supersociedades-circular-100-000011-de-2021/

1.3 El Salvador

En El Salvador se cuenta con una Política Anticorrupción y Transparencia sentada sobre los siguientes ejes:

- Gobierno transparente.
- Participación ciudadana y rendición de cuentas.
- Fortalecimiento a la auditoría interna y estándares de integridad profesional y,
- Uso de nuevas tecnologías para la transparencia y acceso a la información.

Adicionalmente, a la implementación de su política pública, en su marco normativo regulatorio interno no se encuentra prevista la responsabilidad penal de las personas jurídicas, únicamente se contempla la responsabilidad civil.

En el artículo 38 del Código Penal, se establece que el representante legal de la persona jurídica o natural responderá personalmente y en el caso de los delitos de cohecho propio, cohecho impropio, cohecho activo y soborno transnacional, la persona jurídica tendrá responsabilidad civil solidaria por los daños causados.

En la Ley contra el Lavado de Dinero y Activos, se regula la figura del Oficial de Cumplimiento, la cual sólo es obligatoria para los entes estipulados en el Artículo 2 y que sean supervisados por una institución oficial en su rubro ordinario. Impone diferentes obligaciones, entre las que se destacan: establecer una política interna de debida diligencia para identificación de usuarios o clientes[38] y el establecimiento de mecanismos de auditoría interna para el cumplimiento de la ley; adoptar las políticas o reglas de conducta para sus funcionarios y empleados[39], las cuales son ampliadas mediante el Reglamento de la Ley y por el Instructivo de la Unidad de Investigación Financiera para la Prevención del Lavado de Dinero y de Activos.

En dicho Instructivo[40], en su artículo 2, se hace referencia al programa de prevención que deben adoptar los sujetos obligados, pero siempre enfocado en el lavado de dinero y activos, financiación del terrorismo y la proliferación de armas de destrucción masiva.

Por otro lado, en el ámbito público, la Ley de Ética Gubernamental (LEG) establece dentro de sus objetivos el de promover el desempeño ético y el de prevenir y detectar las prácticas corruptas (Artículo 1). Esta legislación prohíbe a los servidores públicos

[38] Artículo 9-B de La Ley de Lavado de Dinero y Activos de El Salvador.

[39] Artículo 10 literales D) y E) de La Ley de Lavado de Dinero y Activos de El Salvador.

[40] Página web de la UnidAd de Investigación Financiera (2021). Nuevo Instructivo de la UIF para la Prevención del Lavado de Dinero y Activos y el Financiamiento del Terrorismo. Recuperado el 27 de mayo de 2023 de https://www.uif.gob.sv/instructivouif2021/

recibir beneficios al margen de los que por ley le correspondan, a cambio de acciones u omisiones relacionadas con el cargo que ocupa (artículo 6 literal a) LEG y artículo 40 Reglamento de LEG).

Luego, la legislación salvadoreña sanciona este ilícito, a través de las siguientes consecuencias jurídicas:

Tipo de sanción	Persona Física	Persona Moral
PENAL	• Pena privativa de la libertad. • Inhabilitación absoluta y especial.	
CIVIL	• Indemnización por daños y perjuicios. • Embargo preventivo, incautación y decomiso.	• Indemnización por daños y perjuicios.
ADMINISTRATIVA	• Multa cuya cuantía no será inferior a un salario mínimo mensual hasta un máximo de cuarenta salarios mínimos mensuales urbanos para el sector comercio.	

Cabe destacar que la Asamblea Legislativa de la República de El Salvador, está analizando un Anteproyecto de la Ley sobre la Responsabilidad Penal de la Personas Jurídicas por la Comisión de Delitos, por el cual no sólo se sancionará penalmente a las personas jurídicas (responsabilidad penal de las personas morales), sino que también introduce la exención de responsabilidad si la institución contaba con un programa de prevención y gestión de riesgos penales, dejando a potestad del sector privado, si deciden implementar dicho programa de cumplimiento; a diferencia de las entidades públicas donde si se les impone tal exigencia de poseer *Compliance programs*.

2. ANÁLISIS COMPARATIVO Y REFLEXIONES

A modo de resumen de lo apuntado con anterioridad, podemos alcanzar las siguientes conclusiones y reflexiones respecto del contexto legal de México, El Salvador y Colombia, y su situación actual respecto al fenómeno que nos ocupa. Sin desconocer los desafíos que afrontan los países objeto de estudio en el combate de la corrupción y el soborno, es preciso establecer que al interior de estos gobiernos se han estructurado mecanismos jurídicos en pro de la prevención de la corrupción y se han expedido un

número considerable de normas y regulaciones que buscan el fortalecimiento de las instituciones y el mejoramiento de los mecanismos para combatir la corrupción.

Entre estas regulaciones encontramos las siguientes:

México	El Salvador	Colombia
• Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos • Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción. • Ley General de Responsabilidades Administrativas. • Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. • Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación. • Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República. • Código Penal Federal. • Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. • Política Nacional Anticorrupción y su Programa de Implementación.	• Ley de enriquecimiento ilícito de funcionarios públicos • Código Penal. • Ley contra el lavado de dinero y de activos • Ley de Ética Gubernamental • Ley Especial de extinción de dominio y de la administración de los bienes de origen o destinación ilícita. • Ley de Acceso a la Información Pública.	• Ley 599 de 2000 "*Por la cual se expide el Código Penal.*" • Ley 1474 de 2011 "*Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.*" • Ley 1573 de 2012. • Ley 1708 de 2014. • Ley 1778 de 2016 "*Por la cual se dictan normas sobre la responsabilidad de las personas jurídicas por actos de corrupción transnacional y se dictan otras disposiciones en materia de lucha contra la corrupción*". • Resolución Circular 100-000003 del 26 de julio de 2016. • Resolución No. 200-000816 del 27 de septiembre de 2018. • Resolución No. 100-006261 del 2 de octubre de 2020. • Ley 2195 de 2022.

Como se puede observar los países de México, El Salvador y Colombia se encuentran apostando por la implementación de prácticas internacionales en la materia, incluyendo en su regulación interna requerimientos para la prevención de estas conductas delictivas. Dentro de los puntos comunes entre ellas podemos encontrar: (i) la introducción la figura del *Compliance Officer*, (ii) la adopción Programas de cumplimiento, (iii) medidas de garantía de acceso a la información pública; imponiéndole al sector privado la necesidad de adoptar sistemas de gestión de riesgos a fin de supervisar y controlar la forma en la que realizan sus negocios, como bien se puede evidenciar de la siguiente figura que contiene el comparativo de estos Estados:

Asunto	México	El Salvador	Colombia
Compliance Officer	X	X	X
Programas de cumplimiento	X	X	X
Responsabilidad penal para personas jurídicas	X	-	-
Responsabilidad administrativa para personas jurídicas	X	-	X
Medidas de garantía de acceso a la información pública	X	X	X
Tipificación del soborno en el sector privado	-	-	-

Observaciones del cuadro comparativo:

- **Compliance Officer**: En El Salvador únicamente es obligatorio para el sector financiero; mientras que, en Colombia y México, la obligación de contar con un oficial de cumplimiento se amplía a otras organizaciones dentro y fuera del sector financiero, teniendo en cuenta criterios tales como el sector, los riesgos de este, el monto de los activos, ingresos, el número de empleados y objeto social.
- **Programas de cumplimiento**: Actualmente, en El Salvador son contemplados los programas de prevención exclusivamente en materia de lavado de dinero, actos de terrorismo y financiamiento de armas de destrucción masiva a nivel de un Instructivo elaborado por la Unidad de Investigación Financiera de la Fiscalía General de la República; en México los *Compliance programs*, no son observancia obligatoria, a excepción de las actividades financieras y no financieras reguladas como vulnerables por la Ley Federal para la Prevención e Identificación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita; y finalmente en Colombia, se prevé dicha exigencia en los mismos supuestos que el Oficial de Cumplimiento, a saber: organizaciones dentro y fuera del sector financiero, teniendo en cuenta criterios tales como el sector, los riesgos del mismo, el monto de los activos, ingresos, el número de empleados y objeto social.
- **Responsabilidad penal para personas jurídicas**: Sólo en México se ha introducido en su marco normativo la responsabilidad para personas morales, donde se les sanciona penalmente por los delitos cometidos a su nombre, por su cuenta, en su beneficio o a través de los medios que ellas proporcio-

nen; a diferencia de El Salvador y Colombia que no tienen delimitado este tipo de responsabilidad penal.

- **Responsabilidad administrativa para personas jurídicas**: En las legislaciones de México y Colombia se contemplan las sanciones administrativas a las personas jurídicas. En El Salvador se prevé la responsabilidad civil para éstas, que sólo abarca la reparación de daños y perjuicios.
- **Medidas de garantía de acceso a la información pública**: Todos los gobiernos poseen medidas de acceso a la información pública, como freno a los actos de corrupción, no obstante, El Salvador fue el último país de los tres, en publicar la Ley de Acceso a la Información Pública, hasta 2011.
- **Tipificación del soborno en el sector privado**: Ninguna de las naciones objeto de revisión, prevé el soborno entre particulares, medida que se estima que podría coadyuvar a la contención de este flagelo.

A partir de la revisión comparativa efectuada, podemos determinar que las legislaciones en materia de prevención y erradicación del soborno de estos países guardan algunas similitudes; sin embargo, se observan algunos aspectos diferenciales como la responsabilidad penal de las personas morales, el ámbito de aplicación obligatoria de los programas de cumplimiento y la designación del *Compliance Officer*.

Bajo esta perspectiva, las similitudes y diferencias arrojadas por el análisis comparativo efectuado ofrecen algunas áreas de oportunidad que pueden ser aprovechadas, por México, El Salvador y Colombia, a fin de mejorar sustancialmente sus respectivas legislaciones y sistemas de prevención, mediante el fortalecimiento de sus Programas de Compliance en el sector Público y Privado.

Es por ello, que resulta relevante la identificación, documentación e intercambio de buenas prácticas entre países que permita visualizar nuevos escenarios que brinden mejores resultados en la prevención de estas conductas delictivas. Entre ellos encontramos la posibilidad de adoptar o incrementar la implementación de los Programas de Compliance en el sector privado, más allá de su obligatoriedad en el sector financiero, como se ha observado en el acápite de Colombia. Por medio de este enfoque se busca robustecer los sistemas de prevención y mitigación de riesgos de corrupción y soborno, permitiendo una mayor eficacia en su lucha.

Otro aspecto que resulta importante traer a colación es sin duda la necesidad de la implantación del principio de responsabilidad penal de las personas jurídicas, el cual solo se encuentra adoptado por México, quedándose Colombia y El Salvador por fuera de este escenario. Lo cierto es que la órbita penal aumenta el grado de severidad de la sanción

por su propia connotación, lo que brinda a los estados que la implementan herramientas adicionales para la contención del ilícito; sin embargo, no se puede desconocer el contexto especifico de cada país y las repercusiones que esta adoptación representaría, por lo tanto, serán estos estados los que podrán determinar la necesidad de la adoptación de esta institución la cual puede tornarse beneficiosa en ciertos países y en otros generar mayores desafíos e ineficiencia producto de la misma estructura del sistema penal. No obstante, se deja abierta esta oportunidad en los países de Colombia y El Salvador, los cuales como se ha observado a lo largo de este artículo no se encuentran ajenos a la posibilidad de implementación de la figura al interior de sus sistemas jurídicos.

Manifestado lo anterior, sería importante revisar en una segunda edición los resultados que ha proporcionado la implantación de la figura de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en México y países de América Latina con el fin de determinar las ventajas y retos producto de su ejecución.

Finalmente, se podría considerar como una oportunidad de mejora en los países de México, El Salvador y Colombia la inclusión de la figura del soborno entre particulares o en el sector privado, regulada en países como el Reino Unido por medio de la Ley contra el soborno *UK Bribery Act*. Actualmente, dichos países no cuentan con regulaciones relativas a la corrupción o el soborno privado en sus Códigos Penales, sino que desarrollan aspectos relativos a la corrupción pública, ligándola siempre a instituciones, funciones, fondos, funcionarios y empleados públicos.

La corrupción en su máxima expresión y el soborno como parte de ella, no es una conducta que solo se produzca en la esfera pública o con la intervención de entidades o funcionarios públicos, por tanto, se ha llegado a la idea de que esta lucha no solo le corresponde al Estado sino también a las organizaciones del sector privado, siendo la única forma de frenar la comisión de este tipo penal -soborno- la realización de un frente común en las organizaciones de todos los sectores, esto es, entidades públicas y privadas, las cuales se deben comprometer con este propósito y ejercer el llamado control social empresarial que coadyuve con el Estado a fin de controlar o mitigar la criminalidad, como propiamente fue señalado por Ontiveros en su obra ¿Para qué sirve el *Compliance* en materia penal? (A propósito del Código Nacional de Procedimientos Penales).[41].

De este planteamiento nace la propuesta de la ampliación del campo de aplicación de los programas de cumplimiento en el sector privado, la necesidad de reiterar que las

[41] Ontiveros-Alonso, M. (2015). ¿Para qué sirve el compliance en materia penal ? (A propósito del Código Nacional de Procedimientos Penales). Este libro forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Página 141 (en línea) disponible en http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4032.

organizaciones privadas tomen parte en este objetivo y contribuyan proactivamente en la lucha contra el soborno y la corrupción, la concientización frente a la importancia de la cultura ética empresarial, y la difusión de la observancia de las mejores prácticas internacionales por medio de la implementación de mecanismos internos como el Sistema de Gestión Antisoborno, y figuras como el Oficial de Cumplimiento, elemento crucial para el éxito o el fracaso del programa y de rechazo a prácticas corruptas.

3. MEDIDAS ANTISOBORNO Y MEJORES PRÁCTICAS INTERNACIONALES

Continuando con este hilo conductor donde las organizaciones privadas deben coadyuvar en el combate de delitos como el soborno; en este apartado se busca identificar los principales parámetros establecidos por la norma ISO 37001:2016 de Sistemas de Gestión Antisoborno necesarios para la implementación de Programas de Cumplimiento, teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales y la corresponsabilidad de los particulares en el combate a la corrupción.

Bajo ese orden de ideas, la ISO 37001:2016 de Sistemas de Gestión Antisoborno, es una norma que puede ser utilizada por todo tipo de organizaciones en los sectores público y privado y que es adaptable de acuerdo con el tamaño y la naturaleza de la organización y el riesgo de soborno que enfrenta.[42] Tiene como objetivo ayudar a prevenir el soborno por parte de la empresa, del personal de la organización, de los socios de negocios que actúan en nombre de esta o de sus socios comerciales en relación con las actividades de la organización[43] .

Un sistema de gestión antisoborno busca promover una cultura organizacional ética e implementa los controles adecuados para aumentar la posibilidad de detectar y reducir la incidencia en prácticas de corrupción, esto mediante un conjunto de principios que pueden estar relacionados entre sí para contribuir con la prevención del soborno a través del establecimiento de políticas y procedimientos que ayudan a cualquier organización a protegerse de ser partícipes de este delito[44].

Este estándar también busca evitar prácticas de soborno, ya sean de tipo directo o indirecto mediante diversas medidas como[45]:

[42] Introducción de la Norma ISO 37001:2016 Sistemas de Gestión Antisoborno.

[43] Objeto y Campo de aplicación de la Norma ISO 37001:2016 Sistemas de Gestión Antisoborno.

[44] Regulación internacional y estándares EALDE Business School, https://campus2.ealde.es/pluginfile.php/155635/mod_scorm/content/3/content/assets/mc-996d76029b766d56e700b8171bf49812.pdf

[45] Ídem.

- Adopción de una política antisoborno.
- Establecer una figura encargada de supervisar el correcto funcionamiento del sistema de gestión antisoborno para controlar su cumplimiento.
- Evaluación y seguimiento de los riesgos y establecimiento de medidas de debida diligencia en proyectos, socios de negocios y personal.
- Aplicación de controles financieros y comerciales.
- Procedimientos de información e investigación.

Adicional a los anteriores, la norma establece los siguientes parámetros:

- Identificar y evaluar el riesgo de soborno (Apartado 4.4 inciso 2).
- Implementar y aprobar una política antisoborno (Apartado 5.1.1 literal a) y 5.2).
- Asignar los recursos necesarios para funcionamiento del sistema. (5.1.2 c y 7.1).
- Promoción de cultura de cumplimiento en la organización (5.1.2 h).
- Asignar y comunicar los roles y responsabilidades (5.3.1 inc. 2).
- Responsabilidad y autoridad de la función de cumplimiento antisoborno (5.3.2).
- Implementar procedimientos de contratación de personal (7.2.2.1).
- Facilitar formación antisoborno adecuada (7.3).
- Implementar una debida diligencia (8.2) y los controles apropiados (8.3 a 8.5).
- Asegurar que todas las demás organizaciones sobre las que tiene control implementen medidas contra el soborno, adecuadas a su naturaleza (8.5.1 y 8.5.2).
- Implementar controles sobre obsequios, donaciones y otros beneficios beneficios (8.7 y literal c) del Apartado A.8.4.3).
- Implementar procedimientos de denuncia de sospechas de soborno (5.1.2 k y apartado 8.9).

Según Casanovas, dentro de los aspectos destacables que se pueden señalar de esta Norma encontramos: "*la exigencia de una función de Compliance anti-soborno dotada de recursos, la obligación de una política anti-soborno, la necesidad de identificar y evaluar los riesgos de soborno, así como el establecimiento de procedimientos de diligencia debida tanto en relación con las personas de la organización como de las partes externas con las que se mantienen relaciones. También se consolida la importancia de las acciones formativas y de concienciación como aspectos clave del sistema*".[46]

[46] Casanovas, A. (2016). ISO 37001: un paso histórico en la lucha contra el soborno. Recuperado el 27 de mayo de 2023 de https://www.tendencias.kpmg.es/2016/10/iso-37001-un-paso-historico-en-la-lucha-contra-el-soborno/

Asimismo, una de las innovaciones que presenta es el enfoque basado en riesgo, por el que se deben analizar, evaluar e identificar los principales riesgos específicos de soborno en las organizaciones públicas o privadas que la implementen, lo que permite visualizarlos como riesgos reales y no como daños o costos colaterales de sus prácticas y relaciones comerciales con proveedores, clientes, países, etc.

Otro de los aspectos requeridos por la Norma es la implementación de canales de denuncia adecuados y seguros para el denunciante[47]. En el literal d) del apartado A.8.4.3 de la norma, se establece que los detalles para denunciar el soborno deben ser publicados en la página web de las organizaciones[48].

Por otra parte, es importante resaltar que además de la normativa ISO antes mencionada, los estados o gobiernos en pro de incentivar la implementación de mejores prácticas internacionales han realizado avances en el tratamiento del soborno a través de acuerdos internacionales tales como la Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción y a través de sus leyes nacionales. Es por ello por lo que, en la mayoría de las jurisdicciones, constituye un delito el hecho de que las personas participen en sobornos y hay una tendencia cada vez mayor para hacer que las organizaciones, así como las personas, sean responsables de los sobornos[49].

Destacando algunos de los parámetros incluidos por estas convenciones internacionales y otras regulaciones relevantes encontramos:

- **La Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC)** tipifica varios hechos como corrupción, entre ellos el soborno transnacional (Artículo VIII) y la aceptación y ofrecimiento de soborno (Artículo VI literales a. y b.), por lo que aplica tanto para el sujeto activo como pasivo del delito, es decir, el que soborna y el sobornado. En este orden de ideas, los países que la ratifiquen están obligados a sancionar no sólo al que

[47] Página web (2020). Algunas claves de ISO 37001 para la lucha contra el soborno. Recuperado el 27 de mayo de 2023 de https://www.compliance-antisoborno.com/algunas-claves-de-iso-37001-para-la-lucha-contra-el-soborno/

[48] El Literal d) del Apartado A.8.4.3 de la Norma ISO 37001:2016 establece: "*la publicación en el sitio web de la organización de la política antisoborno de la organización y de los detalles de cómo denunciar el soborno ayuda a establecer expectativas con los socios de negocios, a fin de disminuir la probabilidad de que los socios de negocios ofrezcan, o que el personal de la organización solicite o acepte, un soborno*"

[49] ISO 37001:2016(es)
Sistemas de gestión antisoborno — Requisitos con orientación para su uso
Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use
https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37001:ed-1:v1:es

acepta el soborno (para el caso funcionario público), sino también a los que realizan la oferta, los cuales pueden ser personas tanto del ámbito público como privado, esto es, particulares, empresarios, del sector financiero, entre otros[50]. Asimismo, da prioridad a establecer y fortalecer medidas preventivas en los sistemas institucionales para hacer frente a la corrupción (Artículo III).

- **La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUCC).** Uno de los avances de esta Convención, consiste en establecer que la lucha contra la corrupción debe considerarse como una política pública a desarrollarse por los gobiernos y que éstas deben estar basadas en la participación de la sociedad, el imperio de la ley y la rendición de cuentas[51], estableciéndolo así en su Artículo 5[52]. De igual manera, su Artículo 6 señala que los Estados deben garantizar un órgano encargado de prevenir la corrupción con la independencia y recursos necesarios para la prevención de la corrupción. Además de contar con disposiciones que establecen medidas para el sector público (Artículo 7) y el privado (artículo 12), tipificando el soborno en el sector privado en su Artículo 21. El establecimiento de medidas para el sector privado es precisamente otra de las innovaciones de la CNUCC, entre ellas se pueden destacar: la promoción de códigos de conducta empresariales o para profesiones independientes; énfasis en el control estatal de las concesiones o privatizaciones; así como en las acciones para promover la transparencia en las empresas, tales como: "*la divulgación de información sobre su situación financiera y las utilidades que perciben, la identidad de las personas involucradas en el negocio o mecanismos internos para garantizar los derechos de los consumidores*"[53].
- Por otra parte, encontramos **La Ley de Prácticas de Corrupción en el Extranjero (Foreign Corrupt Practices Act- FCPA)**, la cual es aplicable tanto a personas naturales como jurídicas que posean vínculos directos con los Estados Unidos de América; esta norma establece la exigencia de llevar

[50] López, J. (2003). Normas y políticas internacionales contra la corrupción. San Salvador: Probidad. (p. 7).
[51] Ídem. (p. 17).
[52] Artículo 5 CNUCC. "Políticas y prácticas de prevención de la corrupción.
1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, formulará y aplicará o mantendrá en vigor políticas coordinadas y eficaces contra la corrupción que promuevan la participación de la sociedad y reflejen los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas".
[53] López, J. (2003). Normas y políticas internacionales contra la corrupción. San Salvador: Probidad. (p. 42).

libros y registros contables, así como la prohibición expresa de realizar pagos indebidos a: emisores, asuntos domésticos, entidades nacionales y comerciales en el extranjero y terceros y agentes (como contratistas, proveedores, etc.)[54]. Las disposiciones de esta Ley contra el soborno prohíben a las personas y empresas estadounidenses (empresas nacionales), y empresas extranjeras públicas que cotizan en las bolsas de valores de los Estados Unidos o que están obligados a presentar informes periódicos a la Comisión de Bolsa y Valores (emisores), y determinadas personas y empresas extranjeras que actúen en el territorio de los Estados Unidos (jurisdicción territorial) de realizar pagos corruptos a funcionarios extranjeros para obtener o conservar un negocio. Con relación a las disposiciones contables estas exigen a los emisores hacer y mantener libros y registros precisos y diseñar y mantener un adecuado sistema de contabilidad interna, prohibiendo que las personas y las empresas falsifiquen a sabiendas libros y registros o eludir a sabiendas o no implementar un sistema de control interno[55].

- **La Convención para Combatir el Cohecho de Funcionarios Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE**, promueve que los países miembros desarrollen legislación para calificar el delito y hacer responsables tanto a las personas físicas como a las personas morales o jurídicas involucradas en el soborno internacional. Esta Convención proporciona asistencia legal a los países para la investigación de acusaciones de cohecho internacional; apoya a la negación de la deducibilidad fiscal de los pagos por cohecho; e incentiva la imposición de sanciones[56].
- **La Ley Antisoborno del Reino Unido (*United Kingdom Bribery Act, UKBA*)**, regula la prohibición de ofrecer y recibir soborno, incluye la comisión de soborno por personas físicas y por personas jurídicas y aplica al

[54] Cabezas, V. (2015). La ley FCPA, ¿un caso de jurisdicción universal? USFQ Law Review, 2(1), 57-82. (p.62, 63).

[55] A Resource Guide to the FCPA U.S. Foreign Corrupt Practices Act By the Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf

[56] El régimen internacional anticorrupción Embajador Jose Renato Salazar Director de Asuntos Políticos Multilaterales, Septiembre de 2020 http://cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2020_jr_salazar_anticorrupcion.pdf

soborno en el sector público y privado[57]. Esta ley cuenta con una guía que es dividida en 6 principios principales[58]:

- **Principio de Proporcionalidad**: Los procedimientos implementados por la organización deben realizarse conforme a la actividad que realiza la empresa y a los posibles riesgos a los que se enfrenta. Para ello resulta imprescindible la identificación de los riesgos y adecuar los procedimientos preventivos a la naturaleza de cada compañía.
- **Principio "*Tone at the top*"**. Este principio sin lugar a duda resulta ser uno de los más importantes a la hora de la creación de la cultura de cumplimiento y de irradiar el mensaje de cero tolerancia ante la corrupción al interior de la empresa y con terceros. Este principio busca que desde los altos/medios mandos de la organización se tome la batuta y sean los principales actores que se involucren en el cumplimiento y desarrollo de los programas y políticas destinadas a fomentar una cultura de ética e integridad en el trabajo y desarrollar un adecuado Compliance.
- **Principio de Evaluación de riesgos**: Este principio busca que las organizaciones sean conscientes de sus riesgos y que por medio de los sistemas o programas de cumplimiento puedan identificar los riesgos asociados a su organización, individualizándolos y segmentándolos de acuerdo con su apetito de riesgo.
- **Principio de Due Diligence**: En este principio se busca establecer procedimientos de Due Diligence con terceros, en búsqueda de mitigar riesgos cuando se realicen transacciones comerciales, los cuales varían dependiendo de diversos factores, entre ellos la naturaleza de la actividad, el país dónde se gestionan o quiénes son socios de negocios, estableciendo además que la compañía es también responsable por las acciones realizadas por terceros que puedan estar vinculados.

Los ejemplos anteriores se utilizaron para ilustrar al lector sobre algunas de las principales normas internacionales que encontramos en materia de prevención del soborno y sus principales contribuciones. Sin embargo, en el contexto internacional existen una

[57] Santana Vega, D. (2013) La Ley Antisoborno del Reino Unido (Bribery Act, 2010). Cuadernos de Política Criminal. III(111), 238 -268. (p. 242).

[58] The bribery act2010, *Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010)*, Ministry of Justice, https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf

gran cantidad de regulaciones que buscan combatir este mal globalizado pero que en su mayoría apuestan a un mismo objetivo y es la erradicación de la conducta corrupta.

En definitiva, se puede establecer que a nivel internacional los países apuestan por la lucha contra el soborno, sin embargo, como lo establece la norma ISO 37001:2016, las normativas legales se quedan cortas para combatir el soborno y la corrupción; razón por la cual, entran en juego los Programas de Cumplimiento Antisoborno y demás Programas de Compliance en sentido general a cobrar gran importancia en el cumplimiento y efectividad de las normas locales. De esta forma la norma ISO establece que la ley por sí sola no es suficiente para resolver este problema, por lo tanto, las organizaciones tienen la responsabilidad de contribuir proactivamente en la lucha contra el soborno a través de herramientas como los sistemas de gestión antisoborno y por medio del compromiso de liderazgo para el establecimiento de una cultura de integridad, transparencia, honestidad y cumplimiento, dado que la cultura de una organización es crítica para el éxito o el fracaso de un sistema de gestión antisoborno[59].

Dicho lo anterior, es por lo que se torna importante el apartado siguiente, por medio del cual se proporcionará contenido general de como el Compliance y los Sistemas de Gestión Antisoborno ayudan e incentivan a crear una cultura de cumplimiento al interior de las organizaciones que apuestan a su ejecución responsable.

4. COMPLIANCE Y SISTEMAS DE GESTIÓN ANTISOBORNO, POR UNA CULTURA DE CUMPLIMIENTO, A MANERA DE CONCLUSIONES

Como se mencionó anteriormente, este apartado busca brindar al lector algunos conocimientos sobre las ventajas que brinda la implementación de este tipo de Programas de Cumplimiento para la creación y fortalecimiento de una cultura de integridad al interior de las organizaciones y como la aplicación del sistema de gestión antisoborno en específico ayuda en el cumplimiento del fin último de las regulaciones locales en materia anticorrupción y lucha contra el soborno.

En este contexto, es importante entender cuál es la razón de ser de los programas de *Compliance* o cuál es el objetivo de éstos. Los programas de Compliance constituyen cuerpos normativos internos que gestionan riesgos, incluso de tipo penal y admi-

[59] ISO 37001:2016(es)
Sistemas de gestión antisoborno — Requisitos con orientación para su uso
Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use
https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37001:ed-1:v1:es

nistrativo, los cuales generan incertidumbre en el cumplimiento de los objetivos empresariales, de manera que, a través de ellos, se estructuran una serie de medidas de distinta naturaleza, pero con un objetivo común: promover el cumplimiento de la legalidad y la ética en la empresa, lo que abarca impedir la comisión de hechos delictivos.

Es decir, que el *Compliance* no se basa en un deber jurídico en sentido estricto, sino que comprende un incentivo ético para posicionar de mejor manera a la empresa, ante la presencia de determinados riesgos y escenarios con presencia delictiva[60].

Ahora bien, si hablamos de cultura de cumplimiento en las organizaciones y cómo estos programas y el sistema de gestión antisoborno ayudan a la prevención de conductas delictivas como el soborno y la corrupción, resulta apropiado establecer que la implementación de este tipo de programas es el primer paso hacia la creación de una cultura corporativa de integridad. En este sentido, *Compliance* es mucho más que una herramienta de buen gobierno: *Compliance* es una filosofía del buen gobierno de las corporaciones, por cuanto en la actualidad esta cultura de cumplimiento se manifiesta en un buen gobierno transparente[61].

En este orden de ideas, es que se convierte en una de las cuestiones más relevantes que se presentan

Carmen Alicia Ariza Castilla

Es Abogada de la Universidad Pontifica Bolivariana, con Especialización en Derecho Público de la Universidad Externado de Colombia. Magister en Derecho de la Empresa y de los Negocios de la Universidad de Barcelona. Magister en Compliance, Fraude y Blanqueo de Capitales de la Universidad EALDE *Business School* con doble titulación de la Universidad Católica San Antonio de Murcia. Diplomada en materia de *Corporate Compliance* de la Universidad de los Andes - Colombia. LATAM Compliance Officer para una entidad privada, Sucursal de Sociedad Extranjera del área de ingeniería e infraestructura reconocida a nivel mundial, ofreciendo asesoramiento como *Ethics and Compliance Counsel* para la región (Colombia, México, Brasil, Panamá, Perú, Puerto Rico y Argentina).

Carmen.a.ariza13@gmail.com

[60] Ramírez, Ferré, Compliance, Derecho penal corporativo, 97, extraído de: "La responsabilidad penal de las personas jurídicas y Compliance en Colombia: realidades y desafíos" Paula Andrea Ramírez, 24 de noviembre de 2021, https://una.uniandes.edu.co/images/septimaedicion/4.-Ramirez.pdf

[61] Cultura de cumplimiento e integridad: elemento clave de la prevención de riesgos penales Silvina Bacigalupo Catedrática de Derecho penal. Universidad Autónoma de Madrid, R.I.T.I. nº 2 Septiembre-Diciembre 2016, http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/12/tmp_16261-Silvina-Bacigalupo50253317.pdf

Priscila Lizbeth López Ruezga

Es Licenciada en Derecho, por la Universidad de Guadalajara; distinguida con el reconocimiento Mariano Otero, como alumna sobresaliente y excelente desempeño académico. Máster en Compliance Fraude y Blanqueo, con especialidad en LegalTech por EALDE Business School y Universidad Católica de Murcia. Directora Jurídica en Sahagún & Abogados.

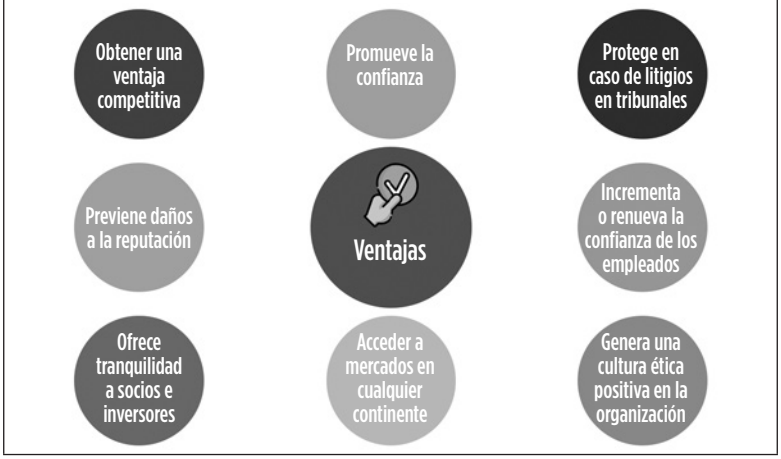
licpriscila_lopez@yahoo.com.mx

actualmente en el contexto de la lucha contra la corrupción y el soborno, ante la necesidad de aumentar los niveles de transparencia por medio de presupuestos éticos y jurídicos en la actividad empresarial; más aun, cuando en las interacciones empresariales intervienen agentes con marcadas diferencias éticas y culturales. Dicho en otras palabras, es una respuesta a la necesidad de una nueva cultura empresarial, como exigencia de trasparencia para evitar la corrupción en el sector privado[62].

También resulta apropiado para las empresas la implementación de este tipo de Programas de Cumplimiento, no solo por la ayuda que representa en materia de creación de una cultura de integridad, sino porque además brinda una serie de beneficios en diferentes frentes de la organización.

A continuación, algunas de las razones para implementar un Sistema de Gestión Antisoborno:

Razones para implementar un sistema de gestión de lucha contra el soborno[63]



[62] Ídem

[63] ISO 37001 Anticorrupción: 8 razones para implementar un sistema de gestión de lucha contra el soborno: https://www.escuelaeuropeaexcelencia.com/2022/02/iso-37001-anticorrupcion-8-razones-para-implementar-un-sistema-de-gestion-de-lucha-contra-el-soborno/

De acuerdo con cuadro anterior, se puede observar que dentro de las razones para implementar un sistema de gestión antisoborno encontramos que crea en la organización una ventaja competitiva, es decir, un valor agregado con relación a otro tipo de organizaciones de su mismo sector que no apuestan por la implementación de este tipo de programas.

Por otra parte, encontramos que los sistemas de gestión antisoborno promueven la confianza en los diferentes agentes con los cuales interviene la organización, por cuanto, no es lo mismo realizar negocios con una empresa que estructura sus negocios con base a estrictos procesos y procedimientos como la Debida Diligencia, a contratar con una organización que no se toma en serio estos aspectos; previene daños a la reputación, los cuales pueden producirse por estar la empresa expuesta a escándalos mediáticos en materia de corrupción y soborno; protege en caso de litigios en tribunales, por medio de la atenuación o extinción de la pena que se produce en ciertos ordenamientos jurídicos; incrementa o renueva la confianza en los empleados, quienes se sienten con mayores herramientas a la hora que realizar denuncias de potenciales actos de soborno o corrupción; fortalece la tranquilidad de los socios o inversores, los cuales tienen mayor tranquilidad de invertir en empresas responsables y sostenibles; favorece a acceder a mercados en cualquier continente, por cuanto la empresa se somete y sigue altos estándares internacional que permiten la interacción armónica entre mercados; y genera una cultura ética en toda la organización, ya que es por medio de este tipo de instrumentos que las organizaciones inician sus modelos de conductas o Códigos éticos, procedimientos y canales que ayudan a crear y fortalecer la cultura organizacional.

José Marco Romero Silva

Es Académico y litigante; Licenciado en Derecho por la Facultad de Derecho de la UNAM con Especialidad en Sistema de Responsabilidad de Servidores Públicos, de esa misma casa de estudios, distinguido con la medalla al mérito universitario Alfonso Caso. Master en Compliance Fraude y Blanqueo, por EALDE Business School y Universidad Católica de Murcia. Diplomado en Prácticas Parlamentarias y Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Director de Bufete de Auditoría, Consultoría y Representación Jurídica S.C.

colegioderesponsabilidades1@gmail.com

Como es posible apreciar, son muchas las ventajas que representan para una empresa la puesta en marcha de sistemas de gestión antisoborno, no solo con base en las indicadas previamente, sino por el trasfondo jurídico, social y económico que representa la lucha contra el soborno y la corrupción en el mundo globalizado por medio de la implementación de estos programas, especialmente en países en vía de desarrollo como es el caso de México, El Salvador y Colombia, los cuales son gravemente golpeados por las incidencias y consecuencias de este tipo de conductas delictivas y que socaban de manera tangencial el crecimiento y desarrollo de estos países. Por lo tanto, el sector privado juega un papel predominante en la lucha contra el soborno por medio de la implementación y fortalecimiento de este tipo de programas al interior de las organizaciones, aparejado con las políticas públicas y regulaciones locales.

Sin lugar a duda el panorama actual en materia de soborno y corrupción en estos países puede dar un giro significativo frente a sus condiciones actuales, si desde las organizaciones se apuesta de manera consciente, responsable y ética a la implementación de sistemas antisoborno como el delimitado por medio de la norma ISO 37001:2016, y demás normas internacionales que soportan y refuerzan la importancia del cambio de visión y cultura de los gobiernos y de las organizaciones del sector privado.

Por consiguiente, debemos comprender que la cultura de cumplimiento no es algo que surja de la noche a la mañana al interior de las empresas que crean este tipo de programas de cumplimiento, sino por el contrario, estos programas son el primer paso para conseguir esta cultura y arraigar en la organización esa ética corporativa que todas las empresas buscan crear.

De igual manera, los programas antisoborno per se, es decir, con su mera implementación formal no podrán ayudar a combatir estas conductas delictivas, sino que deben ser instrumentos que en la realidad de la organización se vivan y se cumplan, no deben quedarse solamente en el texto muerto de políticas y procedimientos que no tienen una repercusión real en el funcionamiento de la empresa, y donde juegan un papel predominante los programas de capacitación y entrenamiento en materia anticorrupción y antisoborno, principalmente encaminados a dar a conocer a los empleados y partes interesadas los programas de cumplimiento adoptados por la organización, ya que es por medio de la capacitación y concientización en estos temas y dando a conocer la problemática actual que se empieza a crear cultura y a forjar los principios institucionales en materia de ética corporativa de la organización.

Finalmente es necesario apuntar, que el presente artículo de divulgación apuesta por difundir la importancia de la implementación de programas de cumplimiento basados en la estructura del estándar ISO 37001:2016 de Sistemas de Gestión Antisoborno, y en la

concientización del desarrollo de la ética corporativa al interior de las organizaciones, propendiendo siempre por el cumplimiento de los objetivos definidos tanto a nivel empresarial como estatal en la lucha contra la corrupción y el soborno, conductas que nos afectan a todos y que limitan y frenan el desarrollo integral de los estados y por consiguiente del sector empresarial.

BIBLIOGRAFÍA

Americas Society (2022) *Índice de Capacidad para Combatir la Corrupción (CCC), Evaluando la capacidad de América Latina para detectar, castigar y prevenir la corrupción, año 2022*: https://www.controlrisks.com/-/media/corporate/files/campaigns/ccc/ccc_reportaje_2022.pdf?la=en&hash=B2180F87431502A9E88D271AFE4975BD902F16E4.

A Resource Guide to the FCPA U.S. Foreign Corrupt Practices Act by the Criminal Division of the U.S. Department of Justice and the Enforcement Division of the U.S. Securities and Exchange Commission (2015), disponible en línea: https://www.justice.gov/sites/default/files/criminal-fraud/legacy/2015/01/16/guide.pdf.

Autocontrol y Gestión de los Riesgos de Corrupción y de Soborno Transnacional Implementación Programas de Transparencia y Ética Empresarial- PTEE, Superintendencia de Sociedades, disponible en línea: https://www.supersociedades.gov.co/documents/20122/468949/Infografia-PTEE.pdf/42f22f68-c2dc-15de-6d08-80614d89e938?t=1663365446745.

Bacigalupo, Silvina (2016) "Cultura de Cumplimiento e Integridad: Elemento Clave de la Prevención de

Adriana Elizabeth Velasco Rivera

Es Licenciada en Ciencias Jurídicas de la Universidad Centroamericana José Simeón Cañas de El Salvador. Abogada y Notaria con más de 8 años de experiencia, con Postgrado Internacional en Derecho, Economía y Negocios del Instituto Superior de Economía y Administración de Empresas ISEADE-FEPADE y la Escuela Superior de Economía y Administración de Empresas ESEADE Argentina. Master en Compliance Fraude y Blanqueo por EALDE *Business School* y Universidad Católica San Antonio de Murcia. Con experiencia en implementación del enfoque basado en procesos en el sector público.

ad_el20@yahoo.com

Riesgos Penales". *Revista Internacional de Transparencia e Integridad*, España. Disponible en línea: http://revistainternacionaltransparencia.org/wp-content/uploads/2016/12/tmp_16261-Silvina-Bacigalupo50253317.pdf.

Bernate Ochoa, Francisco (2018) *Las personas jurídicas frente al Derecho Penal Colombiano*. Universidad de Cartagena, Colombia. Disponible en línea
https://repositorio.unicartagena.edu.co/bitstream/handle/11227/7603/2146-4619-1-SM.pdf?sequence=1&isAllowed=y.

Bonilla, Fabio Andrés (2022) *¿Responsabilidad penal o administrativa de las personas jurídicas?* Primer extracto de una investigación en materia de soborno transnacional, 6 de mayo de 2022. Disponible en línea: https://agoramercatorum.uexternado.edu.co/comentarios-sobre-la-responsabilidad-administrativa-de-las-personas-juridicas/

Cabezas, V. (2015) La ley FCPA, ¿un caso de jurisdicción universal? *Law Review*, 2(1), 57-82, Ed. USFQ, USA.

Casanovas, A. (2016) "ISO 37001: un paso histórico en la lucha contra el soborno". Ed. KPGM. Recuperado el 27 de mayo de 2023 https://www.tendencias.kpmg.es/2016/10/iso-37001-un-paso-historico-en-la-lucha-contra-el-soborno/.

Código Federal de Procedimientos Penales (México) disponible en línea:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/cfpp/CFPP_abro.pdf.

Código Penal (El Salvador) disponible en línea:
https://www.oas.org/dil/esp/codigo_penal_el_salvador.pdf.

Código Penal Federal (México), disponible en línea:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPF.pdf.

Comisión Nacional Bancaria y de Valores (2017) "Fundamento Legal de Representante u Oficial de Cumplimiento". Disponible en línea: https://www.cnbv.gob.mx/PrevencionDeLavadoDeDinero/Documents/Fundamento_OficialCumplimiento.pdf.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) disponible en línea:
https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CPEUM.pdf.

Contraloría General del Estado de Veracruz (2013) *Boletín número 10*: "Día Internacional contra la corrupción". Gobierno de Veracruz. Disponible en línea
https://sistemas.cgever.gob.mx/2013/boletines/Boletin%20010.pdf.

Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción (2005) "Convenio 1", *Registro Oficial Suplemento 166 de 15 de Diciembre del 2005*. Disponible en línea:
http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_ecu_anexo16.pdf.

EALDE Business School. *Regulación internacional y estándares*. Disponible en línea: https://campus2.ealde.es/pluginfile.php/155635/mod_scorm/content/3/content/assets/mc-996d76029b766d56e700b8171bf49812.pdf.

El Economista (2022) "IP debe luchar en contra la corrupción en México: NYCE". Disponible en línea: https://www.eleconomista.com.mx/empresas/IP-debe-luchar-en-contra-la-corrupcion-en-Mexico-NYCE-20221203-0010.html.

Escuela Europea de Excelencia (2002) *Anticorrupción: 8 razones para implementar un sistema de gestión de lucha contra el soborno*. Disponible en línea: https://www.escuelaeuropeaexcelencia.com/2022/02/iso-37001-anticorrupcion-8-razones-para-implementar-un-sistema-de-gestion-de-lucha-contra-el-soborno/.

Eurosocial *Implementación de la Política Anticorrupción*. Disponible en línea http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/ficha_experiencia_anticorrupcion_colombia.pdf.

Grupo KEC (2203) Imagen inicial extraída de la página: "Nuestro compromiso contra el soborno y la corrupción" del Grupo KEC *Group of Companies*. Disponible en línea: https://kecgroup.com.my/pledge-to-anti-bribery-and-corruption/

INEGI (2021) *Encuesta nacional de calidad e impacto gubernamental (ENCIG) 2021*. Disponible en línea en https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2022/EstSegPub/encig2021_Nal.pdf.

ISO 37001:2016 "Sistemas de gestión antisoborno — Requisitos con orientación para su uso, *Anti-bribery management systems — Requirements with guidance for use*". Disponible en línea: https://www.iso.org/obp/ui#iso:std:iso:37001:ed-1:v1:es

Ley de Enriquecimiento Ilícito de Funcionarios Públicos (El Salvador). Disponible en línea: http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_slv_enriquecimiento.pdf.

Ley de Ética Gubernamental (El Salvador). Disponible en línea: https://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic4_slv_ley_etica.pdf.

Ley de Lavado de Dinero y Activos de El Salvador. Disponible en línea: https://ssf.gob.sv/descargas/Leyes/lavado/Ley%20contra%20lavado.pdf

Ley General de Responsabilidades Administrativas (México). Disponible en línea: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgra.htm

Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción (México). Disponible en línea: https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGSNA_200521.pdf.

Ley 599 de 2000 (Colombia). Disponible en línea: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388#:~:text=Nadie%20podrá%20ser%20juzgado%20sino,de%20tipos%20penales%20en%20blanco.

Ley 1474 de 2011 (Colombia). Disponible en línea: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=43292#:~:text=%22Por%20la%20cual%20se%20dictan,control%20de%20la%20gestión%20pública.%22&text=ARTÍCULO%201.,incurran%20en%20actos%20de%20corrupción.

Ley 1573 de 2012 (Colombia). Disponible en línea: https://www.itrc.gov.co/observatorio/ley-1573-de-2012/#:~:text=%27%27Por%20medio%20de%20la%20cual,21%20de%20noviembre%20de%201997.

Ley 1708 de 2014 (Colombia). Disponible en línea: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=56475.

Ley 1778 de 2016 (Colombia). Disponible en línea: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67542.

Ley 2195 de 2022 (Colombia). Disponible en línea: https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=175606.

López, J. (2003) *Normas y políticas internacionales contra la corrupción*. Ed. Probidad, San Salvador, Salvador.

López Linares I. (2018) *Forbes México: Selección Forbes 2017| 5 causas de la corrupción (y la impunidad) en la política mexicana*. Disponible en línea: https://www.forbes.com.mx/5-causas-la-corrupcion-la-politica/.

Mantilla, Mery A. (2021) *Personas Jurídicas: ¿Responsabilidad administrativa por delitos o infracciones, o responsabilidad penal? algunas consideraciones sobre la ley 1778 de 2016*. Disponible en línea https://una.uniandes.edu.co/images/septimaedicion/5.-Mantilla.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2023) Área temática: corrupción. Recuperado el 11 de mayo de 2023. Disponible en línea: https://www.unodc.org/peruandecuador/es/02AREAS/corrupcion.html

Ontiveros-Alonso, M. (2015). ¿Para qué sirve el compliance en materia penal ? (A propósito del Código Nacional de Procedimientos Penales). Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Página 141 (en línea). Disponible en: http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4032

Ramírez, Ferré (2021) "Compliance, Derecho penal corporativo, 97". En *La responsabilidad penal de las personas jurídicas y Compliance en Colombia: realidades y desafíos*. Paula Andrea Ramírez (coordinadora), 24 de noviembre de 2021. Disponible en línea: https://una.uniandes.edu.co/images/septimaedicion/4.-Ramirez.pdf.

Ramírez, Paula A. (2021) *La responsabilidad penal de las personas jurídicas y Compliance en Colombia: realidades y desafíos*. Disponible en línea: https://una.uniandes.edu.co/images/septimaedicion/4.-Ramirez.pdf.

Resolución Circular 100-000003 del 26 de julio de 2016 (Colombia). Disponible en línea: https://actualicese.com/circular-externa-100-000003-de-26-07-2016/.

Resolución No. 200-000816 del 27 de septiembre de 2018 (Colombia). Disponible en línea: https://xperta.legis.co/visor/legcol/legcol_d8a198d7307d4c039ab2fa2131a6b3ca/coleccion-de-legislacion-colombiana/resolucion-200-000816-de-septiembre-27-de-2018.

Resolución No. 100-006261 del 2 de octubre de 2020 (Colombia). Disponible en línea: https://actualicese.com/resolucion-100-006261-del-02-10-2020/.

Salazar, Jose Renato (2020) *El Régimen Internacional Anticorrupción*. Disponible en línea: http://cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2020/2020_jr_salazar_anticorrupcion.pdf.

Sanciones a personas jurídicas en la Ley 2195 de 2022. Disponible en línea: https://www.priascadavid.com/?p=3336.

Sánchez, Jesús (2013) *La responsabilidad penal de las personas jurídicas en el Derecho español en AAVV, Criminalidad de empresa y Compliance. Prevención y reacciones corporativas*. Ed. Atelier, Barcelona.

Santana Vega, D. (2013) "La Ley Antisoborno del Reino Unido (Bribery Act, 2010)". *Cuadernos de Política Criminal* (111), España.

SuperSociedades, Circular 100-000011 de 202. Disponible en línea: https://www.cerlatam.com/normatividad/supersociedades-circular-100-000011-de-2021/.

The Bribery Act2010, (*Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010*), Ministry of Justice, disponible en línea: https://www.justice.gov.uk/downloads/legislation/bribery-act-2010-guidance.pdf.

Transparencia Internacional (2023). Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) 2022, disponible en línea https://www.transparency.org/en/cpi/2022.

Otras ligas

https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupción.pdf

Gobierno Digital

Buen Gobierno

Revista Buen Gobierno
e-ISSN: 2863 - 1643
director@revistabuengobierno.org
Fundación Mexicana de Estudios Políticos
y Administrativos A.C.
México

Cómo citar:
Coca Reyes, Víctor Fabián
"Políticas públicas y competencia económica en beneficio
de los consumidores digitales"
e-ISSN: 2863 - 1643
Revista Buen Gobierno No. 35 Julio – Diciembre 2023
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
México

DOI
Xxxxxxxxxx

Políticas públicas y competencia económica en beneficio de los consumidores digitales.

Víctor Fabián Coca Reyes[1]
Recibido 26/12/23 Aceptado 20/01/24 Segunda Revisión

[1] Este trabajo fue expuesto en el XXVIII Congreso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el 23 de noviembre de 2023, en La Habana, Cuba.

RESUMEN

Este presente trabajo plantea que si bien la Cuarta Revolución Industrial ofrece muchas oportunidades y beneficios para los ciudadanos y consumidores, al mismo tiempo presenta importantes desafíos como lo son especialmente las existentes y crecientes brechas digitales y lo concerniente a la protección de los derechos de los consumidores digitales. La hipótesis central de este texto es que para garantizar que los consumidores puedan acceder plenamente a los beneficios de la revolución digital 4.0, es esencial atender en principio, las brechas digitales, así como promover la igualdad de oportunidades en el entorno digital, de tal forma que se puedan asegurar derechos digitales, la libertad de expresión; privacidad; neutralidad de Internet; alfabetización digital; asequibilidad de conexión y dispositivos; así como un adecuado desarrollo de competencias y habilidades de los usuarios digitales. Y lo anterior, sólo se puede lograr a través de Administraciones Públicas y gobiernos competentes que impulsen la gobernanza digital y eficientes políticas públicas y políticas de competencia económica, al tiempo que empoderen sus propios liderazgos en torno a los diferentes actores involucrados en la Cuarta Revolución Industrial. Para una mayor comprensión de lo anterior, este documento realiza un diagnóstico de lo que implican las brechas digitales, a partir de identificar sus diferentes dimensiones para el caso particular de América Latina y el Caribe (ALC) y que tienen que ver con condiciones de acceso, contenido, competencias y habilidades, confianza y seguridad, y participación e involucramiento. Luego, el trabajo explica la relevancia de las derechos digitales para atender las brechas digitales y cómo existen diferentes medidas y acciones públicas que pueden reducir dichas brechas, considerando casos prácticos y de éxitos en la región de (ALC), relacionadas con las regulaciones e instituciones que fomentan adecuadas infraestructuras, además de que el trabajo expone la relevancia de la política de competencia económica para empoderar a los consumidores y que accedan a mercados más competitivos y mejores servicios y bienes digitales, garantizando sus derechos en torno a ellos.

Palabras Clave: Gobernanza Digital, Consumidores Digitales, Competencia Económica, Cuarta Revolución Industrial, Servicios Digitales

This paper argues that while the Fourth Industrial Revolution offers many opportunities and benefits for citizens and consumers, it simultaneously presents significant challenges, especially concerning existing and growing digital gaps and about the protection of digital consumer rights. The central hypothesis of this text is that to ensure consumers can fully access the benefits of the 4.0 digital revolution, it's essential to address, first and foremost, digital gaps, as well as promote equal opportunities in the digital environment. This will ensure digital rights such as freedom of expresión; privacy; internet neutrality; digital literacy; affordability of connection and devices, as well as adequate development of digital user skills. Achieving this requires competent Public Administrations and governments that drive digital governance and efficient public policies and economic competition policies while empowering their leadership regarding the various actors involved in the Fourth Industrial Revolution. For a better understanding, this document diagnoses the implications of digital gaps by identifying their different dimensions, specifically focusing on the case of Latin America and the Caribbean. These dimensions relate to access conditions, contents, competencies and skills, trust and security, and participation and involvement. Subsequently, the work explains the relevance of digital rights in addressing digital divides and how different public measures and actions can reduce these gaps. It considers practical cases and successes in the Latina America and the Caribbean region related to regulations and institutions that foster adequate infrastructures. Additionally, it highlights the relevance of economic competition policy to empower consumers, enabling access to more competitive markets and better digital services and goods, thereby guaranteeing their rights around them.

Keywords: *Digital Governance, Digital Consumers, Economic Competition, Fourth Industrial Revolution, Digital Services.*

INTRODUCCIÓN

El *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe* del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2021) sustenta el histórico y principal problema de la región en sus últimos doscientos años: el de la desigualdad social; que en consonancia, refrendan la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (CEPAL, 2016) y Amnistía Internacional (AI, 2022: 11) como la más profusa en comparación con cualquier otra región del mundo.

Pese a sus recientes progresos, la desigualdad en América Latina y el Caribe (ALC) se explica en origen y parcialmente por su precedente colonial que ha perpetuado injusticias y distribución dispareja de ingresos y propiedades que han contribuido a la germinación de familias muy ricas y familias exageradamente en situación de pobreza, como lo ha explicado recurrentemente Joseph Stiglitz. De tal manera, en ALC el quintil más rico de la población concentra el 56 por ciento de los ingresos nacionales (PNUD, 2004) pero además, la pandemia de COVID-19 no sólo ha ampliado estas brechas, sino que incluso, logró empeorar indicadores relevantes como la pobreza que a finales de 2022 alcanzó al 32.1 por ciento de la población, es decir, 201 millones de personas (de las más de 630 millones), de las cuales, 82 millones se encuentran en pobreza extrema (13.1 por ciento) (CEPAL, 2022). Estos niveles son mayores a la etapa prepandémica. En el caso de la pobreza se calcula que se sumaron 15 millones de personas adicionales, mientras que en el caso de la pobreza extrema, se incorporaron 12 millones. Esto implica un retroceso de 25 años para la región.

Por otro lado, la esperanza de vida al nacer en la región perdió 2.9 años entre 2019 y 2021 por la pandemia, pasando de 75.1 años en 2019 a 72.2 en 2021, siendo así la región que más años en la esperanza de vida perdió. Si bien las proyecciones indican un nivel de recuperación y aumento del nivel de esperanza de vida para los próximos años, el retroceso indica que el resultado está relacionado con el impacto pandémico, por los insuficientes sistemas de salud y en muchos casos políticas públicas fallidas de contención sanitaria en varios países.

Otro problema fue que, si bien ALC recibió el impacto de la pandemia más tarde que otras regiones -como Europa, tuvo -en teoría- más tiempo para implementar confinamientos, pero éstos fueron rigurosos que tuvieron como efecto una drástica reducción de la movilidad que impactó en la actividad económica tradicional de la región que hizo que ésta cayera hasta 20 por ciento en 2020 con respecto a 2019. Y sin embargo, los confinamientos no detuvieron los fallecimientos por Covid.

En parte lo anterior se explica porque el alto nivel de informalidad existente en ALC en los mercados laborales redujo la eficiencia de los confinamientos para contener los contagios y fallecimientos. De tal forma los confinamientos versus la realidad del mercado laboral fue una política de simulación que mayormente afecto la calidad del trabajo. De tal suerte que, el Informe Panorama Laboral de la Organización Internacional del Trabajo en América Latina y el Caribe calculó el nivel de informalidad regional en casi 50 por ciento, parecido a los niveles prepandémicos (OIT, 2022).

Tal nivel de informalidad laboral se acompaña de inestabilidad laboral, bajos ingresos, exclusión de un sistema de seguridad social, frustración, violencia y con una tendencia a la perpetuidad de pobreza de quienes se encuentran en esa situación. Si a lo anterior se suma que en 2022 y 2023 la inflación *-provocada entre otros factores por la guerra ruso-ucraniana-* ha sido un problema generalizado pero del cual, América Latina se ha visto más afectada, las desigualdades se maximizaron.

Ante este escenario y para afrontarlo, existe la evidencia suficiente de que las naciones que expanden el comercio son las que más fácil aceleran su adopción de tecnologías, asimilan competencias y ofertan mejores productos y servicios, que reditúan en innovación y más y mejores empleos para el presente y futuro, y por ende, se puede combatir más eficazmente la pobreza.

Según el Banco Mundial la relación entre el comercio, el crecimiento y la reducción de la pobreza es innegable. Entre 1990 (fecha en que se dio una drástica y formal liberalización financiera y comercial en ALC a través del Consenso de Washington) y 2017, las exportaciones mundiales de los países en desarrollo aumentaron del 16 por ciento al 30, al tiempo que la pobreza extrema cayó de 36 a 9 por ciento (Freund & Sánchez-Páramo, 2021).

Las políticas comerciales han cambiado y el impacto es incomparable históricamente, lo que permite deducir entonces, que éste es un proceso natural que ha dado forma a su vez, al fenómeno irreversible de la globalización. Actualmente, y según el Banco Mundial, el comercio de bienes y servicios como porcentaje del PIB en 2021 alcanzó el 57 por ciento, cuando en 1970 el porcentaje era apenas de sólo el 25 (Banco Mundial, 2021).

La apertura económica y la globalización han logrado no sólo auspiciar el comercio sino también procesos de cambio productivo y tecnológico, especialmente el de los últimos 16 años que llamamos Cuarta Revolución Industrial (4RI) (2007), que se puede definir como el proceso de desarrollo tecnológico, mediante el cual, un amplio rango de antiguas y nuevas categorías de innovación y tecnología, convergen y se fusionan en los ámbitos físicos, digitales, robóticos, biológicos (y otros), incidiendo y transformando todas las disciplinas, industrias y vida cotidiana de los seres humanos, así como en las modelaciones políticas y económicas, y en las organizaciones sociales, incrementando su bienestar generalizadamente (Coca, 2021: 13).

Pero la pandemia de Covid-19 y las condiciones de acceso a las tecnologías de un proceso tan vertiginoso como el de la 4RI han incrementado las brechas socioeconómicas en ALC, y con ésta última precisamente también se han acrecentado las brechas digitales, que terminarán repercutiendo *-si no se hace algo pronto-* en mayores brechas y desigualdades en nuestra región.

De tal manera, el riesgo es que ALC se estanque en una triple trampa: desigualdad perpetuante, estanflación y baja productividad por amplias brechas digitales. La tesitura se ve aderezada negativamente con un marco de polarización político-social regional, justamente porque la liberalización comercial iniciada en la región en 1990 sin los suficientes mecanismos de regulación no ha logrado alcanzar los objetivos para los cuales se implementó, haciendo con ello que varios países pendulen entre medidas liberalizadoras, de reforma proteccionista, de liberalización de nuevo y ahora y más recientemente de proteccionismo y populismo que contravienen la ya citada premisa de que las naciones que expanden el comercio son las que más fáciles de aceleran su adopción tecnológica.

En este panorama lo que ha faltado es un sector público eficaz; Estados, administraciones públicas y servidores públicos sólidos y capaces que permitan desarrollar un marco institucional adecuado para el desarrollo y progreso tecnológico a partir de asegurar condiciones adecuadas de competencia económica, justo para romper las desigualdades de toda índole porque *el mejor complemento de toda política social es una eficiente política de competencia económica* que procure los derechos de los consumidores de las tecnologías de la Cuarta Revolución Industrial.

Por lo tanto, se requiere reflexionar qué tipo de globalización necesitamos. Previo a la pandemia era notable la fractura de proyectos al interior de la región de ALC. La pandemia exhibió plenamente que esas fracturas impidieron responder a la crisis sanitaria de una manera eficiente y se demostró también la ausencia de liderazgos especialmente en el sector público para enfrentar el problema. Cada quien respondió ante el problema como pudo y unitariamente por la falta de un proyecto integral y colectivo.

Ahora, ante la detonación de los productos de la 4RI como la robotización, la digitalización y la Inteligencia Artificial; el riesgo es que ciertos actores económicos sometan a los que carecen de poder o representatividad.

Irene Vallejo, una de las escritoras y más valiosos activos intelectuales de la humanidad hoy por hoy por su capacidad de brindar luz y centro en los debates contemporáneos, menciona que «las tecnologías necesitan de un contrapunto humanístico y ético» (Morillo, 2021). Para Vallejo, el futuro y el progreso albergan el regreso de antiguos debates (Vallejo, 2023), uno de ellos precisamente ha sido la discusión milenaria del empleo de la ética en la cosa pública.

El desarrollo tecnológico de la 4RI es tan expedito que la regulación y la discusión de sus implicaciones tiene un notable retraso conforme a la expedición de cada desarrollo. Y la ética es uno de aspectos medulares para evaluarlos. La otra parte tiene que ver con proteger a los seres humanos de esas implicaciones. En ello, los usuarios deben estar en el centro de la discusión.

Actualmente, *la Declaración Europea sobre Derechos y Principios para la Década Digital* firmada por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo el 15 de diciembre de 2022, representa hoy uno de los mayores compromisos para llevar a cabo una adecuada transformación digital colocando en el centro a las personas en armonía con sus derechos fundamentales, con el objeto de mejorar sus vidas y promoviendo en general sociedades y economías más equitativas e inclusivas y favoreciendo un espacio público digital e inclusivo.

En nuestra región, el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) a través de las Cartas Iberoamericanas representan uno de los mejores faros normativos para que gobiernos y administraciones públicas de la región encuentren guía a los desafíos del siglo XXI. En ellas destacan los temas de *función pública* (2003); *buen gobierno* (2006); *gobierno electrónico* (2007); *calidad* (2008); *participación ciudadana* (2009); *deberes y derechos ciudadanos* (2013); *competencias en el sector público y gobierno abierto* (2016) *y ética e integridad* (2018). Y más recientemente, el *Consenso de Sucre* (2022) del CLAD concentró la voluntad regional pública de constituir un servicio profesional y meritocrático, profesional, íntegro y con competencias necesarias para atender la disrupción, garantiza calidad en las políticas pública esenciales, pero también es la mejor forma de respetar los derechos humanos y la reivindicación para fortalecer a un Estado inteligente y justo.

Lo que sigue ahora es aterrizar con algunas formulaciones técnicas las competencias de ese sector público que garantice lo citado, y uno de esos factores definitivamente es *eficientar la política de competencia económica que permita garantizar los*

derechos de los consumidores de tecnologías para asegurar sus derechos humanos, que algunos conciben como de nueva generación.

1. DIÁGNOSTICO DE LAS BRECHAS DIGITALES Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD Y LAS Y LOS CONSUMIDORES

Si bien en la Cuarta Revolución Industrial convergen diferentes tecnologías digitales que rápidamente están modificando positivamente las formas en que los seres humanos convivimos, interactuamos y trabajamos, también existen desafíos significativos entorno a los consumidores. Uno de los más preocupantes es el de las distintas brechas que abonan a las desigualdades que la humanidad ya tiene y que terminan afectando a los consumidores o restringen la participación de algunos más. Una de las desigualdades más significativas son las brechas digitales.

Según Gómez, Alvarado y Martínez (2018:51), el origen del término si bien es incierto, el de las brechas digitales se empleó por vez primera a mediados de los noventa en un reporte oficial de la Administración Nacional de Información y Telecomunicaciones del Departamento de Comercio de los Estados Unidos y justamente hacían referencia a la desigualdad entre aquellos que tenían o no acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicaciones (TIC).

Las brechas digitales tienen en sí mismas, grandes áreas de oportunidad para aminorarlas, dado que existen pocos modelos integrales para su análisis y porque existen diferentes perspectivas para analizarlas. En sintonía con lo anterior, es posible identificar diferentes dimensiones de abordaje:

- Tecnológica: se define en función de la provisión de infraestructura.
- Socioeconómica: se explica a partir de las condiciones económicas para acceder y usar las TIC.
- Sociocultural: hace referencia a un conjunto de procesos que están implicados en el uso, socialización y significados de las tecnologías en diversos grupos sociales.
- Subjetivo-individual: se relaciona con las actividades que realizan las personas en su interacción con las TIC, para qué las utilizan y cuán creativo es su uso.
- Praxiológica: se manifiesta en la práctica, es decir, los individuos no solo tienen acceso a ellas, sino que además cuentan con habilidades digitales para usarlas y llegan a ser importantes para sus actividades cotidianas que pasan a formar parte de sus prácticas sociales.

- Axiológica: reconoce los valores implícitos que se le otorgan a los usos, la importancia del contexto en el que se inscriben las TIC.
- Política: analiza las políticas públicas que promuevan la generación, acceso, uso y apropiación de las TIC en contextos sociales y culturales.

Además, se han desarrollado diferentes estudios y análisis para evaluar el desarrollo de las TIC. Así por ejemplo, la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) desde 2009 y hasta 2020 ha desarrollado el Índice de Desarrollo de TIC, que justamente mide acceso, uso y habilidades para el uso de las TIC, de lo cual se desprende la identificación de las brechas digitales.

En seguida, y para complementar lo anterior, se explican algunas de las brechas más relevantes en torno al uso de las herramientas digitales que son también las más relevantes para ALC.

1.1 Brechas de acceso (Dimensión Política)

La brechas de acceso tienen que ver fundamentalmente con la falta de disponibilidad o asequibilidad de la conectividad y los dispositivos digitales. Las personas, o más bien, los consumidores que no tienen acceso a Internet o no pueden adquirir dispositivos digitales quedan marginados y excluidos de oportunidades que brinda la Cuarta Revolución Industrial como el comercio electrónico, la educación en línea y la participación en servicios digitales que ofrecen los gobiernos como pueden ser trámites y servicios.

El acceso a Internet es el prerrequisito para acceder a servicios digitales. Según la ya citada UIT, a mediados de 2022, alrededor de 5,300 millones de personas contaban con conexión a Internet (UIT, 2022). Si consideramos el reciente reconocimiento de que existimos 8,000 millones de seres humanos, la proporción de población conectada es del 66 por ciento, que es una cifra de 13 por ciento mayor con respecto a 2021, que es un gran logro explicado en buena medida por la pandemia.

Lo anterior se magnifica si se considera que el acceso a Internet ha aumentado exponencialmente en los últimos años. En 2007, al comienzo de la Cuarta Revolución Industrial, sólo el 20 por ciento de los habitantes del mundo lograban conectarse a Internet. Diez años después la cifra se duplicó (46 por ciento) y para 2019, y previo a la pandemia de Covid-19 se logró que ya más de la mitad de la población se conectara (54 por ciento) (Banco Mundial, 2022).

En el caso de América Latina, de igual manera se han dado avances importantes, así por ejemplo, entre 2014 y 2021, el número de usuarios con acceso a Internet se duplicó

pasando de 220 millones a casi 400 millones a finales de 2021, pasando de un 36 por ciento de cobertura a 62 (GSMA Intelligence, 2022: 2). Si bien es una proporción que se encuentra en mucho mejores niveles que las de más retraso como África central (27.9 por ciento) o África oriental (23.1), aún se encuentra lejos las regiones de mayor penetración como el norte de Europa (98 por ciento) o Europa occidental (94) (M4rketing Ecommerce, 2023).

Además del acceso a Internet, la disponibilidad de dispositivos es otro factor crucial para acceder a servicios digitales. Según la ONU, a finales de 2021, aproximadamente el 53% de la población mundial poseía un teléfono inteligente. Sin embargo, en los países de ingresos bajos, esta cifra se reduce al 20%. La falta de acceso a dispositivos adecuados, como teléfonos inteligentes, computadoras y tabletas, limita la capacidad de las personas para participar plenamente en la economía digital y acceder a servicios básicos, como la educación en línea y la atención médica remota.

Lo anterior se traduce en que esta brecha limita la capacidad para realizar transacciones, disfrutar de los beneficios de la economía digital o de acceder a información relevante para esta época, así como en dificultad para acceder a herramientas educativas. Naturalmente, esta brecha digital refleja desigualdades en infraestructura, de comunicación, inversión tecnológica y políticas de conectividad.

1.2 Brechas de contenido (Dimensión Axiológica)

Las brechas de contenido están relacionadas con la falta de acceso a contenido relevante y de calidad en línea. En consecuencia, los consumidores que no tienen acceso a información confiable y actualizada pueden ser más susceptibles a ser víctimas de desinformación, publicidad engañosa o productos y servicios falsos, así como fraudes en general. Esto sin dejar de considerar que si no hay contenido digital en los respectivos idiomas o tipos de cultura y de interés de las personas, puede en consecuencia, limitar su participación plena en la sociedad del conocimiento o digital.

Este tipo de brechas pueden manifestarse de varias formas:

- Acceso limitado a información: pueden surgir cuando ciertos grupos o comunidades no tienen acceso a información digital debido a la falta de infraestructura de conectividad, la asequibilidad limitada de los servicios de Internet o la falta de dispositivos electrónicos. Esto puede llevar a una falta de acceso a información crucial.
- Desigualdad en el contenido disponible: Las brechas de contenido también pueden surgir debido a la falta de diversidad y representación en el conte-

nido digital. Por ejemplo, ciertos grupos étnicos, culturas o idiomas pueden estar subrepresentados, lo que limita el acceso a información y recursos relevantes para esas comunidades específicas.

- Calidad y relevancia del contenido: Otra forma de brecha de contenido se relaciona con la calidad y relevancia del contenido digital disponible. Puede haber diferencias en la disponibilidad de información precisa, actualizada y confiable en diferentes áreas o idiomas.

Incluso, según la UIT, más de la mitad de la población mundial todavía no tiene acceso a contenido en línea en su mismo idioma. Y peor aún resulta para las personas con discapacidades, ya que el acceso a contenido y servicios digitales puede ser limitado debido a falta de diseños o audios.

Estas brechas pueden tener implicaciones significativas en términos de desigualdad de conocimiento, oportunidades y desarrollo.

1.3 Brechas de habilidades (Dimensión Praxiológica)

Se refieren a la falta de conocimientos y competencias necesarias para utilizar eficazmente las tecnologías digitales. En parte esto se explica por los niveles de conectividad, ya que las sociedades con menor conexión se alejan de la posibilidad de potenciar sus habilidades. Así, los consumidores que carecen de habilidades digitales pueden enfrentar dificultades para buscar información, realizar compras en línea de manera segura o proteger correctamente su privacidad en línea. Esto puede dejarlos en desventaja en medios cada vez más digitalizados, donde las competencias con cada vez más requeridas en el campo laboral.

Se calcula que incluso en los países más avanzados, el 60 por ciento de la población carece de habilidades digitales estándar. En el caso de ALC, el empleo en el campo de las TIC puede dar una idea del nivel de competencias digitales en la región, ya que en él la proporción es baja con respecto a todo el empleo, dado que sólo representa el 1.6 por ciento del empleo masculino, mientras que para las mujeres la tasa cae a 0.9 por ciento.

1.4 Brechas de confianza y seguridad (Dimensión sociocultural y Praxiológica)

La brecha de confianza y seguridad está relacionada con la falta de confianza de los consumidores en las transacciones en línea y la protección de su privacidad y datos

personales. Según la OCDE, entre 22 de sus miembros, en promedio, apenas casi 4 de 10 personas consultadas en la Encuesta Inaugural de la OCDE sobre los Determinantes de la Confianza en las Instituciones Públicas, confían en sus gobiernos nacionales (OCDE, 2021). Ahora bien, según la misma organización si se evalúa el caso particular de América Latina, la proporción se reduce, es decir, tres de cada cuatro ciudadanos tienen poca o ninguna confianza en sus gobiernos, y casi el 80 por ciento consideran que la corrupción está extendida en las instituciones públicas. Por lo tanto, la regulación de productos, bienes y servicios en los que los gobiernos tienen incidencia es muy baja.

Particularmente, la preocupación por la seguridad cibernética y el uso indebido de datos personales es muy alta en la región. La desconfianza alimenta la reticencia a utilizar servicios digitales en América Latina y el Caribe, y parte de la razón parece residir en la desconexión entre lo que se dice y lo que se hace. Pero al mismo tiempo, existe una paradoja, por un lado, la ciudadanía afirma mayoritariamente en las encuestas que no confían ni en las instituciones públicas ni en las empresas privadas para tratar sus datos personales de manera responsable. Pero por otro lado, suelen ser ávidos usuarios y usuarias de servicios que se basan en el manejo agresivo de datos personales, como Facebook, Twitter y Google. Si la preocupación por la privacidad fuera realmente tan importante, el modelo de negocio de estas empresas –conocido por la misma confianza– simplemente no funcionaría.

El centro está en lo que sucede todos los días con transacciones fraudulentas que debe regular y combatir el sector público porque de lo contrario, sí puede llevar a los consumidores a abstenerse de realizar transacciones en línea o compartir información sensible, lo que en consecuencia, que limita su participación en la economía digital, y entonces ésta sí se ve afectada en su crecimiento. En la experiencia de los consumidores la baja aceptación y/o credibilidad de estos servicios se entiende porque las páginas web de los bancos o de transferencia de dinero pueden tener escasos controles y/o candados, o ciertamente puede haber sitios apócrifos que generan malas experiencias a los usuarios.

1.5 Brechas de participación (Dimensión Política)

Finalmente, la brecha de participación hace referencia a la falta de inclusión de determinados grupos de consumidores en la sociedad digital. Esto puede incluir personas mayores, personas con discapacidades o comunidades rurales. La falta de acceso y adaptación de las tecnologías digitales a las necesidades específicas de estos grupos limita su participación en la economía digital e incluso, puede agravar la exclusión social,

y por ende, es un factor para la sustentabilidad de las desigualdades existentes en América Latina y el Caribe.

2. DERECHOS DIGITALES -DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES DIGITALES

La Cuarta Revolución Industrial obliga a los Estados y al sector público en general, a impulsar más y mejores políticas que promuevan los derechos digitales, a partir de la procuración de igualdad y la protección de los ciudadanos y sus facetas como consumidores. Con el crecimiento de usuarios de Internet, al mismo tiempo crece la información de los usuarios que comparten multitud de datos. Esta información compartida como ya se mencionó, tiene por desventaja que esta brecha puede suprimir, limitar y violentar derechos, por citar un ejemplo, puede haber motivos y espacio para la vigilancia, la censura, el acoso en línea y la implementación de sesgos en los algoritmos de búsqueda y de los sistemas automatizados para la toma de decisiones. Por lo tanto, es relevante una adecuada configuración de los derechos digitales o derechos de los consumidores digitales. En esencia, los derechos digitales son una extensión de los derechos reconocidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU.

La salvedad es que los derechos digitales buscan fomentar un modelo de transformación digital en donde se refuercen la dimensión humana. Por ahora, el centro de los mismos, es la garantía de acceso a Internet de todas las personas, para al menos, en este caso, disminuir la brecha de acceso digital, al tiempo que buscan promover un uso correcto de la misma red como un bien común para toda la humanidad.

En ese sentido, el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Antonio Guterres ha mencionado que «la humanidad debe de estar al centro de la evolución tecnológica. La tecnología no debe ser usar a las personas, nosotro/as debe usar la tecnología para beneficio de todos/as» (Pacto Mundial: 2022).

Si se consideran las brechas digitales y todas las implicaciones abordadas en el apartado anterior, cobra relevancia la lógica de Guterres, en torno a que los derechos digitales deben partir del aseguramiento de los derechos humanos, de colocar en el centro a las personas, para que a partir de ello, entonces, se pueda abordar la transformación digital. Sólo así es posible empoderarlos como ciudadanos y especialmente como consumidores.

En ese sentido, los derechos de los consumidores fundamentalmente implican a los principios y normas que garantizan una relación equitativa, o al menos justa, entre

los consumidores y los proveedores de bienes y servicios. Estos derechos incluyen aspectos como la protección contra prácticas comerciales engañosas, el acceso a la información, el derecho a la privacidad y la seguridad de los productos, entre otras más.

En el marco de la Cuarta Revolución Industrial, es necesario adaptar y ampliar estos derechos para enfrentar los desafíos digitales que surgen en el entorno digital. A manera de propuesta, para fortalecer esos derechos digitales se sugieren las siguientes medidas que puedan además de robustecerlos para nuestra región, sirvan para aminorar lo más efectiva y pronto posible las brechas digitales reconocidas.

3. MEDIDAS PARA ABORDAR LAS BRECHAS DIGITALES Y PROTEGER LOS DERECHOS DE LOS CONSUMIDORES

Usualmente se piensa que la conectividad es parte de la conformación de garantías mínimas de los seres humanos del siglo XXI o propiamente Derechos Humanos, lo cual es correcto, y más aún si se les visibiliza desde el punto aspiracional. Pero no debe perderse de vista que los derechos digitales deben abordarse también desde el punto de vista de derechos de los consumidores, mismos que se enaltecen en función de la apertura del comercio y una efectiva promoción de competencia económica. En ese sentido, el sector público debe garantizar una adecuada política de competencia económica pero también debe establecer ciertas condiciones mínimas que permitan una mayor inclusión digital en favor de los consumidores, y a través de la promoción de medidas como se presentan a continuación.

3.1 Acceso universal a la conectividad y la infraestructura digital (Dimensión Política)

Actualmente, existen varias iniciativas y asociaciones internacionales, como la Alianza para la Inclusión Digital (Digital Inclusion Alliance), que buscan promover la inclusión digital a través de la colaboración entre gobiernos, organizaciones sin fines de lucro y empresas privadas. Existe el ejemplo de la iniciativa *Connectivity for All* de la Unión Europea, que tiene como objetivo cerrar la brecha digital en Europa al fomentar la colaboración entre los Estados miembros, los proveedores de servicios de telecomunicaciones y otros actores relevantes para garantizar el acceso equitativo a la conectividad. Para que en ALC, medias como la de la UE, relativamente puedan funcionar adecuadamente, habría que comenzar primero por tomar algunas medidas específicas como:

- Establecer Políticas de Digitalización amplias, holísticas y ambiciosas.
- Implementar encuestas sobre inclusión digital en los países de la región de América Latina que aporten información expedita y fidedigna sobre el estado y avance de la inclusión digital.
- Eliminar temporalmente restricciones para el despliegue, actualización o mejora de infraestructuras de banda, para facilitar el acceso de usuarios.
- Permitir el acceso gratuito a sitios de información y aplicaciones oficiales.
- Estimular al sector productivo para que empleados puedan trabajar de forma remota.
- Establecer incentivos financieros y fiscales para la adopción de tecnologías.
- Fortalecer talentos digitales.
- Modernizar y digitalizar trámites y servicios municipales, locales y federales a efecto de impulsar la conectividad.
- Incluir a la iniciativa privada en los programas gubernamentales de cobertura digital.
- Aumentar la inversión en investigación y desarrollo.
- Aumentar la inversión de dispositivos que puedan ser proporcionados a la población.

3.2 Educación y alfabetización digital (Dimensión Socioeconómica)

Una de hipótesis sobre el rezago de América Latina y el Caribe en cuanto al uso de los servicios de Internet y digitales en general, se dirige a argumentar problemas políticos-estructurales, pero también otra importante explica que se debe al bajo grado de competencias y habilidades digitales de los usuarios y consumidores de la región que conforman un obstáculo en sí mismo para potenciar el uso y aprovechamiento de las TIC. Entonces, si en ALC el 66 por ciento de la población tiene acceso a Internet, siendo una cifra alentadora, existen al mismo interior de la región, diferencias significativas y especialmente en lo que tiene que ver con áreas rurales y comunidades marginadas.

La alfabetización y educación digital implica no solo la capacidad de acceder a la tecnología, sino también de utilizarla de manera efectiva para buscar, evaluar, comprender y crear información. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en 2019, solo el 54 por ciento de los estudiantes de secundaria en la región tenía habilidades básicas en el uso de TIC´s.

Ahora bien, ALC es sumamente diversa y con diferentes particularidades. En ese sentido, existen varios desafíos que obstaculizan el avance de la educación y la

alfabetización digital en América Latina. En primer lugar, la falta de infraestructura adecuada en áreas rurales y comunidades marginadas dificulta el acceso a Internet y limita las oportunidades de aprendizaje digital. Además, la falta de recursos y capacitación docente en el uso de las TIC afecta la calidad de la educación digital. Muchos docentes no se sienten preparados para integrar la tecnología de manera efectiva en sus prácticas pedagógicas.

Otro desafío importante es la brecha socioeconómica. Los hogares de bajos ingresos tienen menos probabilidades de tener acceso a Internet y dispositivos tecnológicos, lo que contribuye a una mayor exclusión digital. Además, existe una brecha generacional, donde los jóvenes tienen un mayor dominio de la tecnología en comparación con las generaciones mayores. Esto crea una barrera en el acceso y la participación activa de los adultos en la sociedad digital.

En la región existen diferentes casos de éxito que vale la pena considerar en el plano de la educación y alfabetización digital, como los siguientes cinco casos:

- **Plan Ceibal en Uruguay:** Uruguay es reconocido internacionalmente por su iniciativa de inclusión digital en la educación. El Plan Ceibal proporciona a cada estudiante y docente de educación primaria y secundaria una computadora portátil y acceso a Internet. Este programa ha permitido que los estudiantes desarrollen habilidades digitales y accedan a recursos educativos en línea, promoviendo así una educación más equitativa y centrada en la tecnología.
- **Aulas Fundación Telefónica en Perú:** La Fundación Telefónica ha implementado el proyecto "Aulas Fundación Telefónica" en Perú, que busca promover la educación digital en comunidades rurales y de bajos ingresos. Este programa instala aulas equipadas con computadoras, acceso a Internet y capacitación docente en tecnología en escuelas de zonas remotas. El programa ha logrado mejorar el acceso a la educación digital y ampliar las oportunidades de aprendizaje de los estudiantes en estas comunidades.
- **Programa Conecta Ideas en Chile:** El programa Conecta Ideas, desarrollado por la Fundación País Digital en Chile, fomenta el emprendimiento digital y la innovación en las escuelas. Proporciona a los estudiantes acceso a herramientas digitales, capacitación en tecnología y mentores expertos para desarrollar proyectos tecnológicos. Este programa ha motivado a los estudiantes a adquirir habilidades digitales, promover la creatividad y el pensamiento crítico, y ha generado soluciones innovadoras en diferentes áreas.

- **Proyecto EducaDigital en Brasil:** El Proyecto EducaDigital, liderado por el Instituto Educadigital en Brasil, se enfoca en desarrollar habilidades digitales y promover la ciudadanía digital en las escuelas. Proporciona capacitación a docentes en el uso de tecnología educativa, y promueve la inclusión digital en comunidades marginadas. El proyecto ha logrado mejorar la calidad de la educación, facilitar el acceso a recursos educativos en línea y promover el uso seguro y responsable de la tecnología.

Estas experiencias exitosas demuestran que es posible cerrar la brecha digital y promover la educación y la alfabetización digital en América Latina. Estos programas han logrado impactar positivamente a los estudiantes, brindándoles acceso a la tecnología, desarrollando habilidades digitales y fomentando la innovación. Es importante aprender de estas buenas prácticas y replicarlas en otras regiones, adaptándolas a las necesidades y contextos específicos de cada país.

3.3 Promoción de los derechos de los consumidores (Dimensión Política)

Promover los derechos de los usuarios no puede circunscribirse a un solo y único sector. En la era digital, los derechos de los consumidores digitales y *la gobernanza* son el binomio fundamental para procurar los derechos digitales de los consumidores.

Para la CEPAL, la gobernanza digital es la articulación y concreción de políticas de interés público con los diversos actores involucrados (Estado, sociedad civil y sector privado), con la finalidad de alcanzar competencias y cooperación para crear valor público y la optimización de los recursos de los involucrados, mediante el uso de tecnologías digitales (Naser, 2021: 14).

Así mismo, este trabajo sugiere que puede considerarse a la *gobernanza digital* como aquel conjunto de principios, normas y regulaciones que rigen el comportamiento de los actores en el espacio digital. Es esencial para establecer un entorno en el que los derechos fundamentales, como la privacidad, la libertad de expresión y el acceso a la información, estén protegidos y promovidos. La rápida evolución tecnológica y la globalización de Internet han evidenciado la necesidad de una gobernanza efectiva que trascienda las fronteras y garantice la protección de los derechos en el ciberespacio.

Entonces, la gobernanza digital no se limita solo a cuestiones legales y regulatorias, sino que también implica aspectos éticos, sociales y políticos. Busca establecer un marco que permita un uso seguro, responsable, inclusivo y equitativo de la tecnología, al

tiempo que garantiza el respeto de los derechos humanos fundamentales, como la privacidad, la libertad de expresión y el acceso a la información.

Existen varios principios fundamentales que guían la gobernanza digital:

- **Participación de *multi-stakeholders o partes involucradas:*** la gobernanza digital reconoce necesariamente la participación de múltiples partes interesadas en la toma de decisiones, que van desde las autoridades, los desarrolladores, los innovadores, los mismos consumidores y todos aquellos actores que estén involucrados en la toma de decisiones. Por lo tanto, una parte medular del liderazgo del sector público significa **la creación de espacios de colaboración entre gobiernos, sociedad civil, sector privado, Academia, organismos internacionales y la comunidad técnica**, en la que se discutan las implicaciones del desarrollo tecnológico y su impacto en los consumidores. Hoy por hoy, el espacio más ambicioso y eficiente de este reforzamiento de la gobernanza digital es el World Economic Forum (WEF) que cada año reúne a los actores disruptivos para que planteen su percepción del progreso. La relevancia de este caso es que ciertamente se crean liderazgos, pero también se incluyen perspectivas y experiencias de mejora en la calidad de programas y políticas para todos.
- **Transparencia y rendición de cuentas:** La transparencia implica garantizar que los procesos de toma de decisiones y las políticas sean accesibles y comprensibles para todos. La rendición de cuentas se refiere a la responsabilidad de los actores involucrados en la gobernanza digital, asegurando que rindan cuentas de sus acciones y decisiones. La transparencia y la rendición de cuentas fortalecen la confianza y promueven una toma de decisiones más justa y equitativa. Existe un viejo adagio que dice que *hasta en el último acto privado hay algo de responsabilidad pública*. Todos los actores de desarrollo tecnológico más allá de la norma, tienen una responsabilidad ética y moral de transparentar sus acciones y efectos por los trabajos que desarrollen.
- **Cooperación Internacional:** Internet, la tecnología y los desarrollos de la Cuarta Revolución Industrial trascienden todo tipo de fronteras y en ese sentido la cooperación internacional es fundamental, porque a través de ella es posible dar coherencia y uniformidad a las políticas que el sector público emita en torno a los desarrollos. Ahí es donde los desafíos relacionados con la protección de datos, la ciberseguridad y la privacidad pueden armonizar esfuerzos y entendimientos entre los países para que se materialicen derechos en favor de los consumidores. En ese sentido, y dado que

Internet y la tecnología trascienden las fronteras nacionales, la cooperación internacional y la coherencia en las políticas son fundamentales. Los desafíos relacionados con la ciberseguridad, la protección de datos y la privacidad requieren una colaboración efectiva entre naciones para abordarlos de manera conjunta. Además, la armonización de las políticas y regulaciones entre países puede facilitar el intercambio de información y la protección de los derechos en el entorno digital.

- **Innovación y adaptabilidad:** la gobernanza digital debe ser conducida por dos vertientes: la flexibilidad y la adaptabilidad a efecto de hacer frente a los rápidos avances tecnológicos y los nuevos desafío que surgen todos los días. En ese sentido, la gobernanza se debe supeditar a la evaluación continua de la innovación y su capacidad de adaptarse al cambio.

En suma, la gobernanza digital es un enfoque que debe establecerse a efecto de establecer un marco normativo y de políticas que promuevan un uso inclusivo-incluyente, equitativo, accesible y responsable de la tecnología. Por lo tanto, y para que eso suceda, es necesaria la participación de las partes interesadas y conducidas principalmente por las áreas técnicas y gobiernos de los estados; implica la consideración de la transparencia, la rendición de cuentas, la misma cooperación internacional y el respeto a los derechos humanos. Si se consideran de entrada estos principios, se cuenta con una muy buena base para construir entornos digitales más seguros, éticos y respetuosos de los derechos de los consumidores, aunado a la necesaria implementación de regulaciones efectivas.

3.4 Regulación, regulación, regulación: cartas de derechos digitales (Dimensión Política)

Los marcos legales y regulaciones son fundamentales porque a través de ellos se protegen los derechos y libertades fundamentales digitales. O sea, esto implica desarrollar leyes y regulaciones claras y actualizadas que aborden temas como la privacidad, la protección de datos, la ciberseguridad, la neutralidad de la red y la responsabilidad de los actores digitales.

En principio, y como marcos paraguas para el aseguramiento de derechos digitales, existen una serie de documentos de alcance integral que diferentes países han desarrollado para asegurar estas prerrogativas. Hoy por hoy, las cartas de derechos digitales que precisamente son documentos que establecen principios y valores fundamentales

que deben protegerse en el ámbito digital. Al establecer una serie de derechos digitales, se busca garantizar que los individuos tengan control sobre su información personal, se proteja su privacidad y se promueva la libertad de expresión en línea.

Uno de los aspectos más importantes de las cartas de derechos digitales es la protección de la privacidad. Actualmente, los datos personales están todo el tiempo expuestos y recopilados por diversas entidades. Y las cartas de derechos digitales enfatizan la importancia de obtener el consentimiento informado antes de recopilar y utilizar los datos personales, así como garantizar su seguridad y protección contra el acceso no autorizado. Estas medidas son fundamentales para preservar la autonomía, seguridad y dignidad de los consumidores y usuarios.

Además de la privacidad, las cartas de derechos digitales también promueven la libertad de expresión en línea. Internet se ha convertido en una plataforma crucial para el intercambio de ideas y la participación política y ciudadana. Sin embargo, la censura y la vigilancia gubernamental pueden restringir esta libertad fundamental. Las cartas de derechos digitales establecen que los individuos tienen el derecho de expresar sus opiniones libremente en línea, siempre y cuando no infrinjan los límites legales establecidos. Asimismo, se busca garantizar el acceso equitativo y sin discriminación.

Adicionalmente, las cartas de derechos digitales también abordan temas como la neutralidad de la red, la protección de los derechos de autor, el acceso a la información y la participación ciudadana en la toma de decisiones relacionadas con la tecnologías. Estas cartas no sólo establecen los derechos de los usuarios y los consumidores, sino que también delinean las responsabilidades de los gobiernos, las empresas y los usuarios para garantizar el respeto y la protección de estos derechos.

La implementación efectiva de las cartas de derechos digitales presenta desafíos significativos. Dado que Internet no conoce límites exactos, se requiere una cooperación internacional efectiva para establecer estándares comunes y garantizar el cumplimiento más o menos generalizado. Los prontos avances tecnológicos son los principales desafíos en términos de mantener las cartas actualizadas, útiles y relevantes, justo en la medida que surgen nuevas prácticas y tecnologías.

A pesar de estos desafíos, las cartas de derechos digitales hoy juegan ya un papel crucial en la protección de garantías de los usuarios y consumidores. Establecen un marco que guía las toma de decisiones y las políticas relacionadas con la tecnología. Además, promueven una mayor conciencia sobre los derechos digitales y fomentan la rendición de cuentas por parte de los actores involucrados. Por ahora, las cartas de derechos digitales varían en contenido y alcance en las naciones que cuentan con ellas y tienen focalizaciones particulares.

Así por ejemplo, el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión del mismo, el 15 de diciembre de 2022, adoptaron la **Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales**, que expresa el compromiso de la Unión Europea con una transformación digital protegida, segura y sostenible que sitúe a las personas en el centro, en congruencia con los valores y los derechos fundamentales de la Unión. Y el centro del compromiso tiene que ver con la solidaridad, la conectividad, una mejor educación, la formación de capacidades digitales, condiciones de trabajo justas y equitativas, así como con la asequibilidad en los servicios públicos digitales en línea. Esta declaración también contempla la inclusión, la libertad de elección, la participación en el espacio público digital, la seguridad, la protección y el empoderamiento digital, así como la sostenibilidad. Su objetivo es subrayar que los derechos en general deben respetarse tanto en línea como fuera.

Aunque por el momento no es una norma jurídica, la Declaración no es una mera intención política, dado que en principio, integra los valores fundamentales de la UE en el entorno digital, pero también es una vía rumbo a la manifestación de un panorama constitucional, lo que muchos juristas ya denominan constitucionalismo digital, muy ad hoc con los valores constitucionales europeos generales.

La Declaración constituye un faro hacia las próximas décadas digitales y para que en ese camino se formulen políticas públicas para el entorno digital que procure valores democráticos en la era digital.

Pero también hay otros rasgos importantes porque si se habla de derechos digitales, entonces, el alcance de la Declaración necesariamente trastocaría o involucraría, más bien, la participación de los Tribunales, como el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que tendría que considerar la declaración y los documentos que deriven de ella para sus actuaciones en los próximos años.

3.4.1 Cartas de derechos digitales y casos particulares

Así mismo, también la declaración tiene implicaciones para el caso particular de los miembros de la Unión Europea, que en algunos casos ya cuentan con cartas de derechos digitales y que por ende, los esfuerzos de la Unión incidan en los esfuerzos y trabajos que ya han avanzado. Por ejemplo, está el caso de España que en julio de 2021 aprobó su propia Carta de Derechos Digitales, que fue diseñada por un el Ministerio de Asuntos Económicos y Transformación Digital con el objeto de establecer un conjunto de derechos que protejan los intereses y las libertades de los ciudadanos en el ámbito digital, garantizando su privacidad y seguridad en Internet y una educación

digital adecuada. Este documento se inspira en la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea y en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas.

La Carta de Derechos Digitales española integra al menos 27 derechos relacionados con la libertad, la igualdad, la participación y conformación del espacio público, el entorno laboral y empresarial, entornos digitales específicos, garantías; todo ello, desde el más amplio sentido de la gobernanza digital, sustentado en que el documento fue redactado desde el más alto nivel del gobierno español y considerando el marco amplio de la comunidad europea a la que pertenece. En consecuencia, lo que seguirá es que se adecúe a los productos que entregue la Declaración Europea sobre los Derechos y Principios Digitales.

Previamente a este caso, la Generalidad de Cataluña, a través del Departamento de Políticas Digitales y Administración Pública en 2019, expidió su propia Carta catalana por los derechos y las responsabilidades digitales (una herramienta viva y dinámica con vocación normativa y de contribución al debate global), que tiene como premisa que ciudadanas y ciudadanos son parte viva y no sólo administrada para la formulación del debate de los derechos digitales, siendo justo la era digital la que puede terminar de empoderar ciudadanos, y este trabajo diría, también a los consumidores.

Por su parte, Francia cuenta con su Ley Digital (2016) que establece disposiciones que incluyen el impulso de la digitalización en todo el territorio francés, el impulso del Open Data, la garantía de acceso a Internet para todos los ciudadanos, la protección de datos y la protección de los consumidores. El caso francés reconoce a los usuarios también como consumidores.

Por otro lado, la Carta Iberoamericana de Principios y Derechos en Entornos Digitales, aprobada en el marco de la XXVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno realizada en Santo Domingo, República Dominicana, el pasado 25 de marzo de 2023, que tiene como virtud, posicionar a la ciudadanía en el centro de la transformación digital y aborda las brechas existentes. La carta aborda derechos y deberes en entornos digitales; inclusión digital y conectividad; privacidad; ciberseguridad; acceso pleno a la educación, la cultura y la salud en entornos digitales inclusivos y seguros; administración pública digital; economía digital, justa, inclusiva, y segura; abordaje de tecnologías y cooperación iberoamericana para la transformación digital.

Así, las cartas de derechos digitales y algunas de esfuerzos específicos en materia y entorno digital se han convertido en herramientas esenciales para proteger los derechos fundamentales en el ámbito digital. Establecen principios y valores fundamentales que deben respetarse en el entorno en línea, como la privacidad, la seguridad y la liber-

tad de expresión. A medida que la tecnología continúa avanzando, es fundamental que los gobiernos, las empresas y los individuos se unan para garantizar la implementación efectiva de estas cartas y salvaguardar los derechos de todos en el mundo digital.

3.5 Promoción de políticas de competencia y empoderamiento de consumidores (Dimensión Praxiológica)

Las políticas de competencia económica fungen con un papel relevante para el desarrollo de sociedades prósperas y más justas. Las políticas de competencia promueven la eficiencia económica, estimulan la innovación, protegen los derechos de los consumidores y contribuyen a la estabilidad económica.

Como el objeto de las políticas de competencia es establecer un entorno justo y equitativo para todas las empresas, estas políticas terminan repercutiendo en mejores servicios. Pero para que eso suceda corresponde a las autoridades reguladoras promover mercados competitivos.

A) ¿Qué es la Competencia económica?

Los mercados suelen identificarse como un complejo conjunto de transacciones de procesos o de intercambio de bienes y servicios. Se les suele ver como aquellos espacios en los que confluyen oferentes y demandantes. Y los mercados tienen como premisa la oferta de bienes y servicios, de los cuales, los usuarios se benefician de aquellos que ofrecen mejores precios y calidad. De tal suerte, que en términos económicos, la competencia económica es un conjunto de actos desarrollados por agentes económicos, que rivalizan con el fin de asegurar la participación efectiva de sus bienes y servicios en un mercado determinado.

Como cita la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), los gobiernos con frecuencia intervienen en los mercados para regular la conducta de las empresas. Pueden existir razones económicas sólidas para intervenir, como el control de fallas del mercado surgidas de la presencia de externalidades, la vigilancia de los recursos públicos comunes y los bienes públicos, la limitación del poder de mercado y reducción de ineficiencias debidas a la asimetría o insuficiencia de información. Además de la regulación económica, los gobiernos reglamentan la conducta de las empresas a fin de fomentar el cumplimiento de metas valiosas en áreas como salud, seguridad y calidad ambiental (OCDE, 2011: 9). Parte de estas intervenciones se concentran en lo que es la política de competencia económica.

Y esta política tiene relevancia porque puede:

- Evitar poder de mercado que sea explotado por monopolios.
- Controlar las externalidades negativas que causen ciertas industrias.
- Establecer impuestos.
- Fomentar innovaciones o reparaciones de daños.
- Minimizar accidentes.
- Promover normas y lineamientos que puedan hacer más seguras ciertas actividades productivas.
- Impulsar y establecer estándares para asegurar la calidad de bienes y servicios.
- Garantizar la seguridad y derechos de los consumidores

B) Entorno y políticas de competencia regional

En América Latina se han establecido diferentes órganos especializados en competencia económica o regulación de servicios digitales. Los que en el caso de América Latina y el Caribe se han configurado en cuanto a competencia económica de manera general, han sido los siguientes casos destacables:

- **Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE) (México):** La COFECE es un organismo constitucional autónomo encargado de promover y garantizar la competencia económica en México. Tiene la facultad de investigar y sancionar prácticas anticompetitivas tanto en el ámbito tradicional como en el entorno digital, aunque comparte atribuciones con el Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) que también es un ente constitucional autónomo.
- **Superintendencia de Industria y Comercio (SIC) (Colombia):** La SIC es la entidad encargada de proteger y promover la competencia económica en Colombia. Además de sus funciones tradicionales, la SIC ha establecido una unidad especializada en la regulación y supervisión de los servicios digitales.
- **Superintendencia de Control del Poder de Mercado (SCPM) (Ecuador):** La SCPM es el organismo encargado de prevenir, controlar y sancionar prácticas anticompetitivas en Ecuador. En el ámbito digital, la SCPM ha desarrollado iniciativas para regular las plataformas en línea y proteger los derechos de los consumidores.

Estos son algunos casos destacables de instituciones y políticas de competencia en la región de América Latina. Es importante considerar que la creación y estructura de los órganos de competencia económica o regulación pueden variar de un país a otro. Cada

país tiene su propio marco legal y estructura institucional para abordar los desafíos específicos de la competencia económica en el entorno digital.

Ahora bien, particularmente, en la era digital, la concentración del poder económico en manos de unas pocas empresas tecnológicas ha planteado desafíos significativos para la protección de los derechos digitales. En este contexto, las políticas de competencia económica desempeñan un papel crucial porque su objeto es garantizar un entorno de mercado justo y competitivo y que incluso no concentre servicios digitales ni en pocos proveedores privados ni tampoco en manos estatales, por los riesgos que se podrían correr en materia de manipulación de datos personales o lo que ya se ha citado en torno a que podrían poner en riesgo libertades de expresión.

En ALC los reguladores de telecomunicaciones desempeñan un papel crucial para garantizar un entorno competitivo, promover inversión y proteger derechos de usuarios. Sin embargo, estos organismos enfrentan diversos desafíos que dificultan su labor efectiva. Así como en líneas anteriores se mencionaron algunos de los organismos regionales que se dedican a la competencia económica, en la región también existen varios reguladores de comunicaciones y servicios digitales encargados de supervisar y regular estos sectores en cada país. A continuación, se mencionan de manera sucinta algunos:

- **Agencia Nacional de Telecomunicaciones (ANATEL) (Brasil):** ANATEL es el organismo regulador de las telecomunicaciones en Brasil. Se encarga de regular y supervisar el mercado de telecomunicaciones, promoviendo la competencia, protegiendo los derechos de los usuarios y asegurando la calidad de los servicios.
- **Superintendencia de Telecomunicaciones (SUTEL) (Costa Rica):** SUTEL es el regulador de las telecomunicaciones en Costa Rica. Su misión es promover la competencia, regular el mercado de las telecomunicaciones y proteger los derechos de los usuarios.
- **Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) (México):** El IFT es el regulador de las telecomunicaciones en México. Su objetivo es promover la competencia y el desarrollo eficiente de los servicios de telecomunicaciones, garantizando la libre concurrencia y la protección de los derechos de los usuarios.

Aunque destacablemente en América Latina, Argentina, Brasil y México son los países que presentan mayor institucionalidad en cuanto a políticas de regulación y competencia económica para los mercados digitales. La principal ventaja en estos casos es que

por su naturaleza de régimen federal, toda la política de competencia y las regulaciones que se emiten determinan a nivel nacional, subnacional, local y municipal, lo que justamente se cascadea desde la federación, considerando incluso que en casos como el de México, la política de competencia se desenvuelve desde organismos autónomos pero considerados en la constitución.

C) Problemática de concentraciones de los mercados digitales en ALC

Sin embargo, el principal problema para garantizar los derechos digitales es que en la región de América Latina y el Caribe está relacionado con la alta concentración del mercado de las telecomunicaciones, lo que limita la competencia y dificulta la entrada de nuevos actores, y por ende, esto actúa en perjuicio de los consumidores.

Así, para 2020, mientras según McKinsey Global Institute, el comercio electrónico aumentó en 2020 cinco veces más rápido que antes de ese año (MGI, 2021: 57-59) debido a la pandemia de Covid-19; en el caso de Latinoamérica, la región experimentó un crecimiento acelerado que llevó a que hubiera un aumento de 37 por ciento en las ventas en línea con respecto al año anterior. Sin embargo, gran parte de esas transacciones estuvieron concentradas en pocas plataformas y sí muchas empresas dominantes.

Por ejemplo, la CEPAL identificó que las cinco principales empresas de comercio electrónico en América Latina representaron alrededor del 60 por ciento de las ventas totales de la región. De igual manera, según Statista, en cuanto a motores de búsqueda, Google concentra una participación de mercado en América Latina superior al 90 por ciento, lo que indica su posición dominante en el sector de motores de búsqueda en la región (Statista, 2022).

En Redes Sociales en el mundo, prácticamente poco más de la mitad de los habitantes en la Tierra son usuarios de las mismas. En el caso de América Latina de 2019 a 2020, el número de usuarios aumentó en 82 por ciento. Y en ese sentido, según el informe *Estudio de Redes Sociales en América Latina 2020*, elaborado por We Are Social y Hootsuite, Facebook fue la plataforma de redes sociales más utilizada en los países de América Latina, con una alta penetración en la región.

En consonancia con lo anterior otros gigantes tecnológicos como Amazon y Uber han consolidado posiciones dominantes en varios sectores de la economía digital de la región, lo cual supone varios riesgos, el primero no tener otras opciones de consumo que puedan ser más competitivos en calidad y precio, sino que también concentren información excesivamente.

Lo anterior no es poca cosa, no sólo por el crecimiento de los usuarios, sino porque ya ha habido casos en donde la información de los usuarios ha estado comprometida. Basta recordar cómo en abril de 2018, Mark Zuckerberg, fundador de Facebook, tuvo que comparecer y ofrecer disculpas ante el Senado de los EE.UU. por compartir indebidamente 87 millones de datos personales de sus usuarios sin permiso a la compañía Cambridge Analytica.

Así mismo, el poder de mercado de las empresas poderosas digitales en América Latina puede afectar a las empresas locales y emprendedoras. Al contar con una posición dominante y recursos significativos, las empresas digitales pueden dificultar la competencia justa y equitativa para las empresas locales. Y esto puede limitar la innovación, restringir la diversidad de opciones y crear desequilibrios en los diferentes ecosistemas empresariales de ALC.

La poca competencia económica real en los servicios digitales y el poder de mercado de las empresas digitales también plantea dificultades para la protección de los derechos e intereses de los consumidores. La falta de competencia en ciertos sectores puede llevar a precios más altos, servicios de menor calidad y limitaciones en la protección de datos y la privacidad. Además, las empresas dominantes pueden imponer condiciones contractuales y términos de uso que favorezcan sus intereses y limiten las opciones para los consumidores.

D) Acciones para fomentar la competencia en beneficio de los consumidores de los servicios digitales

En principio, para abordar los problemas de competencia de oferta de servicios digitales para los consumidores en América Latina, es indispensable que se fortalezcan las políticas antimonopolio y promover la competencia efectiva mediante medidas como la implementación de licitaciones transparentes para el acceso a espectro radioeléctrico y la adopción de políticas de interconexión justas y no discriminatorias.

Las leyes de competencia económica son clave para incentivar la innovación en los servicios digitales. Al fomentar la competencia, se promueve que las empresas busquen constantemente nuevas formas de mejorar sus productos y servicios, lo que beneficia a los consumidores. En términos generales, la existencia de mercados competitivos estimula la inversión en investigación y desarrollo, impulsando la creación de nuevas tecnologías y soluciones digitales más eficientes, seguras y asequibles.

Adicionalmente a lo anterior, se identifican acciones específicas que pueden ser de mucha relevancia para favorecer la procuración de los derechos de los consumidores digitales en ALC:

- Los reguladores de telecomunicaciones deben impulsar políticas que promuevan el acceso universal a servicios de calidad, especialmente en áreas rurales y de bajos ingresos. Esto puede lograrse a través de la implementación de programas de conectividad rural, la promoción de infraestructuras compartidas y el fomento de la competencia en zonas menos atendidas.
- Es necesario que se promueva la entrada de nuevos actores mediante políticas antimonopolio, licitaciones transparentes de espectro y regulaciones de interconexión justas.
- La protección de los derechos de los usuarios es esencial para garantizar una experiencia satisfactoria y segura en el sector de las telecomunicaciones. Los reguladores deben fortalecer los mecanismos de protección al consumidor, como la implementación de regulaciones claras sobre publicidad engañosa, la garantía de la privacidad de los datos personales y la promoción de prácticas comerciales justas y transparentes.
- Es necesario reducir barreras burocráticas e implementar incentivos ficales para nuevos actores.
- Implementar programas de inclusión digital y aquellas que faciliten el acceso universal a servicios de telecomunicaciones, especialmente en áreas rurales y de bajos ingresos, a través de la expansión de infraestructura y la promoción de servicios asequibles.
- Es necesario fortalecer los mecanismos de protección al consumidor, estableciendo regulaciones claras y efectivas que garanticen privacidad de los datos, transparencia en la publicidad y resolución de conflictos entre usuarios o consumidores y proveedores de servicios.
- Adoptar enfoques flexibles y ágiles para adaptarse a los avances tecnológicos, revisando y actualizando regularmente las regulaciones para fomentar la innovación.

El caso de IFT en México como autoridad regulatoria autónoma y promotora de la competencia, a diez años de su origen (2013), ha sido exitoso. En dicho periodo ha logrado generar acciones regulatorias que se han traducido en disminución de casi 30 por ciento de los precios de comunicaciones para los usuarios, con una inversión en el Instituto baja, ya que por cada peso que se invierte en él, genera 47 en beneficio de la población o los usuarios digitales. Adicionalmente, la promoción de derechos y competencia auspiciada por IFT ha logrado en una década los siguientes beneficios que no son poca cosa pero que tampoco y por ahora son suficientes:

- Eliminar cargos de larga distancia nacional.
- Crear un comparador de servicios de telecomunicaciones.
- Establecer derechos de los usuarios a través de una Carta de Derechos mínimos.
- Garantizar la inclusión social e igualdad: Usuarios con discapacidad.
- Transitar de televisión analógica a digital: mayor calidad.
- Autorizar de nuevos canales de TV abierta.
- Crear la herramienta #SoyUsuario para atender inconformidades a través de mediación.
- Garantizar cambio de compañía telefónica con portabilidad en 24 horas.

Por lo tanto, es medular que las acciones públicas incidan efectivamente y a favor de los consumidores de los usuarios de los servicios digitales, sólo así se podrán cerrar las brechas ahí.

CONCLUSIONES

La Cuarta Revolución Industrial ofrece muchas oportunidades y beneficios para los consumidores, pero al mismo tiempo plantea desafíos significativos en torno a brechas digitales y la protección de los derechos humanos y de los consumidores. Para garantizar que los consumidores puedan acceder a los beneficios de la revolución digital 4.0 es fundamental abordar las brechas digitales y promover la igualdad de oportunidades en el en-

Víctor Fabián Coca Reyes

Es Licenciado en Relaciones Internacionales por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y Maestro en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública de México (INAP). En 2019, obtuvo Mención Honorífica por su investigación Estado y Revoluciones Industriales, en la edición XLIII del Premio Nacional de Administración Pública del Instituto Nacional de Administración Pública de México. Y en 2020 obtuvo el Primer premio del XXXIII Concurso Internacional del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) sobre Reforma del Estado y Modernización de la Administración Pública 2020, por el trabajo: Estos son los buenos tiempos. Construcción de capacidades para la Administración Pública Electrónica (e-AP), a partir de la cognición de la Cuarta Revolución Industrial, mismo que fue publicado por el mismo CLAD.

victorfabiancoca83@gmail.com

torno digital. Se identifican al menos las siguientes brechas digitales en regiones desfavorecidas como especialmente sucede con el caso de América Latina y El Caribe (ALC): de acceso; de contenido; de habilidades; de confianza y seguridad; y de participación. En una región en donde el 10 por ciento de la población más rica concentra una porción de los ingresos mayor que en cualquier otra región (37 por ciento), mientras que el 40 por ciento más pobre recibe la menor parte (13 por ciento), se corre un enorme riesgo de que la participación de las personas en los servicios y productos de la Cuarta Revolución Industrial sea muy lenta o que incluso en algunos casos no se dé, justo porque estas brechas se amplíen al interior de las sociedades latinoamericanas.

Sólo a través de acciones consensuadas y holísticas que consideren la inversión en infraestructura, la promoción de competencias y habilidades digitales, regulaciones adecuadas y promoción de política de competencia efectiva, será posible asegurar que los derechos de los consumidores se procuren, se mantengan vigentes y se proteja a la mayor parte de los miembros de nuestras sociedades. De esta manera será más sencillo conducir la transformación digital.

Particularmente en el caso de América Latina, los marcos legales e institucionales en materia de competencia muestran algunos rezagos para enfrentar de mejor forma los desafíos de la economía digital.

En un mundo cada vez más interconectado, las cartas de derechos digitales se han convertido en herramientas esenciales para proteger los derechos fundamentales en el ámbito digital. Establecen principios y valores fundamentales que deben respetarse en el entorno en línea, como la privacidad, la seguridad y la libertad de expresión. A medida que la tecnología continúa avanzando, es fundamental que los gobiernos, las empresas y los individuos se unan para garantizar la implementación efectiva de estas cartas y salvaguardar los derechos de todos en el mundo digital.

Paralelamente, la protección de los derechos digitales en un entorno dominado por unas pocas empresas tecnológicas requiere una política de competencia económica sólida y eficaz. La política de competencia puede contribuir a la protección de la privacidad, la promoción de la diversidad de opciones, la facilitación de la innovación y la salvaguardia de la neutralidad de la red. Al promover la competencia justa y equilibrada, la política de competencia económica desempeña un papel esencial en la protección de los derechos fundamentales en el ámbito digital. Es necesario que los reguladores y los responsables de formular políticas adopten enfoques proactivos para garantizar una competencia saludable y un entorno digital en el que se respeten plenamente los derechos de los usuarios.

Especialmente, los reguladores de telecomunicaciones en América Latina juegan un papel muy importante, dado que enfrentan desafíos importantes en un entorno en constante evolución. Sin embargo, mediante la implementación de reformas y políticas públicas adecuadas, es posible superar estos obstáculos y promover un sector de las telecomunicaciones competitivo, inclusivo y en constante desarrollo. Es fundamental que los reguladores trabajen en colaboración con los actores relevantes, como empresas, sociedad civil y académicos, para garantizar el éxito de estas medidas y lograr una transformación digital equitativa y sostenible en la región.

En suma, una mayor competencia puede mejorar el desempeño económico de un país, habilitar oportunidades de negocios y reducir el costo de bienes y servicios en beneficio de los consumidores, aminorando con ello las brechas digitales. No obstante, numerosas leyes y regulaciones pueden restringir la competencia, por ello, es importante trabajar en mejores marcos regulatorios.

BIBLIOGRAFÍA

Amnistía Internacional, AI. (2022) Center for Economic and Social Rights. *Desigual y letal. Informe 2021/22*. Disponible en: https://www.amnesty.org/es/wp-content/uploads/sites/4/2022/04/AMR0154832022SPANISH.pdf Consultado el 4 de junio de 2023.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2023) *Desarrollo de habilidades digitales en América Latina y el Caribe: ¿Como aumentar el uso significativo de la conectividad digital?* Disponible en: file:///C:/Users/IN336819/Downloads/Desarrollo-de-habilidades-digitales-en-America-Latina-y-el-Caribe-Como-aumentar-el-uso-significativo-de-la-conectividad-digital.pdf. Consultado el 2 de junio de 2023.

Banco Mundial. (2021) *Comercio (% del PIB)*. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicator/NE.TRD.GNFS.ZS. Consultado el 17 de junio de 2023.

Banco Mundial. (2022) *Personas que usan Internet (porcentaje de la población)*. Disponible en: https://datos.bancomundial.org/indicator/IT.NET.USER.ZS. Consultado el 24 de junio de 2023.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) *Cartas Iberoamericanas*. Disponible en: https://clad.org/escuela/publicaciones-escuela-clad/cartas-iberoamericanas/. Consultado el 5 de junio de 2023.

Coca Reyes, Victor Fabián (2020) Estos son los buenos tiempos: construcción de capacidades para la administración pública electrónica (e-AP), a partir de la cognición de la cuarta revo-

lución industrial. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Disponible en: https://clad.org/wp-content/uploads/2020/12/primer-premio-Victor-Coca.pdf. Consultado el 17 de junio de 2023.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2016) *América Latina y el Caribe es la región más desigual del mundo. ¿Cómo solucionarlo?* Disponible en: https://www.cepal.org/es/articulos/2016-america-latina-caribe-es-la-region-mas-desigual-mundo-como-solucionarlo. Consultado el 2 de junio de 2023.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2022) *Las tasas de pobreza en América Latina se mantienen en 2022 por encima de los niveles prepandemia, alerta la CEPAL*. Disponible en: https://www.cepal.org/es/noticias/mundo-alcanza-8-mil-millones-habitantes-cuales-662-millones-viven-america-latina-caribe#:~:text=enEnglishEspa%C3%B1ol-,El%20mundo%20alcanza%20los%208%20mil%20millones%20de%20habitantes%2C%20de,Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el%20Caribe. Consultado el 17 de junio de 2023.

El Financiero (2022) *América Latina: 1 de cada 2 empresas sufrió incidentes de ciberseguridad y robo de credenciales bancarias aumentó 428% en último año.* Disponible en: https://www.elfinancierocr.com/tecnologia/america-latina-1-de-cada-2-empresas-sufrio/ZRYF6OGCRBFZBNBMDNAQCUSOWU/story/. Consultado el 24 de junio de 2023.

Freund Caroline & Sánchez Páramo Carolina (2021) *Lograr que el comercio beneficie a los pobres*. Banco Mundial Blogs. 19 de mayo de 2021. Disponible en: https://blogs.worldbank.org/es/voices/lograr-que-el-comercio-beneficie-los-pobres#:~:text=La%20relaci%C3%B3n%20entre%20el%20comercio,del%2036%20%25%20al%209%20%25. Consultado el 17 de junio de 2023.

Gómez, Navarro Dulce Angélica; Alvarado López, Raul Arturo & Martínez Domínguez, Marlen (2018) *La brecha digital: una revisión conceptual y aportaciones metodológicas para su estudio en México*. Entreciencias: Diálogos en la sociedad del conocimiento. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: https://www.redalyc.org/journal/4576/457654930005/457654930005.pdf. Consultado el 24 de junio de 2023.

GSMA Intelligence (2022) *La economía móvil en América Latina 2022*. Disponible en: https://www.gsma.com/mobileeconomy/wp-content/uploads/2022/11/SPANISH_GSMA_LATAM_ME2022_R_Web.pdf. Consultado el 25 de septiembre de 2023.

Kaplan, Jerry (2016) *Artificial Intelligence. What evereyone needs to know*. Oxford University Press, USA.

McKinsey Global Institute. (2021) *The Future of Work after COVID-19*. Nueva York. Disponible en: https://www.mckinsey.com/featured-insights/future-of-work/the-future-of-work-after-covid-19. Consultado el 25 de junio de 2023.

Morillo, Jesús. (2021) Irene Vallejo: «Las tecnologías necesitan de un contrapunto humanístico y ético». En Cultura de ABC de Sevilla. 4 de mayo de 2021. Disponible en: https://sevilla.abc.es/cultura/libros/sevi-irene-vallejo-tecnologias-necesitan-contrapunto-humanistico-y-etico-202105041931_noticia.html. Consultado el 16 de junio de 2023.

M4rketing Ecommerce, 2023. *El número de usuarios de internet en el mundo crece un 1,9% y alcanza los 5.160 millones* (2023) Disponible en: https://marketing4ecommerce.net/usuarios-de-internet-mundo/. Consultado el 24 de junio de 2023.

Naser, Alejandra (coordinadora) (2021) Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación. Comisión Económica para America Latina y el Caribe (CEPAL) y Cooperación española. Naciones Unidas: Santiago, Chile. Disponible en: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf. Consultado el 24 de junio de 2023.

Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) (2021) *Generar Confianza para Fortalecer la Democracia. Resumen con los principales hallazgos de la Encuesta sobre Confianza de la OCDE*. Disponible en: https://www.oecd.org/governance/trust-in-government/oecd-trust-survey-main-findings-es.pdf. Consultado el 24 de junio de 2023.

Organización para la Cooperación y Desarrollos Económicos (OCDE) (2011) *Herramientas para la evaluación de la Competencia. Volumen II: Guía. Versión 2.0*. Disponible en: https://www.oecd.org/daf/competition/98765433.pdf. Consultado el 18 de junio de 2023.

Organización Internacional del Trabajo (2022) *Panorama laboral 2022. América Latina y el Caribe*. Disponible en: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_867497.pdf. Consultado el 17 de junio de 2023.

Pacto Mundial Red Española (2022) *¿Qué son los derechos digitales y cuál es su relación con los ODS?* Disponible en: https://www.pactomundial.org/noticia/que-son-los-derechos-digitales-y-cual-es-su-relacion-con-los-ods/. Consultado el 18 de junio de 2023.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2021) *Informe Regional de Desarrollo Humano 2021. Atrapados: alta desigualdad y bajo crecimiento en América Latina y el Caribe*. Nueva York, Estados Unidos. Disponible en: https://hdr.undp.org/system/files/documents/rhdrrblac2021espdf.pdf. Consultado el 1 de junio de 2023.

Statista. (2022) P*orcentaje de tráfico de búsqueda de computadora procedente de Google en América Latina y el Caribe en marzo de 2022, por país*. Disponible en: https://es.statista.

com/estadisticas/1300190/america-latina-participacion-de-google-en-busquedas-de-computadora-por-pais/. Consultado el 25 de junio de 2023.

Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) (2022) *Inclusión Digital para todos.* Disponible en: https://www.itu.int/es/mediacentre/backgrounders/Pages/digital-inclusion-of-all.aspx#:~:text=La%20pandemia%20de%20COVID%2D19%20propici%C3%B3%20un%20aumento%20de%20la,63%25%20de%20la%20poblaci%C3%B3n%20mundial.. Consultado el 24 de junio de 2023.

Vallejo, Irene (2023) *Los dátiles del olvido*. En Milenio. 16 de junio de 2023. Disponible en: https://www.milenio.com/cultura/laberinto/los-datiles-del-olvido-por-irene-vallejo. Consultado el 16 de junio de 2023.

Seguridad y Prevención

Buen Gobierno

Revista Buen Gobierno
e-ISSN: 2863 - 1643
director@revistabuengobierno.org.mx
Fundación Mexicana de Estudios Políticos
y Administrativos A.C.
México

Cómo citar:
Barragán Martínez Xavier y Villacís Batallas Marco Antonio
"Impacto económico de las actividades del crimen organizado
en la frontera colombo-ecuatoriana al 2021"
e-ISSN: 2863 - 1643
Revista Buen Gobierno No. 35 Julio – Diciembre 2023
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
México

DOI
http://xxxxxxxxxx

Impacto económico de las actividades del crimen organizado en la frontera colombo-ecuatoriana al 2021

Por Xavier Barragán Martínez y Marco Antonio Villacís Batallas
Recibido 15/10/23 Aceptado 20/12/23

RESUMEN

El objetivo de este trabajo es analizar el impacto de las operaciones de las actividades del crimen organizado en la frontera entre Ecuador y Colombia en el año 2021. En este cometido, la presente investigación se suscribe dentro una metodología de investigación descriptiva cualitativa, que utiliza una analítica de fuentes bibliográficas primarias y secundarias con las que se estimó el impacto del crimen organizado en el ámbito social y el aspecto económico. Dicho análisis se basó en el método SROI (*Social Return of Investments*), que consiste en la identificación, gestión y medición del impacto social o medioambiental generado por la actividad empresarial, asignándole un valor monetario. Los resultados alcanzados evidencian que las actividades en el mercado mundial del crimen organizado, según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNDOC) al 2022, generan 2.908,8 billones de dólares estadounidenses, por lo que el porcentaje del mercado de la frontera entre dichos países representa cerca del 0,45 % del mercado mundial. En esta línea, y en un esquema de escenarios, las actividades de tráfico de drogas en la frontera colombo-ecuatoriana en el 2021 tiene un valor económico de producción en un escenario pésimo de 3,31 billones de dólares, en uno medio de 6,61 billones y en un escenario óptimo de 13,22 billones de dólares.

Palabras claves: Actividades, Frontera Colombo-Ecuatoriana, Crimen Organizado, Impacto, Gobierno

The purpose of this work is to analyze the impact of the operations of organized crime activities on the Ecuador-Colombia border in the year 2021. In this endeavor, the present research subscribes to a qualitative descriptive research methodology that utilizes an analysis of primary and secondary bibliographic sources to assess the impact of organized crime on both the social and economic aspects. This analysis was based on the SROI (Social Return on Investment) method, which involves the identification, management, and measurement of the social and/or environmental impact generated by business activities, assigning it a monetary value. The results obtained demonstrate that activities in the global organized crime market, as per United Nations Office on Drugs and Crime UNDOC data up to 2022, generate 1.231 trillion US dollars, so the percentage of the market on the border between these countries represents approximately 0.45% of the global market. In this context, within a scenario framework, the Ecuador-Colombia border in 2021 has an economic production value of 3.31 trillion dollars in a lousy scenario, 6.61 trillion dollars in a moderate scenario, and 13.22 trillion dollars in an optimistic scenario.

Keywords: *Activities, Colombia-Ecuadorian Border, Organized Crime, Impact, Government*

INTRODUCCIÓN

Las permanentes actividades violentas del crimen organizado en la frontera entre Ecuador y Colombia, que abarcan secuestros, asesinatos e intimidaciones a la población, así como actos de terrorismo y sabotaje a la infraestructura pública, registrados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador (Comaco), ha obligado al Gobierno ecuatoriano a decretar tanto el estado de excepción, que faculta el empleo de Fuerzas Armadas en esta zona (Decreto Ejecutivo No. 296 del 27 de enero de 2018), como a elaborar una Ley de Seguridad Pública y del Estado que establezca una zona de seguridad de frontera bajo la responsabilidad de las Fuerzas Armadas de Ecuador.

Baje este marco, y en referencia a fuentes primarias y estadísticas de operaciones militares correspondientes a los años 2020 y 2021, se establece que los delitos en la jurisdicción de las provincias ecuatorianas de la frontera norte están relacionados con los Grupos Irregulares Armados (GIA) presentes en Colombia, los mismos que conforman al crimen organizado transnacional, realizando delitos conexos como el narcotráfico, el tráfico de armas, municiones y explosivos, tráfico ilícito de inmigrantes, contrabando de mercadería, junto con delitos hidrocarburíferos, minería ilegal, entre otros. Se evidencia, además, el uso de corredores de movilidad a través de las franjas fronterizas de las provincias limítrofes ecuatorianas (Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos) para desarrollar actividades de narcotráfico y abastecimientos logísticos, lo que involucra a los habitantes de las poblaciones fronterizas en actividades ilícitas y las relaciona con grupos armados.

En tal sentido, este artículo inicia con un análisis del crimen organizado en la frontera entre Ecuador y Colombia en el año 2021, que se origina principalmente por el incremento de actividades ilícitas ejecutadas por parte de organizaciones criminales, acontecimientos de violencia e inseguridad perpetrados por disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y grupos armados organizados (Plan Estratégico de Seguridad Fronteriza "Frontera Norte", 2018:7), lo que se suma a la falta de

efectividad en la implementación de una política pública de defensa y seguridad en la frontera entre ambos países (Plan Estratégico de Seguridad Fronteriza "Frontera Norte", 2018:7), lo cual, añadido a la capacidad de la criminalidad organizada para infiltrarse en las estructuras fundamentales de la sociedades democráticas en nuestro país, resulta catastrófico, al condicionar las conciencias de grupos políticos, jueces, policías, periodistas, empresarios, etc. (Jiménez y Castro Moral, 2010).

Situación que deviene en un crecimiento de actividades criminales de grupos de delincuencia organizada y sus operaciones vinculadas con el crimen organizado en la frontera colombo-ecuatoriana que derivan en el aumento de homicidios, secuestros, sicariatos, atentados contra infraestructura e incautaciones de droga y precursores, así como al aumento de plantaciones de hoja de coca en la frontera sur de Colombia y el evidente aumento de cultivos en la frontera ecuatoriana (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva, 2020).

Por tal razón, durante el año 2021 se ha llevado a cabo la ejecución de numerosas operaciones a cargo del personal militar ecuatoriano cumplidas en la frontera colombo-ecuatoriana para resguardar los recursos estratégicos y la seguridad del Estado ecuatoriano, teniendo como marco el respeto y la observancia de los procedimientos adecuados para asegurar los resultados esperados, precautelando los derechos de las personas y los bienes; y considerando la responsabilidad integral tanto sobre los fines como en los medios empleados; cumpliendo, además, con la Constitución de la República, la ley, los respectivos instrumentos internacionales de derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los conflictos armados (Midena, 2014); lo que evidencia un aumento de las operaciones del crimen organizado en la frontera entre Ecuador y Colombia.

Para llevar a cabo el presente análisis teórico se empleó una metodología que responde a una investigación descriptiva cualitativa, cuya analítica se nutrió de fuentes bibliográficas secundarias. De forma adicional, y como insumo para la estimación del impacto del crimen organizado en el ámbito social y que tiene como referencia el aspecto económico, se utilizó el método SROI (*Social Return of Investments*), que consiste en la identificación, gestión y medición del impacto social o medioambiental generado por la actividad empresarial, asignándole un valor monetario, ejercicio que definió escenarios en función del rendimiento monetario alcanzado con las operaciones militares respecto a las actividades del crimen organizado.

Los resultados alcanzados evidencian que las actividades de tráfico de drogas en el mercado mundial del crimen organizado, de acuerdo con la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito UNDOC, al 2022, generan 1.231 billones de dólares estadounidenses, por lo que el porcentaje del mercado de la frontera entre dichos países

representa cerca del 0,45 % del mercado mundial. En esta línea, y en un esquema de escenarios, las actividades de tráfico de drogas en la frontera colombo-ecuatoriana en el 2021 tiene un valor económico de producción en un escenario pésimo de 3,31 billones de dólares, en uno medio de 6,61 billones y en un escenario óptimo de 13,22 billones de dólares.

1. ESTADO DE LA CUESTIÓN

El punto de partida de esta investigación tiene como referencia a la geoeconomía[1], cuyo factor clave es la globalización intensa que acentúa la transnacionalización, la interdependencia y la conformación de nuevos tipos de conflictos que se caracterizan por la presencia de nuevos actores y grupos que pretenden controlar espacios geográficos, que, de manera inadvertida, se consideran como "ingobernados", de forma particular, en zonas fronterizas. Dichos territorios de intersección fronteriza, conocidos por lo general como "porosos", se ven afectados por las facilidades que ofrecen los avances tecnológicos, de comunicación, de intercambio social y económico, que son aprovechados por organizaciones delictivas, del crimen organizado y, en general, por grupos irregulares que amenazan a la población, la vigencia de la ley en el territorio y la soberanía nacional (Midena, 2018).

En paralelo, se ha elaborado la Agenda de Seguridad y Defensa, que está compuesta por las políticas, planes, directivas, órdenes y acuerdos del Gobierno ecuatoriano y las Fuerzas Armadas para atender a la situación presentada en la frontera entre Ecuador y Colombia. De dicho instrumento, se destaca, entre otros, el contexto estratégico exhibido en la tabla 1.

Tabla 1. **Contexto estratégico de las operaciones de las FF. AA. en la frontera Ecuador-Colombia**

- Política de la Defensa Nacional del Ecuador 2018
- Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte
- Plan Nacional de Seguridad Integral 2019-2030
- Plan Estratégico de Seguridad Integral Fronteriza "Frontera Norte"
- Plan Sectorial de la Defensa 2017-2021
- Plan Estratégico Institucional de Defensa 2017-2021
- Directiva de la Defensa Militar No. 001-2019
- Orden de Operaciones No. 02-2020 "Patria"
- Anexo "E" (Apoyo a las instituciones del Estado a la Orden de Operaciones 02-2020 "Patria")
- Orden Fragmentaria Nro. 7 "Neptuno"
- Orden Fragmentaria No. 16 "Vencedores"
- Acuerdo Ministerial No. 292, 2019
- Protocolo de complementariedad Comaco-Policía Nacional

Fuente: Elaboración propia.

[1] Véase https://www.apd.es/geoeconomia-economia-mundial/

En este contexto, la seguridad y defensa nacional en Ecuador es considerada como un bien público que requiere preservación y, por lo tanto, necesita de actividades políticas, psicosociales, económicas y militares, entre otras, para enfrentar situaciones que comprometen los intereses nacionales y que en la actualidad se fundamentan en el ordenamiento jurídico establecido en la Constitución de la República del 2008, los tratados internacionales, las leyes vigentes y los intereses nacionales que el Estado ecuatoriano quiere preservar; por lo que, para este cometido, identifica a las amenazas prioritarias y riegos en el ámbito de la seguridad, tal como se resume en la tabla 2.

Tabla 2. Categorización de las amenazas y riesgos

AMENAZAS	RIESGOS
Grupos irregulares armados	Tráfico de armas, municiones y explosivos
Organizaciones de narcotráfico y delitos conexos	Migración irregular
Organizaciones criminales transnacionales	Delitos en espacios acuáticos
Terrorismo	Explotación ilegal de recursos naturales
Violación del espacio aéreo	Contrabando
Ataques cibernéticos	Inequidad social

Fuente y elaboración: propia, tomado de la Política de Defensa, Seguridad y Desarrollo para la Frontera Norte.

Por otro lado, y al margen del contexto legal, normativo y estratégico, nos encontramos con el crimen organizado en la frontera colombo-ecuatoriana, que desafía el desarrollo y la gobernabilidad en la zona limítrofe de ambos países, ya que este fenómeno se ha generalizado y ha adquirido nuevas y más violentas formas de operación, dificultando de esta manera la vigencia del estado de derecho e impidiendo un efectivo imperio de la ley, lo que afecta gravemente la economía y la seguridad, desgastando los sistemas políticos y las actuaciones de las diferentes instituciones estatales (Solís y Rojas, 2008). Esto evidencia que el mayor impacto del crimen organizado está sobre las personas, debido a la violencia que genera y que atenta, de manera directa, contra la vida de hombres y mujeres de las poblaciones fronterizas, ya sea por vía directa, convirtiéndolas en sus víctimas, o, por vía indirecta, quitándoles la posibilidad de construir sociedades libres del temor y de la necesidad. En este sentido, la acción del crimen organizado va direccionada al beneficio que obtienen de las vulnerabilidades resultantes de la pobreza, la violencia, el crimen y sus delitos conexos, que impiden el desarrollo sostenible y constituyen una flagrante violación a todos los derechos humanos (Solís y Rojas, 2008).

Bajo este escenario, el crimen organizado en la frontera entre Ecuador y Colombia ha diseñado una propia capacidad para desestabilizar a las poblaciones fronterizas, desconfigurando la actividad económica, social y política de estas, sobresaliendo las actividades del comercio vinculadas íntimamente al blanqueo de activos, contrabando terrestre, marítimo y negocios ilícitos.

Al respecto, en 2022, la Oficina de las Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen (UNODC) publicó un informe en el que se advierte de un incremento del crimen organizado[2] y de sus delitos conexos; a esto se suma que en Colombia, a pesar de la firma del acuerdo de paz, la desmovilización y la entrega de las armas, no se ha alcanzado en su totalidad las metas planteadas, lo que originó la conformación de grupos irregulares armados[3] (GIA), como amenazas híbridas[4], cuyos actos delictivos, de acción violenta, pretenden causar terror en la sociedad (Solís y Rojas, 2008).

Por otro lado, los informes de Inteligencia de las Fuerzas Armadas de los Departamentos de Nariño y Putumayo (Colombia) han constatado el aumento de los cultivos ilícitos ubicados en la zona fronteriza con Ecuador, lo que ha generado la disputa entre grupos irregulares armados, que operan en diferentes sectores limítrofes con el territorio ecuatoriano, de manera específica, frente a las provincias de Sucumbíos, Carchi y Esmeraldas, en las que se evidencia la interacción con grupos ilegales transnacionales en la ejecución de actividades ilícitas, involucrando a la población de zonas vulnerables y afectando su seguridad.

Por su parte, la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) adoptó en Bridgetown[5] en 2002, un enfoque multidimensional de la seguridad que introduce otras formas para la prevención y gestión de las crisis, lo que permite la creación de la identidad nacional que se sustenta en la gobernabilidad y en la legitimidad de un Estado (ESDEG, 2019). Dicho enfoque determina un cambio en la definición tradicional de seguridad a una más amplia, que incorpora una combinación de problemáticas políticas,

[2] Producción de estupefacientes y sustancias psicotrópicas agravadas por el tráfico de armas, de personas y el lavado de activos, como catalizadores de mencionados actos; así como por acciones terroristas y secuestros.

[3] Se conceptualiza al grupo irregular armado (GIA) como el "grupo de guerrilla o de autodefensa, o una parte significativa e integral de los mismos como bloques, frentes u otras modalidades de esas mismas organizaciones que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerza sobre una parte del territorio un control tal que le permita realizar operaciones militares sostenidas y concertadas" (CC.FF.AA, 2020).

[4] Según el orden mundial, conformado por analistas especializados en distintas áreas de las relaciones internacionales. "Las amenazas híbridas son fenómenos que combinan ataques convencionales y no convencionales para desestabilizar un país"; concibiendo a las amenazas convencionales como aquellas de carácter militar y las no convencionales a las amenazas como ciberataques, terrorismo, campañas de desinformación o propaganda y presión política o económica. Los ataques híbridos pueden ser de actores no estatales o de Gobiernos (EOM, 2021).

[5] Véase en detalle en: http://www.oas.org/xxxiiga/espanol/documentos/docs_esp/agcgdoc15_02.htm

económicas, medioambientales y de seguridad humana (Midena, 2018). La nueva perspectiva en seguridad obliga a países como Ecuador a apegarse al derecho internacional y a las medias de confianza mutua, en tanto mecanismos para la resolución de conflictos, sin desestimar el uso del poder nacional en el momento en que los intereses del Estado se vean afectados. Con este precedente, en 2018 se elaboró una política que permita garantizar la soberanía, la protección de la población y el desarrollo, bajo el estricto respeto de los derechos humanos y las libertades consagradas en la Constitución ecuatoriana.

Por ello, el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador (Comaco), en cumplimiento de su misión, desde 2018 ha registrado las actividades violentas perpetradas por el crimen organizado en la frontera con Colombia, tales como secuestros, asesinatos e intimidaciones a la población, así como el cometimiento de actos de sabotaje a la infraestructura pública, lo que obligó al Gobierno ecuatoriano tanto a decretar el estado de excepción para el empleo de Fuerzas Armadas en esta zona (Decreto Ejecutivo No. 296 del 27 de enero de 2018), como a elaborar una Ley de Seguridad Pública y del Estado, que establece una zona de seguridad de frontera bajo la responsabilidad de Fuerzas Armadas de Ecuador.

En este sentido, y con base en fuentes primarias de inteligencia y estadísticas de operaciones militares correspondientes a los años 2020 y 2021, se establece que los delitos en la jurisdicción de las provincias de la frontera entre Ecuador y Colombia están relacionados con los GIA presentes en territorio colombiano, los mismos que conforman al crimen organizado transnacional, realizando delitos conexos como el narcotráfico, el tráfico de armas, municiones y explosivos, tráfico ilícito de inmigrantes, contrabando de mercadería y los riesgos tales como delitos hidrocarburíferos, minería ilegal, entre otros. Con lo que se evidencia además que dichas provincias continúan siendo utilizadas como corredores de movilidad por parte de milicianos y colaboradores del crimen organizado y los GIA, las franjas fronterizas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, para desarrollar actividades de narcotráfico y abastecimientos logísticos, lo que involucra a los habitantes de las poblaciones fronterizas tanto en actividades ilícitas como con grupos armados (Midena, 2018).

Se suma a esto que los acontecimientos de violencia e inseguridad ocurridos en la frontera norte del Ecuador, a inicios del 2018, perpetrados por grupos pertenecientes a la delincuencia organizada, provienen principalmente de la desmovilización de las FARC, quienes representan para el país una amenaza hibrida (Plan Estratégico de Seguridad Fronteriza "Frontera Norte", 2018); además, revelan el incremento de actividades ilícitas por parte de organizaciones criminales transnacionales perpetradas en las diferentes poblaciones de la frontera colombo-ecuatoriana, mostrando la conformación de nuevas estructuras de poder que representan en la actualidad un riesgo latente a la seguridad de las poblaciones de las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos e

Imbabura, ya que tratan de involucrar a los moradores de estos sectores para ampliar las estructuras del crimen organizado transnacional. (Plan Estratégico de Seguridad Fronteriza "Frontera Norte", 2018:10).

Es por esto por lo que el Gobierno ecuatoriano ha considerado como política de Estado la actualización de la Política de Defensa Nacional, articulada con la Constitución de la República, la Ley de Seguridad Pública y del Estado y el Plan Nacional de Seguridad Integral, diseñando de esta manera la Estructura del Sistema de Seguridad en la que se considera que la seguridad integral abarca dos grandes ámbitos: 1) la protección de los habitantes en el territorio ecuatoriano, garantizada por medio de la seguridad ciudadana bajo responsabilidad de la Policía Nacional, con el apoyo de FF. AA.; y 2) la defensa del Estado en sus dimensiones de soberanía territorial, protección en zonas de seguridad y áreas estratégicas bajo seguridad de Fuerzas Armadas. Todas estas leyes convergen en la seguridad del Estado ecuatoriano (Política de la Defensa Nacional del Ecuador, 2018:18-19).

La problemática nacional a atender es el alto nivel del crimen organizado en la frontera entre Ecuador y Colombia, analizando la situación en el año 2021, causada sobre todo por el incremento de las actividades ilícitas ejecutadas por parte de organizaciones criminales, junto con acontecimientos de violencia e inseguridad perpetrados por disidentes de las FARC y grupos armados organizados (Plan Estratégico de Seguridad Fronteriza "Frontera Norte", 2018:7), sumado a la falta de efectividad en la implementación de la política pública a de defensa y seguridad en la frontera colombo-ecuatoriana, lo que, añadido a la capacidad de la criminalidad organizada para incluirse en las estructuras fundamentales de la sociedades democráticas, en nuestro país resulta catastrófico, al condicionar las conciencias de grupos políticos, jueces, policías, periodistas, empresarios, etc. (Jaime-Jiménez & Castro Moral, 2010).

Lo descrito se sustenta en la mencionada geoeconomía de la zona limítrofe, que trae como efecto un crecimiento de actividades criminales de grupos de delincuencia organizada y sus operaciones vinculadas al crimen organizado en la frontera colombo-ecuatoriana, que derivan en el aumento de homicidios, secuestros, atentados contra infraestructura e incautaciones de droga y precursores, así como al incremento de plantaciones de hoja de coca en la frontera sur de Colombia y el evidente aumento de cultivos en la frontera ecuatoriana (Rivera-Rhon y Bravo-Grijalva, 2020). De ahí que es importante contar con una estimación del impacto económico de las actividades del crimen organizado en la frontera norte del Ecuador al 2021, como medio de identificación del nivel de inversión que debe realizar el Gobierno ecuatoriano para garantizar la seguridad y defensa de la soberanía nacional, así como asegurar el desarrollo económico, social, político, ambiental en esta zona.

2. METODOLOGÍA

El desarrollo de la investigación se realiza a partir de un enfoque descriptivo cualitativo que se apoya, como fuentes primarias, en los informes y estadísticas de las operaciones militares emitidas en el período 2020-2021 por parte del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Se utilizó además como base a la información de la Dirección de Operaciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas del Ecuador (CC. FF. AA.), el Comando de Inteligencia Militar Conjunto (COIMC), el Centro de Inteligencia Estratégica (CIES) y las dependencias adscritas de Inteligencia Militar.

Las fuentes secundarias empleadas para obtener información se componen de material bibliográfico de los organismos de cooperación multilateral, como la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Organización de las Naciones Unidas (ONU), junto con el instrumento nacional de formulación de políticas públicas emitido por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades), que son la guía para la construcción de las políticas de seguridad y defensa. De igual forma, se recurre a los repositorios virtuales de organizaciones internacionales, universidades y estamentos militares; en sí, se utilizó abundante material con legislación comparada referido a las operaciones militares, además de distintas páginas web institucionales.

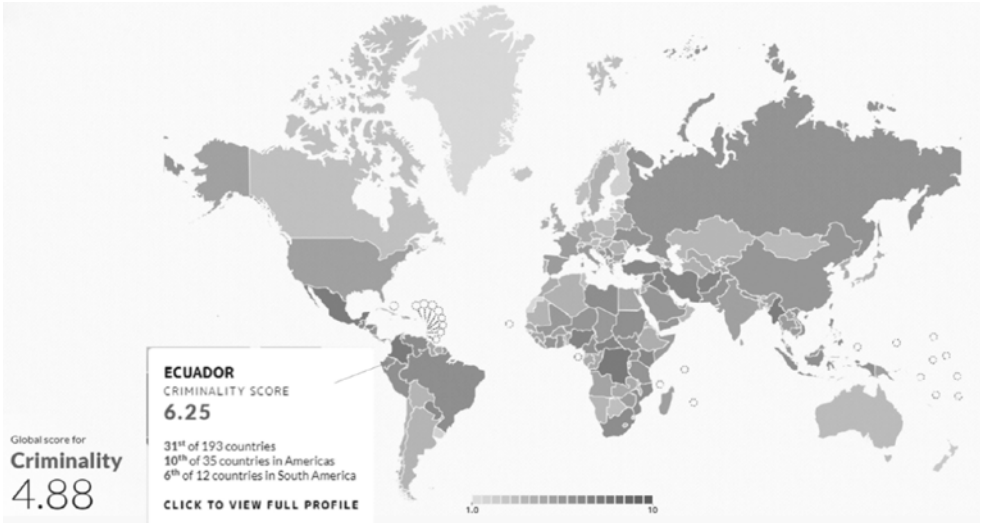
Con estos insumos, se realizó un análisis documental para definir los lineamientos que permiten medir el impacto que ocasiona el crimen organizado en el ámbito social al tener como referencia el aspecto económico. Entre las principales teorías analizadas destacan las siguientes: a) la teoría del cambio; b) la EVPA (European Venture Philanthropy Association), que diseñó una metodología de gestión, control y medición de impacto; c) la IRIS (*Impact Reporting and Investment Standards*) (La Bolsa Social, 2019); y 4) el método SROI (*Social Return of Investments*), cuya finalidad es incorporar el valor del impacto social producido en el análisis de coste-beneficio tradicional, creando una ratio entre el valor actual neto del impacto y el valor actual neto de la inversión, que a la postre fue la utilizada en la tarea de estimación del impacto económico de las actividades del crimen organizado en la frontera norte del Ecuador al 2021.

Posteriormente, en la etapa en la que se realizó la analítica de la data, se emplearon los paquetes estadísticos de IBM PSS v.25 y MS Excel, con los que se consiguió resultados de frecuencias y comparaciones teóricas y gráficas con mayor claridad. Por último, estos resultados permitieron obtener conclusiones, recomendaciones y cumplir con el objetivo de estimar el impacto económico de las actividades del crimen organizado en la frontera entre Ecuador y Colombia.

3. ACTIVIDADES Y EFECTOS DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA EN EL AÑO 2021

El Índice Global del Crimen Organizado es un proyecto de la iniciativa mundial contra la delincuencia organizada transnacional, que se constituye en una herramienta multidimensional empleado para evaluar el nivel de criminalidad y resiliencia del crimen organizado en 193 países. Dicho índice se basa en tres pilares clave: mercados criminales, actores criminales y resiliencia. Su evaluación se realiza en períodos de dos años y su objetivo principal es proporcionar información sustentada en métricas que permitan a los formuladores de políticas y a los organismos continentales y regionales priorizar sus intervenciones sobre la base de una evaluación holística de en dónde se encuentran las vulnerabilidades, para dotarlos de los medios que permitan cuantificar la eficacia de las respuestas que posibiliten mitigar el impacto del crimen organizado (*Global Organized Crime Index*, 2022).

Ilustración 1. Índice de criminalidad global y Ecuador



Fuente: Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2022).

Este indicador mundial establece, al 2021, que el Índice Global de Crimen Organizado (IGCO) promedio mundial es de 4,8 en una escala de 1 al 10. Dentro de esta escala, Ecuador obtiene una evaluación de 6,25, ocupando el puesto 31 entre 193 países, el puesto 10 entre 35 países americanos y el puesto 6 entre 12 países de América del Sur.

Esta métrica mundial, además, identifica a los mercados criminales en Ecuador más sobresalientes, como el tráfico de personas, armas, drogas y los delitos contra el medioambiente, entre otros.

De acuerdo con el IGCO, el tráfico de personas utiliza al Ecuador como un mercado de tránsito y destino. Se trata, en su mayoría, de mujeres y niñas exploradas sexualmente, inmersas en trabajos forzados, adopción ilegal, tráfico de órganos y reclutamiento forzoso para las milicias; esto, debido a la falta de requisitos en Ecuador de visado para muchos países, lo que permite el desarrollo de tales actos delictivos, de forma particular, para los migrantes irregulares que luego intentan ingresar a Estados Unidos, de la mano de grupos criminales locales que cobran altas tasas para cruzar la frontera a la población venezolana que llega a territorio ecuatoriano sin visado, así como organizaciones mexicanas que obligan a llevar drogas en su equipaje (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021).

Respecto al tráfico de armas, el IGCO establece que, a pesar de las restricciones de propiedad, fabricación, compra y venta de estas, en Ecuador se ha desarrollado el comercio ilegal de armamento, permitiendo que los delincuentes compren o arrienden armas en el mercado gris. Esto ha puesto en marcha el contrabando del crimen transnacional de armas de alta tecnología, fabricadas en Estados Unidos y México, destinadas a los grupos armados colombianos que utilizan a Ecuador como territorio de tránsito, así como la provisión de algunas de estas al mercado gris local, a redes de sicariato y a grupos que forman parte de cárteles de la droga, con lo que se ha incrementado, de manera drástica, la violencia y el uso de armas de fuego en el territorio ecuatoriano (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021.).

Al revisar los delitos contra la flora y fauna, se reporta la tala ilegal de especies protegidas, como la caoba y el cedro, entre otras, que se encuentran en reservas, particularmente alrededor de la selva amazónica. Según el IGCO, este mercado criminal se estructura como consecuencia de sobornos a los funcionarios públicos y a efectivos militares activos que han sido implicados para facilitar el tráfico de madera mediante la explotación de la información y la capacidad logística de las Fuerzas Armadas. Ecuador es muy atractivo para traficantes de especies exóticas de vida silvestre, incluyendo aves, particularmente loros, además de reptiles, mamíferos, aletas de tiburón para China, la pesca ilegal, no declarada y no reglamentada (Global Initiative Against Transnational Organized Crime, 2021).

Por otro lado, en el mercado criminal de recursos no renovables se encuentra la minería ilegal relacionada con el oro y el contrabando de combustible, siendo este mercado controlado por redes criminales ecuatorianas en asociación con grupos criminales colombianos que utilizan la gasolina para procesar cocaína.

Por último, el IGCO (2021) señala que Ecuador es un importante centro de tránsito de cocaína peruana y colombiana que se dirige a los mercados de Estados Unidos y Europa, siendo controlado por grupos mafiosos y cárteles mexicanos y colombianos, en contubernio con bandas ecuatorianas, que utilizan carreteras, puertos, lanchas y avionetas con destino a Estados Unidos y en buques de carga rumbo a Europa. El informe señala además que Ecuador produce cantidades limitadas de cannabis, al tiempo que es un punto de transbordo de marihuana de Colombia a Chile. Se suma a estas actividades el transporte de heroína a Estados Unidos y Europa, así como para el consumo interno. El control de este mercado está en manos de grupos guerrilleros extranjeros que han depuesto las armas y cruzado la frontera colombo-ecuatoriana en colaboración con bandas criminales de Ecuador.

Ilustración 2. Mercados criminales en Ecuador 2021

Fuente: Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2021).

Respecto a los actores criminales, el IGCO (2021) alerta de la conformación de grupos mafiosos ecuatorianos que actúan en colaboración con mafias de Colombia y de México para facilitar el transporte y la logística. A esto se suman grupos delictivos organizados de los Balcanes, para el tráfico de drogas, y de China, para el tráfico de personas. Las actividades delictivas se centran en asesinatos, extorsión, secuestros, minería ilegal y lavado de dinero. También se registra a grupos que utilizan armas sofisticadas, municiones y explosivos, en asociación con funcionarios corruptos, que facilitan el tráfico de drogas y oro ilegal, mediante la suspensión del control de envíos, brindando seguridad y otorgando impunidad. Otro actor fundamental es la corrupción de actores bastante influyentes para facilitar los mercados criminales, en especial el tráfico de drogas, y garantizar la salida de sus envíos ilegales por los controles fronterizos, además de operar dentro del sistema penitenciario, desatando niveles alarmantes de violencia y extorsión.

En este contexto, y con el fin de identificar a los actores y actividades del crimen organizado en la frontera colombo-ecuatoriana, en Ecuador se registran operaciones de inteligencia militar que identifican delitos en las provincias de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, relacionados con GIA de Colombia, tales como el narcotráfico, el tráfico de armas, municiones y explosivos, tráfico ilícito de inmigrantes, contrabando de mercadería y los riesgos tales como delitos hidrocarburíferos, minería ilegal, entre otros.

Los resultados obtenidos revelan que en la provincia costera de Esmeraldas se identifica al Frente Oliver Sinisterra (FOS), con campamentos o laboratorios asentados principalmente en los sectores de Campanita, Las Delicias, Mataje Nuevo, Corriente Larga, La Cadena, Vayan Viendo y Mairongo.

Además, el ex Frente-30 (F-30) y la Columna Móvil Urías Rondón (CMUR) estarían desarrollando sus actividades en las poblaciones de Corriente Larga, El Pan, Piedra Sellada Y Mataje Alto, del cantón San Lorenzo, de la provincia de Esmeraldas, así como en Carchi, donde establecen sus bases de descanso o laboratorios temporales.

Según inteligencia militar, dichos grupos ilegales utilizan estos sectores fronterizos para materializar corredores de movilidad y abastecimiento logístico de su estructura armada, inmiscuyendo a la población local a cambio de réditos económicos o mediante amenazas. Por otro lado, estas estructuras ilegales (F-30/CMUR) y su reciente aparición en inmediaciones del límite político internacional (LPI) ha dificultado que se detecte, identifique u obtenga información sobre personas o redes de colaboradores que se encuentren bajo el servicio de las señaladas estructuras armadas.

En la provincia andina del Carchi se han detectado operaciones de la compañía José Luis Cabrera Rúales, pertenecientes al Ejército de Liberación Nacional (ELN), quienes han establecido corredores de movilidad, abastecimiento logístico y se han encargado

de la salida de sustancias catalogadas sujetas a fiscalización (SCSF). Se evidencia también que, en esta provincia, las actividades del F-30 estarían desarrollándose en las poblaciones de Tobar Donoso, Tarabita, el Caimito y la Sabalera, en el cantón Tulcán, con el establecimiento de campamentos o laboratorios temporales, en terrenos de difícil acceso, lo que dificulta el control territorial por parte de las FF. AA. ecuatorianas.

Señalar además que en la provincia oriental de Sucumbíos se identifica a los Comandos de Frontera (CDF-EB), para adecuar bases de descanso o laboratorios destinadas al procesamiento de las SCSF, de manera específica, en las poblaciones de Puerto el Carmen, Sansahuari, Cantagallo, el Palmar, el Porvenir, Mozoya, Piñuña, Montepa, Santa Elena, Chiparos, San José de Wisuya, Real Villanueva, Palma Seca, Puerto Nuevo, Chanangue, Fuerzas Unidas, 18 de Noviembre, General Farfán, Río Conejo, Barranca Bermeja y Santa Rosa de Sucumbíos. Por otro lado, en Colombia, en el departamento del Putumayo se registró a 250 hombres armados, pertenecientes al (CDF-EB), y 150 hombres del Frente-1 (F-1), quienes se disputan el control del territorio y sus corredores de movilidad, incrementando los índices de violencia en los cantones de Sucumbíos, Cáscales, Lago Agrio y Puerto el Carmen del Putumayo.

Además, y con la finalidad de controlar el territorio, el F-1 "Carolina Ramírez" ha establecido zonas de confrontación armada en las poblaciones de la Paya, Monclar, la Reformita, el Hacha, el Remanso y Concepción, del municipio de Puerto Leguizamo (Putumayo), en contra de los CDF-EB. El objetivo es tener el control del tráfico fluvial sobre el río Putumayo, para comercializar sustancias ilícitas, tráfico de armas y el movimiento de cabecillas hacia zonas de frontera. De manera adicional, se registra que el F-1ha identificado a las poblaciones de Piñuñas y Puerto Ospina, (parte alta del putumayo), como área estratégica para las actividades ilícitas relacionas con el narcotráfico.

Según las FF. AA. ecuatorianas, los GIA en los departamentos colombianos de Nariño y Putumayo utilizan a las poblaciones fronterizas de las provincias ecuatorianas de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos como zonas estratégicas para las actividades de narcotráfico, al tiempo que la minería ilegal ha devenido en la actividad que representa el segundo rubro más alto que financia el desarrollo de las economías ilegales.

Además, y con el objetivo de controlar las actividades de narcotráfico en los departamentos de Nariño y Putumayo, las organizaciones delictivas colombianas "Segunda Marquetalia" y "Comando Coordinador de Occidente" se han aliado para mantener un área de injerencia en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, con la activación de campamentos temporales y anillos de seguridad, sin mantener combates con las FF. AA. de Ecuador y replegándose hacia territorio colombiano al ser contactados;

sin embargo, y debido a la presencia de estas células armadas, las mismas son consideradas como un GIA de nivel de *riesgo alto*.

En lo que respecta a las actividades del tráfico de armas, municiones y explosivos (Tamex), la extensión de 730 km en la frontera colombo-ecuatoriana genera condiciones favorables para el desarrollo de estas actividades, tanto por vía terrestre como por vía marítima o fluvial. En el 2021, pese al cierre de fronteras y a la pandemia por la covid-19 que atravesaba el país, se encontraron nuevas formas de ejercer dichas actividades ilegales, omitiendo los constantes controles que se evidencia por parte principalmente de FF. AA. y la Policía Nacional (PN). Dichos grupos lograron abastecerse de armas, municiones y explosivos provenientes de Perú, incluyéndose las bodegas de material bélico de las FF. AA. y PN, puertos, aeropuertos del país, para luego ser comercializadas en la frontera colombo-ecuatoriana utilizando no solo los pasos fronterizos no autorizados (PFNA) terrestres y fluviales que se encuentran en las provincias de Esmeraldas, Carchi, y Sucumbíos, sino también, incluso, involucrando a las bandas delincuenciales ecuatorianas.

Las operaciones para contrarrestar al narcotráfico en la frontera entre Ecuador y Colombia, durante el 2021, realizadas por las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, a lo largo del límite político internacional (LPI), han permitido detectar redes de apoyo a estas estructuras narcodelictivas, que de manera permanente buscan nuevas rutas para el transporte de estupefacientes. En este escenario, se han registrado pasos ilegales en las provincias de Esmeraldas, Carchi, Sucumbíos, además del océano Pacífico, para introducir SCSF hacia los centros de acopio del país, para posteriormente movilizarlas hasta los principales puertos marítimos, aeropuertos y pistas clandestinas, tras lo cual serán enviadas a mercados internacionales. En este año se decomisó 201 toneladas de droga que en el mercado estadounidense representa un valor de 5 billones de dólares.

Por otro lado, se encuentran las redes dedicadas al tráfico de combustibles, que operan en la provincia de Sucumbíos, en la que se registra el mayor número de perforaciones clandestinas y contrabando de hidrocarburo, que es trasladado hacia territorio colombiano para el refinamiento de SCSF, en paralelo con el abastecimiento de combustible se cometen las actividades de tala ilegal de madera y minería legal e ilegal. Para almacenar este combustible se utilizan piscinas artesanales y su traslado se realiza en tanques de 55 gal a través de corredores de movilidad que llevan a las veredas de San Luis, Dios Peña, la Caucasia y la Florida, en donde se encuentran laboratorios de SCSF del lado colombiano. A esta estas actividades, se suma el transporte de gasolina de pesca artesanal desde el cantón ecuatoriano San Lorenzo hasta el municipio de Tumaco, en Colombia, para ser empleado tanto en el procesamiento de SCSF como en el abastecimiento a embarcaciones que se encuentran en altamar en actividades ilícitas de narcotráfico y pesca ilegal.

Respecto a las actividades de minería ilegal en el 2021, en la provincia Sucumbíos se registra mayor actividad en las parroquias el Dorado, Sevilla, Santa Rosa de Sucumbíos y la Sofía, donde se ha realizado daño al medioambiente. En la provincia del Carchi se redujeron este tipo de actividades. En la provincia de Esmeraldas los cantones de Eloy Alfaro y San Lorenzo son los más afectados por esta actividad, en especial los sectores de Minas Viejas, Urbina, los Ajos, 5 de Junio, Tobar Donoso, San José de Cachaví y Selva Alegre, con explotación antitécnica e indiscriminada, con el uso de maquinaria pesada (excavadoras), así como la utilización de clasificadoras, dragas artesanales y químicos como "mercurio" para la extracción del oro, afectando al medioambiente y contaminando los ríos de esta provincia.

En atención a las actividades mineras a cielo abierto, en la provincia de Carchi se evidencia que estas se desarrollan en una interrelación con las economías ilegales de los GIA, principalmente en la población de Tobar Donoso. En la provincia de Esmeraldas se registra el movimiento de operarios mineros desde San Javier de Cachaví, la Ceiba, Río Carolina y Carondelet, donde miembros de los GIA realizan movimientos hacia el interior de la provincia y actividades de minería ilegal que se desarrolla en el cantón de San Lorenzo. En la provincia de Sucumbíos este tipo de actividades se desarrollan en lugares de difícil acceso, cercanos a los afluentes y al interior de áreas mineras concesionadas; sin embargo, durante el año 2021 no se han detectado actividades mineras en los lugares concurrentes del Dorado de Cáscales y la Sofía.

En lo referente a las actividades de contrabando, en las provincias de Carchi y Sucumbíos se verifica el transporte de mercadería de todo tipo, para ello se utilizan los diferentes corredores de movilidad del cordón fronterizo y de esta manera se desarrolla un mercado informal que origina afectaciones a la economía nacional al no grabar ningún tipo de tributo, convirtiéndose en el *modus vivendi* de las poblaciones asentadas a lo largo del LPI. En el 2021, como consecuencia de la emergencia por la covid-19, se cerró la frontera, así como los PFNA con montículos de tierra en la frontera entre Ecuador y Colombia.

En lo que tiene que ver con los flujos migratorios irregulares en el año 2021, se registra la inmigración de ciudadanos de diferentes nacionalidades a territorio ecuatoriano, quienes utilizan a Ecuador como tránsito para llegar a Panamá, donde son embarcados en lanchas rápidas con destino a México y EE. UU. En 2021 se produjo un repunte en la movilidad desarrollada en vías fluviales por el oriente ecuatoriano y peruano como vía de tránsito para llegar a Estados Unidos.

Respecto a los espacios marítimos jurisdiccionales y zonas fluviales navegables en el año 2021, se desarrollaron operaciones de control marítimo y fluvial, con la finalidad

de reducir el índice delictivo en la provincia de Esmeraldas, ya que, por su ubicación geográfica y limítrofe con un país productor de drogas como es Colombia, se facilita el uso de corredores de movilidad del tráfico de drogas, tráfico de combustibles, robo de motores F/B y embarcaciones, entre otros, por lo que el sector de la LPI entre Ecuador y Colombia es susceptible a estos ilícitos y conexos. En este período, la Autoridad Marítima, representada por la Capitanía de Puerto de Esmeraldas, registró denuncias referentes al robo de 180 motores fuera de borda y 50 embarcaciones, delitos cometidos frente a las costas de Atacames y Esmeraldas.

Por último, en este período se registraron actividades ilícitas en alta mar, como el robo de motores, embarcaciones, tráfico de armas, narcotráfico, transporte de hidrocarburos hacía el LPI utilizando embarcaciones de pesca, con la finalidad de evadir el control marítimo, y comercializar el combustible como precursor químico para el procesamiento de SCSF en territorio colombiano y el abastecimiento de embarcaciones que transportan estas sustancias en alta mar hacia Centroamérica.

Como se evidencia, la frontera colombo-ecuatoriana es un espacio territorial en el que emerge una correlación de fuerzas que dinamiza y articula espacios, que se entretejen, directa y de manera proporcional (Carrión, 2013:17-46), para recomponer posiciones e intereses en el territorio, sobre todo: 1) por la presencia y ubicación de regímenes crimilegales;[6] y 2) por la capacidad de intervención del Estado, que debe tomar en cuenta estas redes criminales y la obligación de negociación con ellas. En esta realidad y bajo un nuevo marco legal e institucional, aflora un nuevo fenómeno que trae consigo al crimen organizado conformado por grupos ilegales que además de fomentar ganancias económicas, también ambiciona cooptar espacios políticos y de poder en el Estado, para disponer de un margen de acción más holgado respecto a sus actividades (López, 2019).

En dicho contexto, Naciones Unidas establece que la producción económica de un sistema legal capitalista opera de manera similar a la producción, distribución y venta de estupefacientes del sistema ilegal, que utiliza los mismos escenarios internacionales, idéntica tecnología de punta y la misma banca. Se evidencia que la transnacionalización del crimen organizado posibilita la fragmentación de los componentes económicos desde el centro (la urbe) hacia la periferia (la frontera), para integrar la producción nacional al capital internacional (UNODC, 2021). Por lo que para el crimen organizado los territorios urbanos son escenarios importantes, incluso más que las fronteras; ya que

[6] La relación entre el crimen organizado y los órdenes políticos sigue sin estudiarse a fondo (Schultze-Kraf, 2016).

estos territorios integran el componente principal de la cadena de producción de estas actividades delictivas. En la urbe, las redes criminales renuevan constantemente sus prácticas y sus operaciones para mantener el control de su territorio. Por lo que se originan nuevas dinámicas de narcomenudeo más favorables para la venta, comercialización y consumo de estupefacientes.

En la tabla 3 se muestra una estimación de la ganancia que surge de algunas actividades del crimen organizado, en las que se puede evidenciar que el tráfico de drogas a escala mundial es la actividad que más genera ganancias económicas.

Tabla 3. Estimación en billones de dólares del crimen organizado

Crimen organizado	2011	2017	2021*
Tráfico de drogas	320	652	1.231,8
Tráfico de armas pequeñas y ligeras	1	3,5	11,0
Trata de personas	31,6	150,2	633,4
Tráfico de órganos	1,2	1,7	2,3
Comercio ilegal de vida silvestre	19	23	27,2
Tráfico de pescado	9,5	36,4	124,7
Minería ilegal(oro)	2,3	48	865,5
Robo de petróleo crudo	10,8	11,9	12,9
Total, en billones de dólares	395,4	926,7	2.908,8

Fuente: Elaboración propia a partir de Transnational Crime in the Developing World (2011) & Global Financial Integrity (2017). *Estimación en relación con el porcentaje anual de las estadísticas del 2011, 2017 y 2021.

Por su parte, el Reporte Mundial de Drogas de Naciones Unidas del 2021 establece que el volumen de fabricación mundial de cocaína se duplicó entre 2014 y 2019, alcanzando una cifra estimada de 1784 toneladas. De acuerdo con la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC), Colombia reporta, al 2019, 154 000 hectáreas de cultivo de coca, lo que representa el 66 % del mercado de cultivos ilícitos de la región; el área sembrada con coca alcanzó 143 000 hectáreas a 31 de diciembre del 2020, reduciendo un 7 % menos que lo reportado en 2019. El potencial de producción de clorhidrato de cocaína pura en el 2020 es 1228 toneladas, que equivalen a 1444 tipo exportación. A escala nacional, el rendimiento anual de hoja de coca por hectárea se incrementó en torno al 10 %, al pasar de 5,8 t/ha/año en 2019 a 6,4 t/ha/año en 2020 (UNODC, 2021).

Por otro lado, el Observatorio del Crimen y Drogas de Colombia, establecido y administrado por el Ministerio de Justicia, pública que en los departamentos fronterizos con Ecuador de Nariño y Putumayo se contabiliza, al 2020, 50 737,56 hectáreas de cultivo de coca, con una reducción del 11 % respecto al 2019 (Gov.Co, 2022), como se observa en la tabla 4.

Tabla 4. Cultivos de Coca en los departamentos de Nariño y Putumayo

Cultivos de Coca (ha)			
Departamentos	2018	2019	2020
Nariño	41 903,31	36 964,25	30 751,38
Putumayo	26 407,56	24 972,91	19 986,18
Total	68 310,87	61 937,16	50 737,56

Fuente: Ministerio de Justicia de Colombia, disponible en: https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-departamento-municipio.aspx

De este volumen de producción, de acuerdo con lo establecido por la UNODC, por la venta de la hoja de coca, la pasta básica y la base de cocaína producida en finca (UPAC), los cultivadores reciben promedio 2,66 billones de pesos colombianos (810 millones de dólares) por hectárea en 2019. Razón por la que, en lo local, la incidencia es significativa en el mercado ilegal, al comparar que el presupuesto oficial de los diez municipios productores de coca, por ejemplo, representa apenas el 34 % del valor total de la producción potencial de la hoja de coca, pasta y base de cocaína que se produce en estos municipios (UNODC, 2020).

En el Informe de la UNODC del 2020 se establece que la hoja de coca no procesada en finca (52 %) y vendida a actores ilegales que extraen y refinan el alcaloide produce, en promedio, 752 t de base de cocaína, lo que representa 2,12 billones de pesos (647 millones de dólares) distribuidos en adquisición de la hoja, insumos químicos, mano de obra y pago de "impuestos". En este orden de ideas, el ingreso bruto de la producción potencial de clorhidrato de cocaína tipo exportación producido (1327 t) en Colombia en 2019 tiene en el país un valor de 6,33 billones de pesos que, a tipo de cambio del 2020, representa 1928 millones de dólares.

Bajo este escenario, el jefe de la Policía Antinarcóticos de Colombia señala en una entrevista a Casa de América —que es un consorcio público formado por el Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación, la Comunidad de Madrid y el

Ayuntamiento de Madrid— que un kilo de cocaína en producción vale 2000 dólares, pero en puerto se incrementa a 4000. Al llegar a Miami (EE. UU.), el valor de la droga sube a 20 000 dólares por kilo, en Nueva York asciende a 25 000 y en Europa alcanza los 35 000 dólares. Organismos internacionales estiman que en Colombia se produce al año un promedio de 800 toneladas de cocaína y que el 90 % de la droga que se consume en EE. UU. procede del país suramericano.

Entonces, y de una manera análoga, este mercado ilegal representa para Colombia un estimado de 16 billones de dólares cada año. Además, si se estima el valor de la producción de esta droga en los departamentos fronterizos con Ecuador, que al 2021 representa el 35,5 % de elaboración, el valor estimado del mercado ilegal fronterizo es de *5,6 billones de dólares*.

4. RESULTADOS DE LAS ACTIVIDADES DEL CRIMEN ORGANIZADO EN LA FRONTERA COLOMBO-ECUATORIANA EN EL 2021

Los resultados del crimen organizado en la frontera entre Ecuador y Colombia evidencian delitos en las provincias ecuatorianas de Carchi, Esmeraldas y Sucumbíos, relacionados con los GIA de Colombia, tales como el narcotráfico, el tráfico de armas, municiones y explosivos, tráfico ilícito de inmigrantes, contrabando de mercadería y los riesgos tales como delitos hidrocarburíferos, minería ilegal, entre otros. En este contexto, según el Observatorio del Crimen y Drogas del Ministerio de Justicia de Colombia, se ha establecido que el mercado del tráfico de drogas es de 5,6 billones de dólares en la frontera colombo-ecuatoriana y si, según la UNDOC de Naciones Unidas, el mercado mundial genera 1,231 trillones de dólares, entonces el porcentaje del mercado de la frontera entre Ecuador y Colombia es cercano al *0,45 % del mercado mundial*. Si a manera de análisis se correlaciona este porcentaje con los demás mercados vinculados, se puede obtener los resultados estimados para realizar la siguiente actividad bajo el método escogido.

El cálculo del impacto, según el método SROI (*Social Return of Investments*), implica evidenciar resultados y darles un valor. En este sentido, se procede a realizar una estimación de las unidades de resultados de las operaciones militares, tras lo cual se efectúa una valoración de las actividades del crimen organizado en la frontera colombo-ecuatoriana, partiendo de las estimaciones de la UNDOC y del Observatorio del Crimen y de la Droga del Ministerio de Justicia de Colombia, que presentan valores a escala mundial, con lo que se obtiene que las actividades del tráfico de drogas en el mundo representan 1.231 billones de dólares y que la producción de droga de la frontera entre Ecuador y

Colombia es equivalente a 5,6 billones de dólares; entonces, la participación del mercado de droga de la frontera norte del Ecuador es del 0,45 %.

Si a este porcentaje se lo relaciona con las actividades delictivas identificadas con anterioridad, y si se lleva adelante un examen de escenarios para determinar una banda de análisis, se obtiene que un escenario óptimo de las actividades del tráfico de drogas del crimen organizado es del 0,45 %, en tanto que un escenario medio para las actividades del tráfico de drogas representa el 0,22 % y, por último, se plantea un escenario pésimo, con una participación del tráfico de drogas de la frontera norte del 0,11 % del mercado mundial; tras lo cual se obtienen los siguientes valores económicos, que representarían el impacto económico de las actividades del crimen organizado en la frontera norte del Ecuador al 2021.

Tabla 5. Estimación económica de la participación de la frontera norte en el crimen organizado

Crimen Organizado	2011	2017	2021*	Fontera Norte Escenario Óptimo	Fontera Norte Escenario Medio	Fontera Norte Escenario Pésimo
El tráfico de drogas	320	652	1231,8	5,60	2,80	1,40
Tráfico de armas pequeñas y ligeras	1	3,5	11	0,05	0,03	0,01
Trata de personas	31,6	150,2	633,4	2,88	1,44	0,72
Tráfico de órganos	1,2	1,7	2,3	0,01	0,01	0,00
Comercio ilegal de vida silvestre	19	23	27,2	0,12	0,06	0,03
Tráfico de pescado	9,5	36,4	124,7	0,57	0,28	0,14
Minería ilegal (oro)	2,3	48	865,5	3,93	1,97	0,98
Robo de Petróleo Crudo	10,8	11,9	12,9	0,06	0,03	0,01
Total, en Billones de USD$	395,4	926,7	2.908,80	13,22	6,61	3,31

Fuente: Elaboración propia a partir de estimaciones de la UNDOC y el Ministerio de Justicia de Colombia.

En este sentido, el peso económico estimado en un escenario pésimo de la frontera entre Ecuador y Colombia para las actividades del crimen organizado representa 3,31 billones de dólares; para uno medio es de 6,61 billones y en un escenario óptimo sería de 13,22 billones de dólares.

Con estas estimaciones, y teniendo como referencia a la metodología escogida para medir el impacto, se considera que es necesario que las autoridades del Gobierno ecuatoriano inviertan en políticas, proyectos y actividades para contrarrestar las actividades del crimen organizado en la frontera norte del Ecuador al 2021, reforzando al talento humano militar-policial, a sus recursos y capacitación integral, así como la implementación de políticas sociales, económicas y ambientales, entre otros, en toda la zona fronteriza.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Al finalizar este trabajo, se concluye, en primera instancia, que al crimen organizado y a la sociedad no se los puede conceptualizar como entes separados e independientes. El crimen organizado dispone de innumerables formas para generar ingresos e influir en el territorio, con lo que puede, de forma directa o indirecta, infiltrarse en la economía legal de diversas maneras, para obtener máximos beneficios de la delincuencia organizada y generar rentabilidad, constituyendo una nueva vía de financiación o control.

La medición del impacto del crimen organizado en el ámbito social tiene como referencia el aspecto económico, por lo que se empleó el método SROI (*Social Return of Investments*), que consiste en la identificación, gestión y medición del impacto social o medioambiental generado por la actividad empresarial, asignándole un valor monetario.

En este contexto, el Observatorio del Crimen y drogas del Ministerio de Justicia de Colombia estableció que el mercado del tráfico de drogas es de 5,6 billones de dólares en la frontera colombo-ecuatoriana y, según la UNDOC, el mercado mundial genera 1,231 trillones de dólares, por lo que el porcentaje del mercado de la frontera entre Ecuador y Colombia es cercano al 0,45 % del mercado mundial. En este contexto, dicha frontera representa un valor económico de producción en un escenario pésimo de 3,31 billones de dólares, en uno medio de 6,61 billones y en un escenario óptimo de 13,22 billones de dólares.

Si se toma en cuenta el contexto del crimen organizado en Ecuador, se concluye que este vocablo tiene origen en el lenguaje policial, y que más bien se debería identificar como crimen complejo. Sobre las debilidades del crimen organizado, se suscriben en el alto nivel de competencia entre múltiples actores, como carteles, disidencias, narcoguerrilleros, microcarteles y megabandas, que generan conflictos entre ellos. Además, al ser Ecuador un país no productor, con una producción marginal, con poca infraestructura de laboratorios y sin desarrollo de cultivos, estos grupos se ven forzados a tener una alta movilidad y de manera permanente, lo que requiere del desarrollo de

diferentes capacidades, además de la búsqueda de refinamiento de la droga en el mismo lugar de producción.

Respecto a las fortalezas del crimen organizado, se evidencia que estos grupos disponen de altos recursos económicos, que aprovechan la permeabilidad de las fronteras para el paso de las drogas, para incrementar su potencial y capacidades, además del reclutamiento de políticos, dominio del territorio, fortalecerse con armamento, equipos y tecnología de punta, lo que les permite mantener influencia regional y nacional y, sobre todo, maximizar su infiltración en las comunidades de la frontera y en el sistema judicial; así como aumentar su capacidad de incidir en los Gobiernos y en las campañas electorales, con un alto nivel de penetración entre los dirigentes políticos, autoridades seccionales, funcionarios de control, seguridad y judicial.

Las debilidades de las FF. AA. y otras instituciones para reducir las actividades del crimen organizado se evidencia en la falta de planificación articulada con un análisis situacional actualizado de las amenazas y el potencial de estas; en estas circunstancias, sus operaciones se vuelven difusas, imposibilitando el accionar de las FF. AA. y otras instituciones que presentan un déficit de talento humano, medios logísticos, falta de personal y capacitación para este sector. Es notorio además una debilidad estructural y la falta de un sistema de inteligencia estatal, sumado a esto se evidencia que existe una falta de capacidades de las FF. AA. para el control de ilícitos del crimen organizado, lo que ocasiona que no haya una constante presencia integral de la fuerza pública.

También se constata una falta de presupuesto e integración de los componentes en fuerzas de tarea. Las FF. AA. no cuentan con capacidades de adaptabilidad y entendimiento de la dinámica fronteriza, lo que se profundiza en la necesidad de prepararse en la aplicación de los derechos humanos.

Para contrarrestar a las actividades del crimen organizado en la frontera entre Ecuador y Colombia se estima que el Gobierno ecuatoriano requeriría de una inversión mínima de 3,31 billones de dólares. Esta inversión debe considerar la mejora sustancial de las operaciones de las FF. AA. ecuatorianas y la Policía Nacional, con el objetivo de proporcionar seguridad y colaborar de esta manera en el desarrollo de la población, integrando a los diferentes ministerios (salud, educación, y demás instituciones del Estado) como medio de desarrollo de la población. Es imprescindible, en paralelo, urgentes reformas legales y administrativas para detectar y sancionar el lavado de activos y control financiero, junto con la desarticulación de estructuras que vienen desde el sur de Ecuador para abastecer a dichos grupos con armas, municiones y pertrechos.

Se debe especializar al talento humano, para aumentar el control de la frontera entre ambos países y los corredores del norte ecuatoriano y el territorio amazónico;

urge la creación de una institucionalidad nacional responsable de la seguridad integral, con fuerza de acción inmediata, parecida a la fuerza de tarea conjunta Hércules, que involucre la adición de 9000 a 10 000 personas entre FF. AA., Policía, Aduanas y Sistemas de Inteligencia; lo que debe ir acompañado de la implementación y uso de tecnología satelital, equipos infrarrojos, drones, ciberseguridad, junto con la militarización temporal de puertos y aeropuertos para taponar la salida de droga.

Es preciso definir una nueva legislación y normativa especializada para el sector, que permita eliminar mafias de puertos y aeropuertos, además de la construcción de una fuerza de tarea conjunta adicional en el litoral ecuatoriano para combatir el crimen organizado, que agrupe fuerzas de reacción antidelictivas con presencia y disuasión permanente, con elementos de las FF. AA., Policía Nacional, policías metropolitanos, guardias de seguridad privada, con equipos multidisciplinarios de actuación las 24 horas, todo esto sumado a una reingeniería del sistema de inteligencia CIES, del sistema penitenciario, del sistema de justicia.

Es impostergable cambiar el rol de las FF. AA. ecuatorianas e integrarlas como actor del desarrollo nacional, al ejecutar otros roles para contribuir al país, con base en el fortalecimiento de su capacidad de inteligencia y la depuración de malos elementos de las fuerzas del orden que están infiltrados.

Hace falta aumentar la coordinación de trabajo binacional real y continua para la detección e incautación y no solo para el desplazamiento (intercambio de información y operaciones), de la mano de la elaboración de una normativa para obtener una asistencia internacional que sustente los operativos en contra de las actividades delictivas.

Xavier Barragán Martínez

Es Ph. D. Docente e investigador que colabora con la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB)-Sede Ecuador, gerente de consultoría de la región de Latinoamérica para Bedisruptive-Numu Corporation, experto en telecomunicaciones y banda ancha del Centro de Estudios Avanzados de Banda Ancha para el Desarrollo (CEABAD).

xavier.barragan@uasb.edu.ec

Marco Antonio Villacís Batallas

Es Dr. Y Coronel del Ejército ecuatoriano, diplomado en Estado Mayor Conjunto y jefe del Centro de Análisis Estratégico de la Dirección de Inteligencia del CC. FF. AA.

mavillacisb@ejercito.mil.ec

Señalar también que las FF. AA. ecuatorianas y la Policía Nacional deben integrarse y en lo posible ser el medio para la implementación de soluciones a problemas sociales, que permitan mejorar las condiciones de salud, educación, trabajo, vivienda, servicios básicos; y atender a la pobreza e inequidad social como medio de eliminar al crimen organizado. La solución no es implementar un pie de fuerza que genere más violencia.

En este contexto, las FF. AA. y las demás instituciones deben enfocar sus operaciones en el desarrollo de fronteras vivas, que colaboren en las acciones de desarrollo fronterizo, el control de inteligencia financiera y lavado de activos, además de identificar a las organizaciones que están apoyando a las actividades delictivas del crimen organizado.

BIBLIOGRAFÍA

Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. CC.FF.AA. (2020) *Anexo L a la Orden De Operaciones 02-2020 "Patria"*. Ed. CC.FF.AA, Quito, Ecuador.

Comité Nacional de Seguridad Integral Fronteriza (2018) *Plan Estratégico de Seguridad Integral Fronteriza "Frontera Norte"*. Ed. Midena, Quito, Ecuador.

El Orden Mundial (21 de Enero de 2021) https://elordenmundial.com/que-son-las-amenazas-hibridas/

Escuela Superior de Guerra (2019) *Estrategia Multidimensional de Seguridad Nacional. Propuesta 2019-2029*. Ed. Escuela Superior de Guerra, Colombia.

Global Organized Crime Index (2022) *Global Organized Crime Index*. Obtenido de https://ocindex.net/

Global Initiative Against Transnational Organized Crime (2021) Índice *Global del Crimen Organizado 2021*. Disponible en https://globalinitiative.net/wp-content/uploads/2022/09/20220902_OCIndex-Workbook.pdf

Jaime-Jiménez, Ó., & Castro Moral, L. (2010). La criminalidad organizada en la Unión Europea Estado de la cuestión y respuestas institucionales. *CIDOB d'Afers Internacionals*, 173-194.

La Bolsa Social (2019) Las metodologías más utilizadas para medir el impacto social. En: *La Bolsa Social*. Disponible en https://www.bolsasocial.com/blog/como-se-mide-el-impacto-social-de-una-empresa-estas-son-las-metodologias-mas-utilizadas/

López, C. (2019) Estado, conexos/marginales y la transnacionalización del crimen organizado: una aproximación a la frontera norte ecuatoriana. *Revista Estado & comunes*, 2 (julio-diciembre), 269-287.

Ministerio de Defensa Nacional [Midena] (2014) *Manual de derecho de las operaciones militares*. Ed. Midena, Ecuador.

Ministerio de Justicia (2002) https://www.minjusticia.gov.co/programas-co/ODC/Paginas/SIDCO-departamento-municipio.aspx. Colombia.

Plan V. (6 de AGOSTO de 2018) *Plan V Hacemos Periodismo*. Obtenido de Plan V Hacemos Periodismo: https://www.planv.com.ec/ideas/ideas/el-reclutamiento-menores-la-frontera. Ecuador

Rivera-Rhon, R., y Bravo-Grijalva, C. (2020) Crimen organizado y cadenas de valor: el ascenso estratégico del Ecuador en la economía del narcotráfico. *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad*, No. 28. Ecuador.

Schultze-Kraf, M. (2016) *"Órdenes Crimilegales: Repensando El Poder Político Del Crimen Organizado". Revista Íconos de Ciencias Sociales*, 55. Ed. Flacso, Ecuador.

Solis, L., & Francisco, R. (2008) *Crimen Organizado en América Latina y el Caribe*. Ed. FLACSO y Catalonia, Santiago de Chile.

United Nations Office on Drugs and Crime [UNODC] (2020) Colombia_coca_survey2019_Fact-sheet_ExSum. En: *unodc.org*. Disponible en https://www.unodc.org/documents/crop-monitoring/Colombia/Colombia_coca_survey2019_Fact-sheet_ExSum.pdf

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2021) *Colombia. Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. UNODC, Bogotá, Colombia.

Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (2021) *Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI), Monitoreo de territorios afectados por cultivos ilícitos 2020*. Ed. UNODC-SIMCI.

Inteligencia Artificial

Buen Gobierno

Revista Buen Gobierno
e-ISSN: 2863 - 1643
director@revistabuengobierno.org
Fundación Mexicana de Estudios Políticos
y Administrativos A.C.
México

Cómo citar:
Sánchez Zambrano, María Elena
"La avenencia de las compras públicas, la transparencia y la inteligencia artificial:
¿Hacia dónde deberían orientarse los cambios y cuáles son sus retos?"
e-ISSN: 2863 - 1643
Revista Buen Gobierno No. 35 Julio – Diciembre 2023
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
México

DOI
http://xxxxxxxxxx

La avenencia de las compras públicas, la transparencia y la inteligencia artificial:

¿Hacia dónde deberían orientarse los cambios y cuáles son sus retos?

Por María Elena Sánchez Zambrano
Recibido 30/11/2023 Aceptado 30/12/2023

RESUMEN

La tecnología está teniendo un impacto innovador en diversos ámbitos de la sociedad, incluyendo la gestión pública. Se busca implementar y regular la Inteligencia Artificial (IA) en la administración pública, especialmente en la contratación, promoviendo transparencia y acceso a información para los ciudadanos. Es necesario abordar estos desafíos desde distintas perspectivas, combinando herramientas prácticas y reflexiones teóricas. La digitalización del Estado y el uso de tecnologías de información en la contratación pública son fundamentales para controlar la corrupción y mejorar la eficiencia. Estas herramientas permiten el registro y publicidad de transacciones, identificar irregularidades y fraudes, y entrenar modelos de IA para pronosticar riesgos. Plataformas de contratación pública pueden gestionar compras, reducir precios, acelerar procesos y promover la competencia. Ejemplos concretos incluyen el uso de redes neuronales para detectar irregularidades en la selección de contratistas o la gestión de contratos con blockchain entre otros. Es necesario que los funcionarios se adapten y desarrollen habilidades estratégicas y técnicas en un entorno de contratación cada vez más digitalizado.

Palabras Clave: Inteligencia Artificial, Administración Pública, Contratación, Transparencia, Corrupción

Technology is having an innovative impact in various areas of society, including public administration. There is a growing interest in implementing and regulating Artificial Intelligence (AI) in public administration, particularly in procurement processes, with the aim of promoting transparency and providing citizens with access to information. These challenges need to be addressed from different perspectives, combining practical tools and theoretical reflections. The digitization of the state and the use of information technologies in public procurement are essential for controlling corruption and improving efficiency. These tools enable the registration and disclosure of transactions, identification of irregularities and fraud, and training of AI models to forecast risks. Public procurement platforms can manage purchases, reduce prices, expedite processes, and promote competition. Concrete examples include the use of neural networks to detect irregularities in contractor selection or the use of blockchain for contract management, among others. It is crucial for officials to adapt and develop strategic and technical skills in an increasingly digitized procurement environment.

Keywords: *Artificial Intelligence, Public Administration, Procurement, Transparency, Corruption*

INTRODUCCIÓN

> La tecnología está desempeñando un papel innovador en diversos ámbitos de nuestra sociedad, asi como en la gestión pública. Como muestra, vemos varios documentos publicados recientemente, que buscan desarrollar estrategias para la implementación y regulación de la Inteligencia Artificial en adelante (IA) en la Administración Pública especialmente en las contrataciones, en el que se destaca la necesidad de que los modelos utilizados en los procesos de contratación de las administraciones públicas sean transparentes y sobre todo se este brindando acceso a la información a todos los ciudadanos. Además, se resalta la importancia de los avances en la promoción de un cambio cultural hacia la integridad institucional y el análisis y manejo de los riesgos de corrupción. (Matta, 2018; Ramio, 2019; Campos, 2022).

Existen diversos enfoques para abordar estos desafíos, que van desde experiencias concretas que ofrecen herramientas prácticas hasta propuestas teóricas que nos invitan a reflexionar sobre el tema. No se puede combatir la corrupción simplemente dando leyes contra ella, lo que resalta la necesidad de abordar estos desafíos desde diferentes perspectivas (Kauffman, 2005).

1. METODOLOGÍA

Se propone una metodología de investigación para abordar el tema del impacto de la IA en las compras públicas. El objetivo es analizar las implicaciones de la IA en los procesos de las contrataciones y en este ámbito proporcionar recomendaciones para su implementación efectiva y transparente. La propuesta incluye una revisión de literatura exhaustiva, el diseño de la investigación, la recopilación y análisis de datos y la interpretación de los

resultados. Se destacan las oportunidades y desafíos asociados con el uso de IA en los procesos y modalidades de las compras públicas, así como la importancia indicadores que puedan garantizar estándares. Se destacarán las oportunidades y desafíos asociados. Los hallazgos de esta investigación pueden ser útiles para profesionales en compras públicas, responsables de políticas y académicos interesados en comprender y gestionar el impacto de la IA en este contexto.

2. NUEVOS MODELOS PARA COMPRAS PÚBLICAS

La contratación pública es el proceso mediante el cual las entidades sujetas al derecho público adquieren productos, servicios y obras públicas (Comisión Europea, 2015)[1]. En 1975, Rose-Ackerman propuso un nuevo marco para estudiar y combatir la corrupción en la contratación pública. Comenzó abordando un escenario en el que el gobierno tiene pleno conocimiento de lo que desea adquirir y hay múltiples vendedores compitiendo para entregar dicho producto. En este caso, la corrupción es poco probable, ya que los vendedores tienen poco incentivo financiero para ofrecer sobornos y los acuerdos corruptos pueden ser fácilmente detectados. Sin embargo, siguió su análisis y determinó las situaciones en las cuales el gobierno no tiene una preferencia clara sobre el producto que desea comprar o cuando existe un solo vendedor que puede proveer el bien. En tales situaciones, existen incentivos para que los vendedores sobornen a los funcionarios gubernamentales con el fin de eliminar a sus competidores o obtener ganancias extraordinarias. Estas circunstancias conducen a que el contribuyente reciba menos valor por su dinero. Teniendo en cuenta que en Perú la corrupción ha crecido en el ultimo quiquenio, las formas de controlar los incentivos para comportamientos corruptos ciertamente no es un ejercicio trivial.

Es fundamental realizar investigaciones futuras para comprender los factores que explican las diferentes percepciones de los desafíos de la adopción de la IA por parte de diferentes grupos de interés (Sun, 2019). Además, es importante analizar las implicaciones de las diferencias en la formulación de marcos conceptuales y comprender el proceso de surgimiento de opiniones diversas sobre estos desafíos (Hueso, 2017).

La digitalización del Estado y el uso de tecnologías de la información en la compra pública son fundamentales para controlar la corrupción y promover la eficiencia y probidad en los procesos. Estas herramientas permiten el registro y la publicidad de las

[1] https://european-union.europa.eu/live-work-study/public-contracts_es

transacciones, proporcionando datos abiertos que pueden ser utilizados por la ciudadanía, las organizaciones y los órganos de control para identificar posibles irregularidades y fraudes. (Zuleta et al., 2019)

Además, la información recopilada puede ser empleada para desarrollar modelos de IA que pronostiquen riesgos en la compra pública. (Gallego et al., 2020; Domingos 2016). Estos modelos, ya se han implementado en algunos países de América Latina y contribuyen a mejorar las labores de las autoridades de control. Asimismo, las plataformas de compra pública no solo sirven para publicitar, sino que también pueden usar para gestionar las compras, como se ha demostrado en India, Indonesia y Argentina, donde han logrado reducir precios, acelerar los procesos y fomentar la competencia al disminuir asimetrías de información. Estos avances son clave para optimizar la recuperación económica de la región y fortalecer la transparencia en las compras gubernamentales.

Sun y Sales (2018) describen cómo utilizaron las características de los contratistas proporcionados por la Contraloría General de la Unión, Brasil, para implementar dos redes neuronales artificiales, con lo cual desarrollaron modelos de predicción para detectar irregularidades en la contratación pública en la selección inicial de contratistas. A medida que las compras se digitalizan y automatizan de manera intensiva, los funcionarios de compras deben adaptarse y enfocarse en desarrollar un pensamiento estratégico y habilidades técnicas (Schiavi, 2022). A traves del tiempo se han ido desarrollando diferentes productos aplicados a las compras publicas. Como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

Cuadro 1: Avances en el uso de la IA para las compra públicas

Año	País	Organismo	Producto
2021	Singapur	Agencia de Desarrollo del Gobierno Electrónico (GovTech)	Chatbots para asistencia en las compras públicas
2020	Argentina	Gobierno Federal	Plataforma COMPR.AR se redujo tiempo, precios y aumento participantes
2020	Reino Unido	Crown Commercial Service	Plataforma de Contratación Pública basada en IA
2019	Estonia	Agencia de Proyectos del Gobierno Electrónico (eGA)	Sistema de contratación pública automatizada
2018	Corea del Sur	Servicio de Adquisiciones de Defensa (DAPA)	Plataforma de adquisiciones públicas basada en IA

2017	Colombia	Agencia Nacional de Contratación Pública (Colombia Compra Eficiente)	Sistema de compras públicas con IA para mejorar la transparencia
2016	México	Comisión Federal de Electricidad (CFE)	Plataforma de contratación electrónica con IA para aumentar la transparencia
2015	Australia	Digital Transformation Agency (DTA)	Uso de IA para mejorar los procesos de contratación pública y la transparencia
2014	Países Bajos	Rijkswaterstaat (Ministerio de Infraestructura y Gestión del Agua)	Uso de IA en la evaluación y selección de proveedores en proyectos de infraestructura
2013	Estados Unidos	Administración de Servicios Generales (GSA)	Plataforma de contratación pública con herramientas de IA para aumentar la transparencia
2012	India	Gobierno Central	Sistema de contratación electrónica con IA para aumentar la eficiencia y la transparencia

Fuente: Diversos autores. Elaboración propia.

Por ende, estamos en un momento preciso para dar el gran salto tecnológico, si es que se tienen, por supuesto, los recursos y el apoyo de los lideres correspondientes. Pero aún más importante es incorporar en esos cambios los mecanismos que promuevan la transparencia.

3. PUNTOS DE RIESGOS EN LA CORRUPCIÓN

Con frecuencia, las actuaciones corruptas se ocultan detrás de contratos innecesarios, procedimientos inadecuados y la creación de necesidades ficticias. Elementos sujetos a discrecionalidad, como los terrenos en los que se desarrolla una obra o las características del bien o servicio demandado, también se utilizan para encubrir acciones corruptas (Sanfield, 2015).

Con el fin de prevenir irregularidades y garantizar la transparencia en las compras públicas, es necesario analizar y mejorar el proceso de contratación en todas sus fases: (A) preparación y diseño de la compra, (B) Adjudicación y (C) Ejecución y ponerle el foco en los puntos donde se puede dar manipulaciones, conflictos de interés y actos colusorios.

En la primera fase, es fundamental evitar la creación de necesidades innecesarias o dirigidas, así como modificar artificialmente el valor estimado del contrato para eludir las obligaciones de control y publicidad. Se recomienda llevar a cabo estimaciones de mercado adecuadas, involucrar a expertos externos en la elaboración de las necesidades

y proporcionar información completa y transparente a los postores, con el fin de evitar conflictos de intereses y ventajas indebidas. También se sugiere evitar la inclusión de criterios de solvencia técnica al inicio y especificaciones técnicas poco claras o excesivas que puedan generar discriminación y distorsiones en el mercado.

En la segunda fase, es esencial garantizar una publicidad adecuada y evitar acortar indebidamente los plazos de presentación de ofertas. Además, se debe evitar establecer porcentajes desproporcionados en los criterios de adjudicación que puedan ocultar criterios direccionados. Es importante elaborar y publicar métodos de evaluación claros y objetivos, evitando metodologías relativas que puedan distorsionar los porcentajes iniciales establecidos. También se destaca la importancia de utilizar métodos de valoración sencillos y comprensibles para todos los postores. Es esencial garantizar una publicidad adecuada y evitar acortar indebidamente los plazos de presentación de ofertas. Se advierte sobre los riesgos de basar la adjudicación en un único criterio, especialmente el precio, ya que esto facilita la manipulación mediante criterios diseñados ad hoc.

En la tercera fase, se enfatiza la necesidad de asegurarse de que no existan ineficiencias causadas por la mala calidad de los materiales utilizados, una deficiente prestación del servicio, retrasos en la entrega o entregas sin la calidad requerida. Además, se subraya la importancia de realizar modificaciones contractuales de acuerdo con las prerrogativas legales y en situaciones de idoneidad y necesidad. Se hace hincapié en el control adecuado de la subcontratación, ya que puede dar lugar a conflictos de interés y actos colusorios que pueden no haberse detectado durante el proceso de contratación.

4. RENDICIÓN DE CUENTAS

Los datos sugieren que la transparencia ayuda a mejorar la gobernabilidad y reducir la corrupción, elementos esenciales para un desarrollo mejor y un crecimiento económico más rápido. Sin embargo, es necesario incorporar a la ciudadania para que tome atención a este tema, implementar de manera efectiva leyes de libertad de información con fácil acceso a la información para todos; garantizar la libertad de Internet; lograr transparencia financiera pública en los presupuestos centrales y locales.

Sin embargo, la falta de capacidades digitales aumenta la probabilidad de que se materialicen los riesgos mencionados anteriormente, ya que la organización puede no ser capaz de identificar y mitigar adecuadamente los problemas para promover una contratación pública transparente. Cuando, las administraciones realizan diagnósticos de gobernabilidad y anticorrupción o encuestas de seguimiento del gasto público o

desarrollan programas de transparencia a nivel local y subnacional, pueden quedar en el papel, trabajando solo la estrategia sin poder implementar las acciones diseñadas. (Salvador 2021).

Es necesario por eso, que se cuente con un apoyo directo de las mas alta autoridad para introducir los cambios que son necesarios en la gestión, además de tener en cuenta el carácter multidisciplinario de los algoritmos en la IA una vez que se generaliza su adopción y uso, asi como el fortalecimiento de las capacidades de los operadores del nuevo modelo. Por lo tanto, resulta crucial incorporar en su diseño y aplicación diversas perspectivas y perfiles, así como del ámbito jurídico y ético, con el fin de construir herramientas que beneficien a toda la sociedad. Más allá de la reflexión teórica, necesitamos disponer de capacidades concretas que nos orienten de manera más precisa en los siguientes pasos que debemos tomar en el ámbito de la IA.

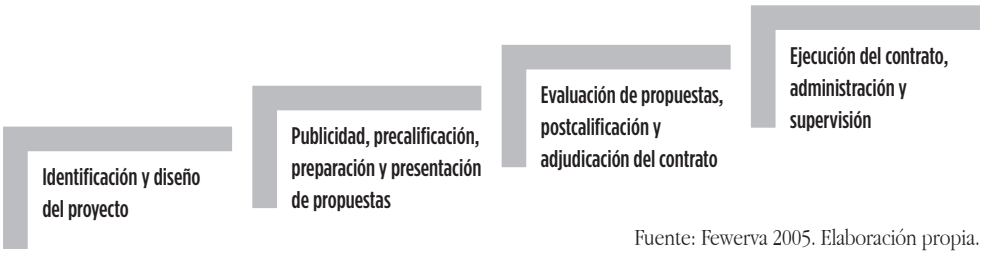
5. INDICADORES DE VIGILANCIA

Las señales de alerta, conocidas como "red flags", se utilizan ampliamente para mitigar el riesgo de diversas formas de conducta económica incorrecta, incluyendo la corrupción en la contratación pública. Sin embargo, ¿son realmente viables si solo se analizan los casos de contratación corrupta? Tras analizar la literatura científica en esta materia, es posible identificar ciertas características que tienen un peso significativo como señales de irregularidades, como el plazo para la presentación de ofertas, el uso de procedimientos no competitivos o de urgencia, y los contratos en sí.

También, en la toma de decisiones para la contratación, las señales de alerta incluyen la presencia de una fuerte inercia en la composición del equipo de evaluación, evidencia de conflicto de intereses entre los miembros del comité de evaluación y aumentos inexplicables de riqueza entre los funcionarios involucrados en el proceso de licitación, conflicto de intereses y la asociación con proveedores específicos también se identifican como señales de alerta de corrupción.

Otro tanto se observa en la definición de las características del contrato, las señales de alerta incluyen la existencia de múltiples oficinas o personas de contacto, la falta de subordinación directa de la oficina de contacto al proveedor de la licitación, la persona de contacto siendo empleada por el proveedor de la licitación y la presencia de elementos en los términos de referencia que indiquen un proveedor preferido. Estos indicadores sugieren un posible favoritismo hacia un licitante específico. Podemos resumir en el grafico siguiente los puntos de opacidad:

Gráfico 1: Riesgos en las contrataciones



Fuente: Fewerva 2005. Elaboración propia.

6. IMPLICACIONES

Instituciones de todo el mundo que se dedican al desarrollo de IA, como el fondo para la Ética y Gobernanza de la IA liderado por el MIT o Allianz Global Artificial Intelligence y otros deberían proporcionar a los responsables de políticas las investigaciones más recientes y colaborar con ellos para abordar problemas políticos de larga data. (Criado, 2019)

Los gobiernos deben establecer marcos éticos para el uso de la IA, de manera paralela al avance de la tecnología, ya que la ética es una parte integral de la ciencia de datos. En este sentido, el desarrollo institucional desempeña un papel fundamental. Por ello, se han creado entidades como el Centro de Ética e Innovación en Datos del gobierno del Reino Unido y el Instituto Ada Lovelace, así como organizaciones privadas como la Partnership on AI con sede en Estados Unidos. En America latina aun estamos empezando con las investigaciones.(Velez, 2022)

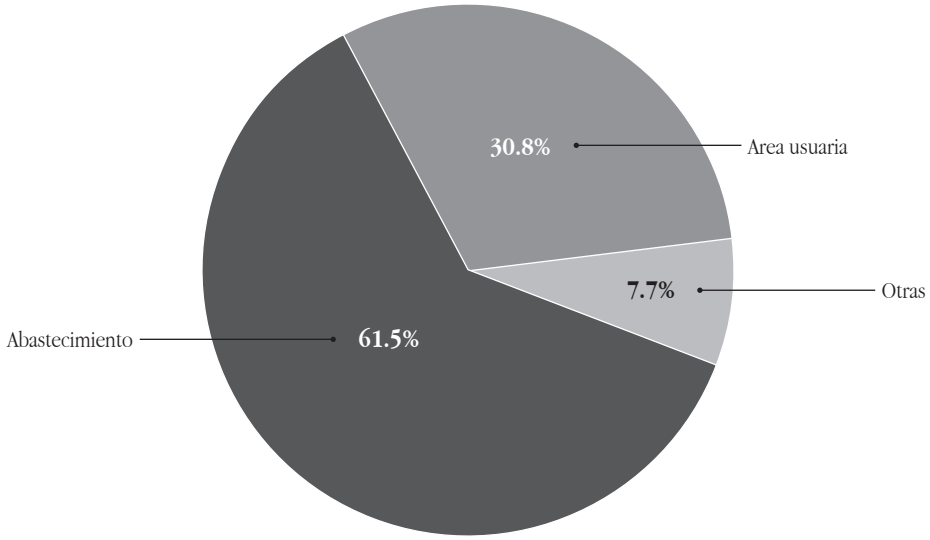
Otro de los elementos esenciales para una correcta implantación de la IA en la contratación pública es la disponibilidad de datos de calidad que permitan un procesado efectivo de las solicitudes o de los criterios a potenciar en base a contratos ya ejecutados o adjudicados, con el objetivo de qué software pueda maximizar los resultados en el análisis (Sanchez, 2021).

Resaltar que lo mas importante para el logro de reducir la opacidad es que los lideres de cada país realmente quieran hacerlo.

7. RESULTADOS

Se realizó una encuesta a un grupo de profesionales relacionados con la gestión de las contrataciones, la graduación de las respuestas considera como el nivel más alto el nivel 5 y el más bajo el 1 y se recogieron los siguientes resultados.

Gráfico 2: Distribución del Área de Trabajo de los Encuestados



Fuente: Encuesta Muestral. Elaboración Propia.

La gestión de contrataciones puede ser compleja debido a la gran cantidad de procesos y regulaciones que deben cumplirse para garantizar una gestión eficiente y efectiva de los recursos públicos. Para lograrlo, es fundamental contar con una gestión que abarque varios aspectos, como la identificación clara de objetivos, la asignación de recursos, la selección de proveedores adecuados, el cumplimiento de las regulaciones y el seguimiento y evaluación de los resultados. Asimismo, se requiere contar con un equipo capacitado y con experiencia que pueda llevar a cabo estos procesos de manera efectiva.

Muchos de los procesos existentes fueron diseñados hace varios años, cuando no se disponía de tecnologías adecuadas que permitieran interconectar sistemas y compartir información, y las diferentes actividades de estos procesos se realizaban de forma manual. Además, el diseño de los procesos considera, cómo satisfacer los requerimientos específicos de cada una de las entidades públicas intervinientes, trabajando de forma autónoma y aislada, sin pensar en la necesidad de simplificar las interacciones con el ciudadano. (Roseth, Reyes y Santiso, 2018).

Para el caso Peruano se creó además el sistema de abastecimiento que está comprendido dentro de la red que conforman los sistemas administrativos.

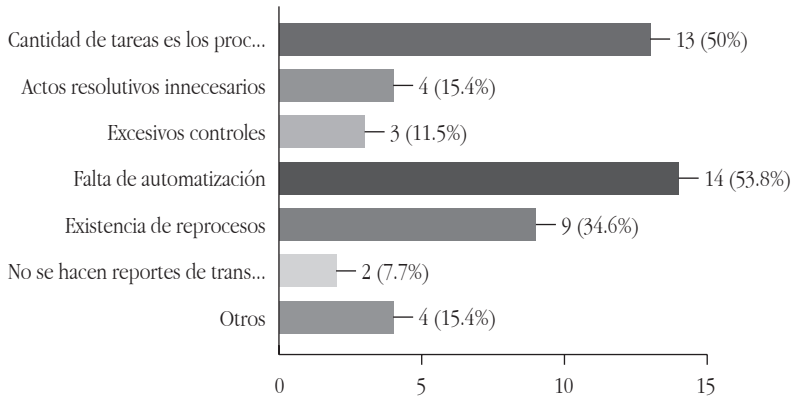
Gráfico 3: Interrelación Sistemas Administrativos

Fuente: Elaboración Propia.

Se requiere de la aplicación del Sistema Administrativo de abastecimiento que se encargue de la política nacional relacionada con el abastecimiento, empleo y conservación de los bienes materiales que hacen posible el funcionamiento de la administración pública. La rectoría la ejerce el Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (OSCE). Haciendo uso de datos abiertos, como la plataforma del Sistema Electrónico de abastecimiento para la Contratación Pública (SEACE), que en Perú es la herramienta de que dispone el gobierno para informar sobre toda la contratación que se hace con el dinero del erario público. Los resultados mostraron qué tareas son mas idóneas para ser trabajadas con IA por ser los mas críticos, y que además requerirían de repensar el proceso de cero, para lograr construir incorporando desde el inicio el control y la transparencia en el proceso.

Se observa que el mayor grado de criticidad a la falta de automatización de los procesos, el 53.8% considera que la cantidad de tareas en los procedimientos al 50% es alta y que la existencia de reprocesos es un aspecto considerado como crítico. En menor medida estan los actos resolutivos innecesarios (15.4%), Excesivos controles (11,5%), no se hacen reportes de transparencia (2%). Tal como se muestra en el gráfico 4.

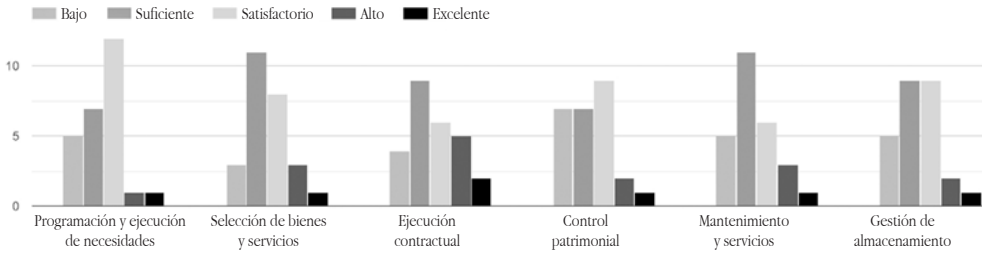
Gráfico 4: ¿Cuáles considera que son los más críticos en la gestión del abastecimiento?



Fuente: Encuesta Muestral. Elaboración propia.

El uso de la IA en la contratación pública presenta un gran potencial, especialmente en lo que respecta a la eficacia, la buena administración y la supervisión. Estas herramientas permiten a los funcionarios públicos optimizar la detección de irregularidades y facilitan tareas que antes eran difíciles debido a la falta de recursos. En las etapas de programación y ejecución de necesidades asi como el la etapa de selección. Tal como se muestra en el gráfico 5

Gráfico 5: ¿Cuál considera es el nivel de eficacia que actualmente presentan los procesos?

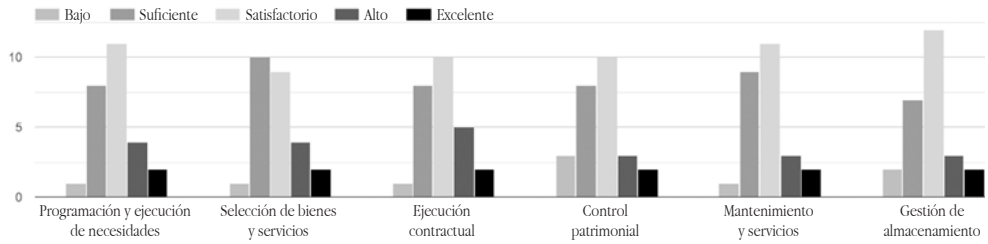


Fuente: Encuesta Muestral. Elaboración Propia.

Es importante determinar qué parte de los algoritmos serán públicas y cuáles no, y la regulación de la contratación pública debe abordar cuestiones como la cesión de derechos de propiedad intelectual. Aunque actualmente los sistemas de soporte se utilizan

principalmente en fases preparatorias y no tienen poder decisorio, la IA puede tener influencia en los actos administrativos finales y requieren estándares de garantía y transparencia que se reflejen en la programación y ejecución de necesidades, asi como, en la gestión de almacenes. Tal como se muestra en el gráfico 6

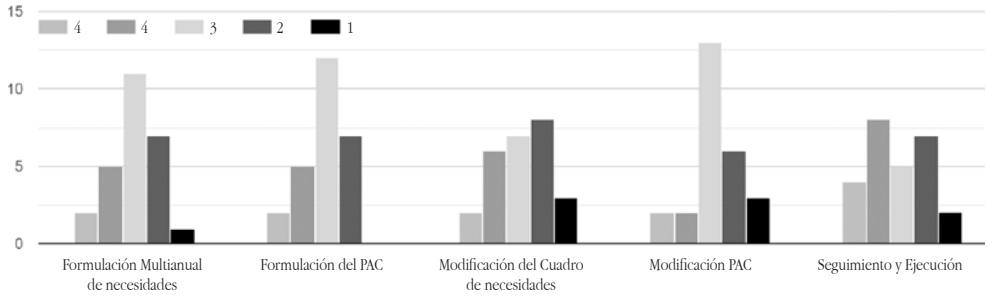
Gráfico 6: ¿Cuál considera es el nivel de transparencia que actualmente presentan los procesos?



Fuente: Encuesta Muestral. Elaboración Propia.

Existe el sistema del SEACE que recoge toda la información para la ejecucion del proceso de compra, desde el registro de proveedores hasta la buena Pro. Se observa una incidencia alta en el cambio del registro en el plan de adquisiones, por lo que a traves de la IA, se podria tener información actualizada y de fácil lectura. De acuerdo al cuadro 7

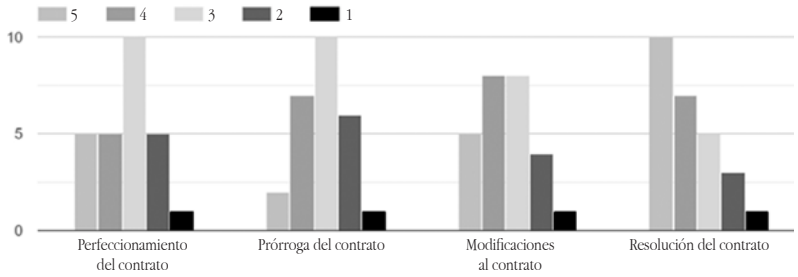
Gráfico 7: Nivel de riesgo en el Proceso de Programación y Ejecución de Necesidades y BSO



Fuente: Encuesta Muestral. Elaboración Propia.

La tecnología blockchain se posiciona como un aliado invaluable, garantizando la integridad y transparencia en las transacciones. Al permitir que los datos se muevan de forma libre y transparente, también transforma la forma en que se procesan estos datos. Aplicaciones como los contratos inteligentes, capaces de ejecutar código en una red distribuida, optimizan los procesos de compras. Y sobretodo haciendo seguimiento a los contratos resueltos y el estado de los arbitrajes que se generan para solucionar las controversias, por ser el tema mas crítico de acuerdo al gráfico 8

Gráfico 8: Tareas del Proceso de Ejecución Contractual que conllevan riesgo



Fuente: Encuesta Muestral. Elaboración Propia.

CONCLUSIONES

La implementación de la modernización de las compras públicas, implica incluir la transparencia al mismo nivel de la eficacia y la eficiencia. La digitalización y el uso de nuevas tecnologías, tiene el potencial de transformar significativamente la forma en que se llevan a cabo las compras si se cuenta con la desición política.

El ciclo de las compras públicas se compone de varias etapas, que incluyen la identificación y diseño del proyecto, la publicidad y presentación de propuestas, la evaluación y adjudicación del contrato, y finalmente, la ejecución y supervisión del mismo. Por lo que es importante construir un modelo nuevo que fomente mejorar los controles y la transparencia en los procesos de compras públicas adoc.

La adopción de la IA puede ser una estrategia de punta para detectar, de manera anticipada, irregularidades o riesgos de fraude en los procesos de compras públicas, lo cual puede proteger aún más el debido uso de los recursos públicos a traves por ejemplo de las redes neuronales del modelo de aprendizaje no supervisado. Por lo que se debe comenzar a trabajar en algoritmos específicos y mediante el procesamiento de grandes volúmenes de datos generar esas alertas necesarias en las compras públicas.

María Elena Sánchez Zambrano

Profesional peruana destacada con una sólida experiencia en la administración pública y en el campo académico. La autora posee un Doctorado(c) en Gobierno de Organizaciones y una Maestría en Administración de la Universidad de Piura, y es autora de varias publicaciones, así como reconocida investigadora. Asimismo, es docente, investigadora y consultora en diversas universidades peruanas y centros de investigación, y dirige la Consultora Hacer SA, especializada en Políticas públicas orientadas a la Gestión pública y Social, con amplia experiencia en compras públicas, programas presupuestales y modernización. Ha liderado y participado en proyectos de modernización con organismos multilaterales y ha sido premiada por sus buenas prácticas gubernamentales. En resumen, la autora es una experta en administración pública y consultora de prestigio en el ámbito académico y publico del Perú.

msanchezz@pucp.pe

Es clara la necesidad de mejora en programación y ejecución de necesidades de BSO, espacio en el que se puede utilizar los mecanismos de soft law (leyes no vinculantes) de las redes sociales que pueden brindar seguridad jurídica y mejorar la transparencia. No obstante, este enfoque menos formal debe equilibrarse con el formalismo garantista de la ley administrativa.

En la divulgación de datos, los organismos del sector público tienen la responsabilidad de hacerlos disponibles en diferentes formatos y idiomas, priorizando los medios electrónicos cuando sea posible y adecuado. Estos datos deben ser abiertos, legibles por máquinas, accesibles, localizables y reutilizables, acompañados de sus metadatos.

Finalmente, entender que se debe priorizar el trabajo ético en este nuevo modelo que requiere de mucho autocontrol de las personas si no queremos llegar a tener un mal mayor que el de la corrupción.

BIBLIOGRAFÍA

Campos Ríos, M. (2022) *El estado en la era meta. Del 'estado inteligente'al 'estado inmersivo'*. Ed. CLAD, Caracas,Venezuela.

Colonnelli, E., J. Gallego y M. Prem (2021) "What Predicts Corruption". *A Modern Guide to the Economics of Crime*, Eds. P. Buonanno, P. Vanin y J. Vargas. Edward Elgar Publishing, UK.

Contreras Ussa, E. A. (2022) Auditoria de datos al sistema electrónico de contratación pública "Colombia compra eficiente" sustentado en un modelo de aprendizaje no supervisado. Ed. Universidad de Bogotá, Jorge Tadeo. Bogotá Colombia.

Criado, J. I. (2021) "Inteligencia artificial y administración pública". *Revista en Cultura de la Legalidad*, (20), Ed. EUNOMÍA España.

Domingos, S., R. Carvalho, R. Carvalho, G. Ramos (2016) "Identifying IT Purchases Anomalies in the Brazilian Government Procurement System Using Deep Learning". *15th IEEE International Conference on Machine Learning and Applications (ICMLA)*, USA:

Estevez, E. C., Linares, S., & Fillottrani, P (2020) PROMETEA: *Transformando la administración de justicia con herramientas de inteligencia artificial*. Ed. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Ferwerda, J., Deleanu, I., & Unger, B. (2017) "Corruption in public procurement: finding the right indicators". *European Journal on Criminal Policy and Research*, 23, Ed. Springer, New York

Gallego, J. (2021) ¿Puede la digitalización del Estado ayudarnos en la lucha contra la corrupción? Ed. CAF, Caracas, Venezuela.

Hueso, L. C. (2017) "Big data e inteligencia artificial. Una aproximación a su tratamiento jurídico desde los derechos fundamentales". *Dilemata*, (24), España.

Kaufman, D. (2005) (10) "Myths about governance and corruption". *Finance and development*, 42(3) Ed. IMF, Washington, D.C.

Margetts, H., & Dorobantu, C. (2019) "Rethink government with AI". *Nature*, 568(7751), USA.

Matas, C. R. (2018) "Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública". *Revista Reforma y Democracia*, (72), Ed. CLAD, Casracas, Venezuela.

Miranzo Díaz, J. (2020) "Inteligencia Artificial Y Contratación Pública (Artificial Intelligence and Public Procurement)". MARTÍN DELGADO, I. y MORENO MOLINA, JA *Administración Electrónica, Transparencia y Contratación Pública*. Ed. Iustel, Madrid, España.

Ramió, C. (2019) *Inteligencia artificial y administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público*. Ed. Los libros de la Catarata, España.

Roseth, B., Reyes, A., Farias, P., Porrúa, M., Villalba, H., Acevedo, S., & Fillotrani, P. (2018) *El fin del trámite eterno: Ciudadanos, burocracia y gobierno digital*. Ed. Inter-American Development Bank, Washington, D.C.

Salvador, M. (2021) "Capacidades institucionales para afrontar las infraestructuras organizativa y ética de la inteligencia artificial en las Administraciones públicas". *Inteligencia artificial y ética en la gestión pública*, 7. Escuela del CLAD. Ed. CLAD.

Sanchez-Graells, A. (2022) "Identifying Emerging Risks in Digital Procurement Governance". To be included in A Sanchez-Graells, *Digital Technologies and Public Procurement. Gatekeeping and experimentation in digital public governance* (OUP, Forthcoming), USA.

Sanfiel, A. M. G. (2015) "Integridad en la contratación pública: patologías al uso.(A propósito del informe de la Comisión Europea sobre la lucha contra la corrupción)". *En las nuevas directivas de contratación pública*. (Ponencias sectoriales X Congreso Asociación Española Profesores de Derecho Administrativo) (pp. 253-263). Ed. Aranzadi Thomson Reuters; España.

Schiavi, P. (2022) "Transparencia, inteligencia artificial y compras públicas: viaje hacia la frontera digital: Transparency, artificial intelligence and public procurement: journey to the digital frontier". *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura* | RDAI, 6(21), Brasil.

Sun, T., & Sales, L. J. (2018) "Predicting public procurement irregularity: An application of neural networks". *Journal of Emerging Technologies in Accounting*, 15(1), USA.

Sun, T. Q., & Medaglia, R. (2019) "Mapping the challenges of Artificial Intelligence in the public sector: Evidence from public healthcare". *Government Information Quarterly*, 36(2), USA.

Vélez, M. I., Gómez Santamaría, C., & Osorio Sanabria, M. A. (2022). Conceptos fundamentales y uso responsable de la inteligencia artificial en el sector público. Informe 2.

Zuleta, M., S. Ospina y C. Caro (2019) "Índice de riesgo de corrupción en el sistema de compra pública colombiano a partir de una metodología desarrollada por el Instituto Mexicano para la Competitividad," Documento técnico, Fedesarrollo, México.

Género

Buen Gobierno

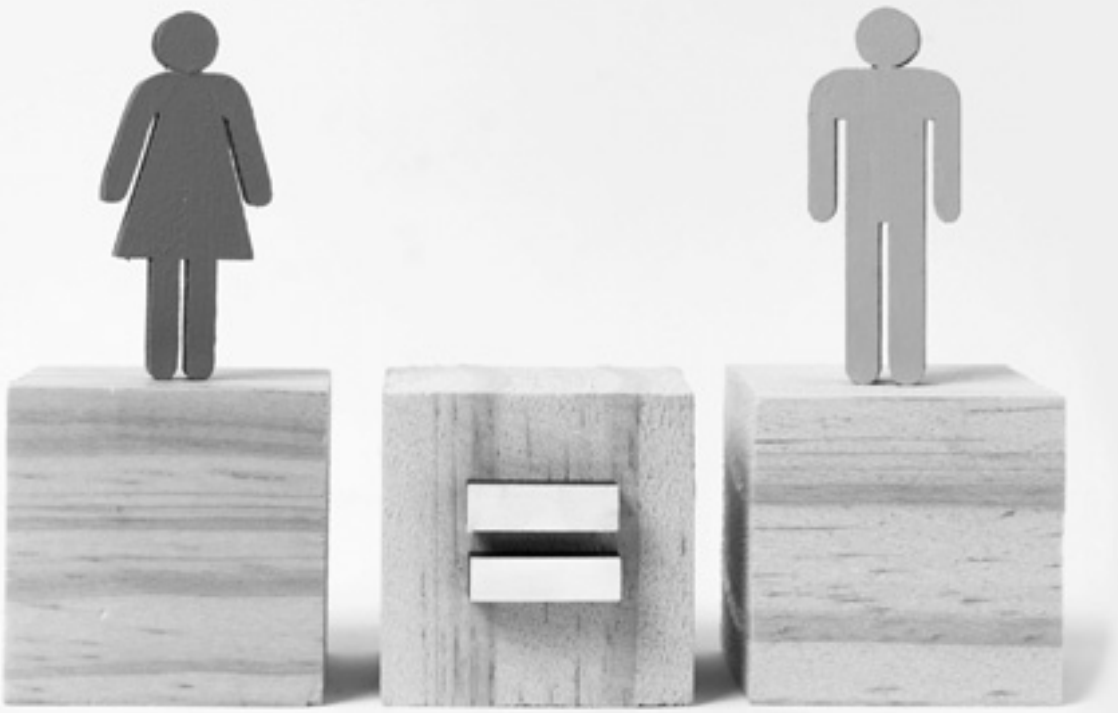
Revista Buen Gobierno
e-ISSN: 2863 - 1643
director@revistabuengobierno.org
Fundación Mexicana de Estudios Políticos
y Administrativos A.C.
México

Cómo citar:
Terán Félix, Reyna Sofía y Hernández Peña, Yair Candelario
"Propuesta metodológica para realizar evaluaciones diagnósticas de brechas de género
entre mujeres y hombres para el sector gubernamental: caso Baja California"
e-ISSN: 2863 - 1643
Revista Buen Gobierno No. 35 Julio – Diciembre 2023
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
México

DOI
xxxxxxx

Propuesta metodológica para realizar evaluaciones diagnósticas de brechas de género entre mujeres y hombres para el sector gubernamental: caso Baja California

Por Reyna Sofía Terán Félix y Yair Candelario Hernández Peña
Recibido 13/06/23 Aceptado 28/11/23
Segunda Revisión



RESUMEN

La evaluación de políticas públicas en México cuenta con un esquema relativamente institucionalizado tanto reglamentaria como normativamente, sin embargo, existe la necesidad de fortalecer las metodologías que contribuyen al desarrollo de estrategias de evaluaciones de diagnóstico en torno a las demandas del contexto, y a la atención de los problemas públicos de forma efectiva y consciente. En este sentido, el objetivo de este artículo es contribuir a los debates sobre la incorporación en los términos de referencia de evaluaciones de diagnóstico de brechas de género entre mujeres y hombres parámetros necesarios para realizar evaluaciones de este tipo. La metodología empleada en este artículo fue descriptiva, necesaria para abordar el marco conceptual y jurídico de las evaluaciones a nivel nacional y local, así como una breve conceptualización del caso analizado sobre la importancia de las evaluaciones de brechas de género entre mujeres y hombres. Posteriormente, se plantea de forma esquemática la propuesta de las dimensiones metodológicas, imprescindible a considerar en las evaluaciones diagnósticas, y especialmente, en aquellas que se llevan a cabo por primera vez, por último, se plantean algunas reflexiones sobre la experiencia que se llevó a cabo en este ejercicio para el caso de Baja California.

Palabras Clave: Evaluaciones Diagnósticas, Género, Políticas Públicas, Administración Pública, Gobierno Local

The evaluation of public policies in Mexico has a relatively institutionalized scheme, both regulatory and normative, however, there is a need to strengthen the methodologies that contribute to the development of diagnostic evaluation strategies around the demands of the context, and to the attention of public problems effectively and consciously. In this sense, the objective of this article is to contribute to the debates on the incorporation in the terms of reference of diagnostic evaluations of gender gaps between women and men parameters necessary to carry out evaluations of this type. The methodology used in this article was descriptive, necessary to address the conceptual and legal framework of evaluations at the national and local level, as well as a brief conceptualization of the case analyzed on the importance of evaluations of gender gaps between women and men. Subsequently, the proposal of the methodological dimensions, essential to consider in diagnostic evaluations, and especially in those that are carried out for the first time, is presented in a schematic way. Finally, some reflections are proposed on the experience that was carried out. carried out in this exercise for the case of Baja California.

Keywords: *Diagnostic evaluations, Gender, Public Policies, Public Administration, Local Government*

INTRODUCCIÓN

Actualmente, en general, la evaluación de políticas públicas en México cuenta con un esquema relativamente institucionalizado tanto reglamentaria como normativamente. Las exigencias de gobiernos por mejores resultados y la visibilidad de los problemas públicos, ha requerido no solo de la consolidación de la práctica de la evaluación de políticas públicas desde un punto de vista institucional, sino el fortalecimiento de los esquemas de diagnóstico para entender la realidad y con ello, tomar mejores decisiones, lo que implica el desarrollo de criterios metodológicos y sistemáticos que garanticen la mejora continua en la toma de decisiones gubernamental.

Recientemente, autores como Patton (2002) afirman que, si bien las herramientas disponibles son suficientes para evaluar programas y proyectos, no lo son para enfrentar la complejidad de las políticas y de su evaluación, para las que casi no existen propuestas; por lo que se necesita una gran capacidad de inventiva metodológica, una actitud innovadora y flexible ante posibles explicaciones teóricas alternativas y un conocimiento específico del tema a evaluar.

En este sentido, se plantea la necesidad de fortalecer las metodologías que contribuyen al desarrollo de estrategias de evaluaciones de diagnóstico en torno a las demandas del contexto, y a la atención de los problemas públicos de forma efectiva y consciente. La evaluación diagnostica de brechas de desigualdad entre mujeres y hombres, en los sectores de economía y social, realizadas para la Secretaría de Hacienda de Baja California acorde a su Plan Anual de Evaluación del ejercicio fiscal 2022, fueron las primeras evaluaciones diagnósticas a nivel local donde se consideraron las dimensiones de esta propuesta metodológica, sin embargo, el objetivo de este esfuerzo académico es contribuir a los debates sobre su incorporación en los términos de referencia de evaluaciones posteriores similares que realicen los gobiernos locales a nivel nacional, y que se establezca un referente de análisis de en materia de su diseño, ya que las directrices de evaluaciones se ven sujetas a diversos criterios y actores, con cierta discrecionalidad en el diseño de los propios términos de referencia para realizar este tipo de ejercicios.

Como parte de los ejercicios reflexivos para plantear las dimensiones en esta propuesta, basados en un enfoque descriptivo, fue necesario abordar primeramente el marco conceptual y jurídico de las evaluaciones a nivel nacional y local, así como una breve conceptualización del caso analizado sobre la importancia de las evaluaciones de brechas de género entre mujeres y hombres. Posteriormente, se plantea de forma esquemática la propuesta de las dimensiones metodológicas, imprescindible a considerar en las evaluaciones diagnósticas, y especialmente, en aquellas que se llevan a cabo por primera vez, por último, se plantean algunas reflexiones sobre la experiencia que se llevó a cabo en este ejercicio para el caso de Baja California.

1. MARCO CONCEPTUAL Y JURÍDICO DE LAS EVALUACIONES A NIVEL NACIONAL Y LOCAL ENFOCADAS EN BRECHAS DE GÉNERO

La evaluación de las políticas, programas presupuestarios, estrategias y acciones gubernamentales del estado de Baja California, así como del gasto federalizado se fundamenta en lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Art. 134); la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (Art. 110); el Reglamento de la misma (Art. 303); la Ley de Coordinación Fiscal (Art. 49); la Ley General de Contabilidad Gubernamental (Art. 54, 61 penúltimo párrafo, 64 y 79), la Ley de Presupuesto y Ejercicio del Gasto Público de Baja California en sus Artículos 6, 23 párrafo tercero, 74, 79 y 81.

La última norma establece la atribución de evaluar el desarrollo de los programas y acciones que se concreten, entre la federación y el estado; así como los convenios de coordinación entre el estado y los municipios; e informar periódicamente al ejecutivo estatal.

La evaluación diagnóstica, es coherente con el Plan Anual de Evaluación (PAE), para nuestro caso, con el PAE de la Secretaría de Hacienda de Baja California, quien, a su vez, con ello, da cumplimiento del mandato nacional por mejorar las condiciones de las mujeres y los hombres en el ámbito económico se ha sumado a él, para identificar las desigualdades de género que más apremian a la sociedad bajacaliforniana.

Además, el Reglamento Interno de la Secretaría de Hacienda del Estado de Baja California (Art. 26, Fracc. I a X) establece las atribuciones de la Dirección de Planeación, Evaluación y Desarrollo Institucional, (actualmente Dirección de Planeación y Evaluación) en materia de planeación y evaluación en el Marco del Sistema Estatal de Evaluación del Desempeño, lo siguiente: coadyuvar en la formulación, integración, actualización y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo (PED).

Para la realización de evaluaciones enfocadas en identificar brechas de género entre mujeres y hombres es conveniente tener en cuenta algunos conceptos como, qué es una evaluación diagnóstica en el sector gubernamental, qué se entiende como diagnóstico, por política públicas y brechas de género, entre otros. Aunado a conocer el marco jurídico que sustenta y obliga a los gobiernos locales a realizar este tipo de evaluaciones.

Por "Brecha de género" o también conocida como "brecha de desigualdad de género" y/o "brecha de equidad de género" se entiende que es un indicador que nos permite medir de manera cuantitativa y cualitativa la distancia y las desventajas de las mujeres frente a condición y posición de los hombres en relación con el mismo indicador o situación (INMUJERES, 2008).

También, existen ventajas de realizar diagnósticos con perspectiva de género:

- Conocer la situación de partida de mujeres y hombres en el área que vamos a analizar e identificar las estructuras y procesos (legislación, instituciones sociales y políticas, prácticas de socialización, etc.) que pueden repercutir en la situación de inequidad, discriminación o subordinación, que afecte a distintos grupos sociales, entre ellos las mujeres.
- Tener una mejor comprensión de las dimensiones de género en los temas y áreas en que trabajamos.
- Promover la igualdad y la equidad de género de manera articulada a través de los programas y proyectos que realizamos.
- Identificar las barreras existentes para la participación de las mujeres en los procesos de desarrollo.

Los alcances que busca la evaluación diagnóstica son, identificar hallazgos y recomendaciones a partir del análisis de la información para la detección de las brechas de género en los diferentes sectores del gobierno (por ejemplo, el sector Economía), que permita aportar elementos orientadores para la formulación de proyectos y programas públicos (política pública) que ayuden a atenuar y reducir las brechas de género, en pro de una sociedad más igualitaria y justa entre las mujeres y los hombres del estado y desde luego a nivel territorial.

Es así que, la evaluación diagnóstica de brechas de genero para el PAE 2023, se define como el análisis de la información para la detección de las brechas de género en los sectores económico y de bienestar (Secretaría de Hacienda de Baja California, 2022).

Sin embargo, los procesos de institucionalización de la evaluación de políticas públicas han obligado a las instancias evaluadoras, tanto externas como institucionales, a definir metodologías que permitan comprender de forma tácita diferentes aspectos de

los programas y acciones, retomando la Metodología de evaluaciones de la política social de CONEVAL, los tipos de evaluación, que se han convertido en primicia de estos procesos, estas son: 1) evaluación de diseño, la cual indaga y revisa la consistencia y resultados de la intervención-política pública; 2) evaluación específica y específica de desempeño, misma que se focaliza en los procesos de la política pública; 3) complementaria, puede ser de impacto, para conocer si surtió efecto la acción de gobierno ante el problema público atendido; y la estratégica (CONEVAL, 2011).

Cabe mencionar que:

> "La evaluación de políticas públicas produce conocimiento respondiendo a los siguientes propósitos: (a) brindar aprendizaje continuo para la mejora del ejercicio del poder y la gestión pública; (b) responsabilizar a los agentes involucrados en el planteamiento de políticas públicas; (c) rendir de cuentas; (d) crear transparencia e infundir confianza respecto de la gestión de las políticas públicas por medio de su función comunicativa" (Castro, 2015).

Por su parte, el diagnóstico es clave para identificar y delimitar la problemática a atender, las poblaciones objetivo y beneficiarias, así como la hipótesis de cambio a seguir para el logro de resultados que permitan evidenciar los efectos surtidos por las políticas públicas implementadas. En sentido, la fase de diagnóstico es precisamente una oportunidad para visibilizar sectores de la comunidad comúnmente ignorados o invisibilizados por considerarse sin interés para los objetivos de las políticas públicas vía programas o proyectos (Gutiérrez y Ramírez, 2013).

Sin embargo, en el caso de las evaluaciones diagnósticas, el marco regulatorio es aún incipiente. Una consideración importante, es que, aunque ya existe un sustento por parte en los Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales donde se requiere un diagnóstico de programas presupuestarios que dimensione los problemas públicos y poblaciones que justifican la creación de nuevos programas, es solo un formato técnico que representa la identificación del contexto de forma breve y esquemática. Pero como se mencionó anteriormente, la evaluación diagnóstica debe tener un mayor alcance metodológico en el marco de la lógica de una evaluación de políticas públicas.

La importancia de las evaluaciones diagnósticas de brechas de género entre mujeres y hombres radica en la identificación de las brechas de desigualdad (distancia) que aún existen a pesar de las intervenciones de política pública transversal que se han pretendido implementar promoviendo la igualdad sustantiva en todos los ámbitos. Por ello la relevancia de entender las implicaciones de las políticas públicas desde

un punto de vista disciplinario. Según Corzo (2015) las políticas públicas son acciones de interés público qué se sustentan en evidencia para la atención de problemas públicos específicos.

Para el Instituto Nacional de las Mujeres (2008: 38), "…las políticas públicas son las acciones que los gobiernos eligen para resolver un problema colectivo que se ha determinado como un asunto público. Llevarlas a cabo es un proceso complejo, en el que intervienen distintos actores y agentes que deliberan sobre la manera más apropiada de atender aquellos problemas sociales merecedores de la atención pública."

La clave de la disciplina desde hace décadas ha sido la asimilación de una serie de etapas o ciclo que define las acciones de la toma de decisiones de forma sistematizada, ya que como comenta Hernández et al. (2021). La disciplina está fragmentada y aun nos debatimos bastante sobre la relevancia de algunas de las acciones en cada etapa, sin embargo, en la etapa correspondiente a la evaluación, se han promovido y regulado un conjunto de actividades institucionalizadas que han permitido el seguimiento y monitoreo de las recomendaciones emitidas por las instancias evaluadoras.

II. PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EVALUACIONES DIAGNÓSTICAS DE BRECHAS DE GÉNERO ENTRE MUJERES Y HOMBRES

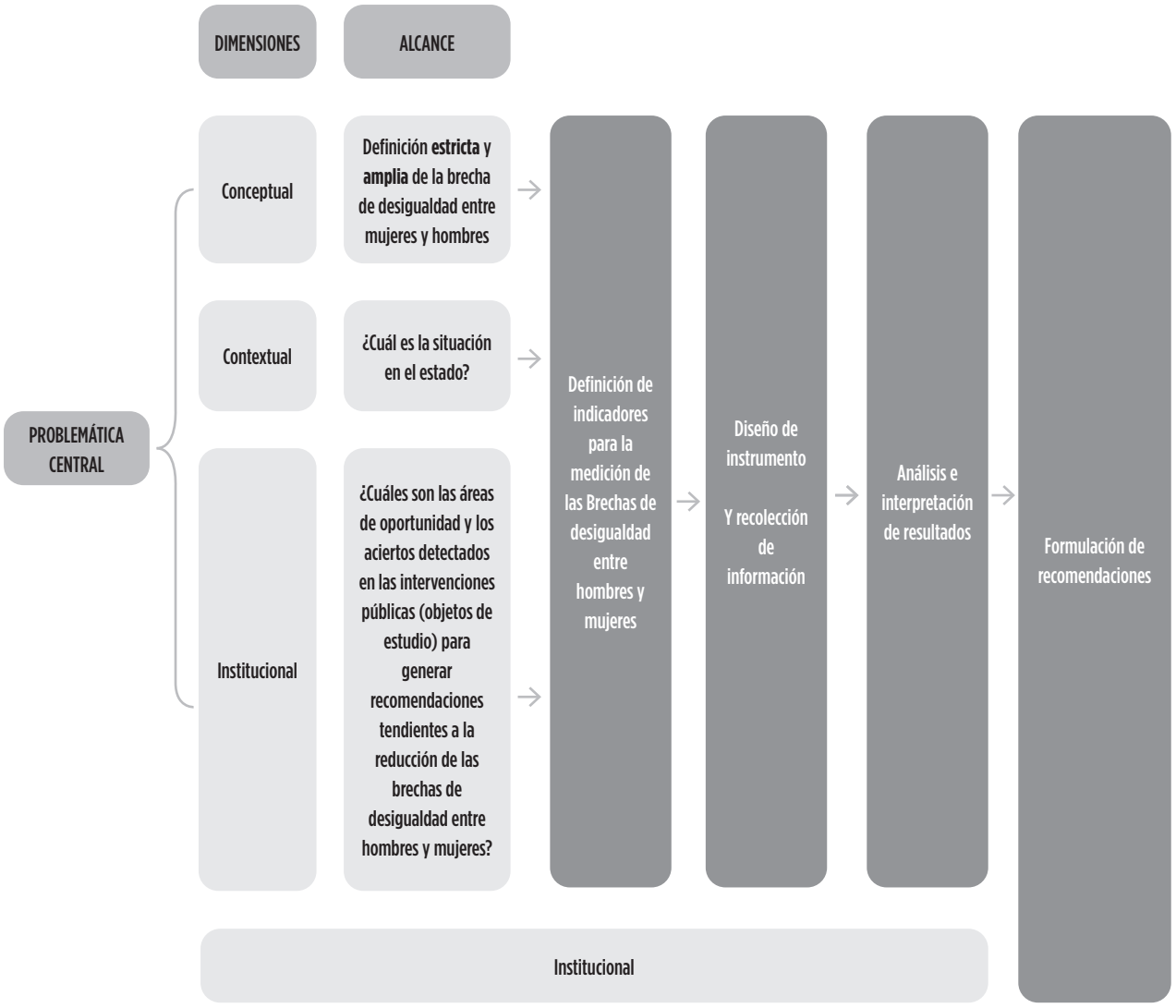
Como un referente teórico primordial para esbozar los enfoques de comprensión de las políticas públicas es importante discernir entre el papel de la toma de decisiones pública-donde se ubican las políticas en todas sus etapas- y el análisis de la ciencia de las políticas. Laswell (1971) planteó que una cosa es "el conocimiento 'del' proceso de decisión y otra es el proceso de decisión de políticas": por un lado, el Policy Analysis, centrado en lo normativo-técnico de formulación; y, por otro, los partidarios de las Policy Sciences, preocupados por entender los procesos decisorios y las acciones, como suceden en los hechos, desde una perspectiva no tan disciplinaria, pero que en el caso de la etapa de evaluación son sumamente relevantes, ya que se ven reflejados en los resultados.

Ahora bien, se sabe que, en la búsqueda por consolidar un sistema de evaluación con un esquema de información confiable y veraz, se han presentado diversos retos, sobre todo con la estructura y funcionamiento de dependencias y entidades que no cuentan con herramientas de diagnóstico para el diseño e implementación de programas en torno a poblaciones vulnerables.

En atención a las implicaciones y profundidad de una evaluación diagnóstica, es menester definir y delimitar correctamente, ¿cuál es problemática central objeto del

diagnóstico? En este tenor, se somete el análisis del problema como eje transversal a lo largo de la evaluación, considerando que, el alcance de los análisis debe ser estructurado, de acuerdo con el objetivo de los propios Términos de Referencia (TdR) proporcionados para nuestro caso, por la Secretaría de Hacienda, para las expectativas que se tienen del diagnóstico, por lo que planteamos 3 dimensiones para realizar el análisis.

Diagrama 1. Dimensiones para la evaluación diagnóstica.



Fuente: Elaboración propia.

Como se puede observar en el diagrama, la propuesta metodológica, se plantea considerado el desarrollo de 3 dimensiones:

1. Conceptual; donde se defina de manera estricta y amplia, el significado y/o entendimiento de la brecha de desigualdad entre hombres y mujeres.
2. Contextual; respondiendo a la interrogante, ¿cuál es la situación en el estado?
3. Institucional; que permita responder la pregunta; ¿cuáles son las áreas de oportunidad y los aciertos detectados en las intervenciones públicas (objetos de estudio) para generar recomendaciones tendientes a la reducción de las brechas de desigualdad entre hombres y mujeres?

Cabe mencionar, con base en Cardozo (2013: 19) que:

> "En teoría, los métodos cuantitativos tradicionales pueden realizar una aportación valiosa al estudio de las políticas y programas públicos, siempre y cuando se tenga presente el conjunto de supuestos en que se fundamentan, y, por lo tanto, las limitaciones que presentan. Por su parte, los métodos cualitativos permiten profundizar en el estudio de situaciones concretas y comprender aspectos subjetivos en mayor profundidad, complementando a los primeros en problemas de negociación, consenso, legitimidad, satisfacción, calidad, etcétera".

En la dimensión conceptual, es conveniente definir "brecha de género" o también conocida como "brecha de desigualdad de género" y/o "brecha de equidad de género", esta es un indicador que nos permite medir de manera cuantitativa y cualitativa la distancia y las desventajas de las mujeres frente a condición y posición de los hombres en relación con el mismo indicador o situación (INMUJERES, 2008). La importancia de este concepto se encuentra en la comparación de mujeres y hombres sobre un mismo indicador (INMUJER y PNUD, 2007).

Las categorías inmediatas de la dimensión conceptual de brecha de género son:

1. La condición; son las condiciones materiales en que viven las personas, se expresan en nivel de satisfacción de necesidades prácticas e inmediatas para su supervivencia y la de sus hogares, ejemplo de ello son los accesos

que tienen a la educación, a la salud, a un empleo digno, a una vivienda, entre otros (INMUJERES y PNUD, 2007).

2. La posición; se refiere al nivel/jerarquía que ocupan las mujeres en la estructura de una sociedad, sobre todo alude a la ubicación de las mujeres en dicha estructura de poder que prevalece en la sociedad. Busca conocer la capacidad de autonomía que tienen las mujeres en todos los ámbitos de su vida. Se debe analizar: reconocimiento social, estatus y el acceso a la disposición de fuentes de poder (control de activos productivos, la información, la participación en la toma de decisiones, entre otros) (INMUJERES, 2008; INMUJERES y PNUD, 2007).

Con el fin de medir estas desigualdades a nivel mundial existen varias propuestas de entre las que destacan:

- Índice Global de Brecha de Género (Global Gender Gap Index): Elaborado por el Foro Económico Mundial a partir de 2006 para comparar el progreso hacia la paridad de género y comparar las brechas de género de los países en cuatro dimensiones: oportunidades económicas, educación, salud y liderazgo político.
- Brechas de género en América Latina. Un estado de situación: Estudio elaborado por el Banco de Desarrollo de América Latina, enfocado en tres ámbitos: en el laboral, la educación, por su importancia para la formación del capital humano de las personas, y la familia, por su relación con las decisiones de fecundidad y participación laboral.
- Índice de Desigualdad de Género (Gender Inequality Index) e Índice de Desarrollo de Género (Gender Development Index): El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, además de estimar el Índice de Desarrollo Humano, estima dos índices adicionales relacionados con el desarrollo y la desigualdad de género. En el primero, se utilizan tres dimensiones, salud reproductiva, empoderamiento y mercado laboral; mientras que en el segundo las dimensiones a evaluar son, vida larga y saludable, conocimiento y nivel de vida.

A continuación, se presenta un cuadro comparativo de estos indicadores aplicados a otros trabajos de investigación que permiten identificar las brechas de género entre mujeres y hombres, particularmente en el sector productivo:

Cuadro 1. Comparación de indicadores para medir brechas de género

Estudio	Indicadores
Índice Global de Brecha de Género (Global Gender Gap Index	• La brecha de participación es capturada usando la diferencia entre mujeres y hombres en tasas de participación en la fuerza laboral. • La brecha de remuneración se captura a través de un indicador de datos duros (ratio del ingreso ganado estimado de mujer a hombre) y un indicador cualitativo recopilado a través de la Encuesta de Opinión Ejecutiva anual del Foro Económico Mundial. • La brecha entre el avance de mujeres y hombres capturada a través de dos estadísticas de datos duros (la proporción de mujeres a hombres entre legisladores, altos funcionarios y gerentes, y la proporción de mujeres a hombres entre trabajadores técnicos y profesionales).
Brechas de género en América Latina. Un estado de situación	• Participación laboral según estructura del hogar. • Estructura sectorial del empleo: Hace referencia al perfil del empleo, condiciones laborales, y sectores donde más se concentran las mujeres. • Brecha salarial según sectores y tipos de empleo.
Índice de Desigualdad de Género (Gender Inequality Index) e Índice de Desarrollo de Género (Gender Development Index)	• Ingreso Nacional Bruto per cápita por sexo • Tasa de participación laboral

Fuente: Elaboración propia.

En este caso, para abordar las brechas de género en el ámbito productivo, es necesario identificar y caracterizar las disparidades en distintos ámbitos. Si bien, el papel de las mujeres en el sector productivo se encuentra muy relacionado con las discrepancias en el mercado laboral, muchas de estas diferencias vienen determinadas desde su formación, el acceso a bienes y servicios, hasta su rol en el ámbito familiar (Marchionni, et al., 2019).

Estos indicadores son útiles y ayudan a desarrollar la dimensión conceptual en la evaluación diagnóstica. Algunas fuentes que apoyan también al desarrollo y elaboración del contexto y de la dimensión institucional, para conocer la situación de las desigualdades entre mujeres y hombres son las siguientes:

- Documentos normativos de las dependencias y entidades analizadas.
- Fuentes secundarias, estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI).
- Documentos programáticos, para el caso de Baja California, el Plan Estatal de Desarrollo (PED) 2022-2027, padrones de personas beneficiarias.
- Entrevistas semiestructuradas a funcionarias y funcionarios de las instituciones gubernamentales evaluadas.

Es menester que, no solo se describan los indicadores, sino que se analicen, por ello, el análisis de la información se debe basar en los datos disponibles en las fuentes antes mencionadas, y de la información proporcionada por las instituciones participantes.

Una vez recolectada información suficiente, se recomienda el siguiente índice para el documento de evaluación que se ha de entregar a la entidad o dependencia del gobierno subnacional que convocó a la evaluación diagnóstica, para nuestro caso, la Secretaría de Hacienda.

- Introducción.
- Apartado I. Características de los programas.
- Apartado II. Análisis de la justificación de la creación y del diseño de los programas.
- Apartado III. Contribución a las metas y objetivos estatales.
- Apartado IV. Población potencial, población objetivo y mecanismos de elección.
- Apartado V. Detección y análisis de brechas de género.
- Apartado VI. Revisión y valoración del estado de las fuentes de información.
- Apartado VII. Análisis de fortalezas, oportunidades, debilidades, amenazas y recomendaciones.

CONCLUSIONES

El campo de la disciplina de las políticas públicas y su evaluación, aún es perene, sin embargo, existen un sinnúmero de aportaciones sobre las acciones institucionalizadas de evaluación que han permiti-

Reyna Sofía Terán Félix

Es maestra en Administración Pública y cuenta con una licenciatura en Administración Pública y Ciencias Políticas por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC). Tiene experiencia en la gestión pública y ha sido consultora externa para evaluaciones gubernamentales. Actualmente es la Subdirectora Académica de la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de UABC

rteran@uabc.edu.mx

Yair Candelario Hernández Peña

Doctor en Relaciones Transpacíficas por la Universidad de Colima. Es licenciado en Relaciones Internacionales y maestro en Administración Pública por la Facultad de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Autónoma de Baja California (UABC), tiene una especialidad en Estudios de la Frontera México- Estados Unidos por El Colegio de la Frontera Norte (El Colef). Cuenta varios cursos y diplomados en materia de género, prevención de las violencias, gestión pública y relaciones internacionales. Actualmente estudia el Máster en Cooperación al Desarrollo en la Universidad de Zaragoza, España y trabaja como docente en la UABC, y es integrante del SNI, nivel candidato.En su experiencia profesional ha sido consultor para instituciones gubernamentales como el Instituto de la Mujer para el Estado de Baja California y no gubernamentales como el Sonoran Institute, México Evalúa y CETYS Universidad para realizar evaluaciones externas, diseño de programas y proyectos de desarrollo.

yair.hernandez@uabc.edu.mx

do fortalecer dicha práctica, sin menoscabo de aquellos estudios que con sentido crítico han contribuido a entender su perspectiva teórica.

La evaluación diagnóstica promete exponer un panorama certero de la problemática que se pretende conocer para su atención oportuna, en la medida en que se consideren las estrategias de integración y sistematización de información, así como procesos y tácticas de análisis crítico y proactivo para entender el entorno que rodea a la problemática y las acciones públicas correspondientes.

Una de las consideraciones para el planteamiento de esta propuesta es la intención de ampliar la reflexión de una evaluación diagnostica, que únicamente se acota al marco contextual del problema, hacia una visión que integre el quehacer gubernamental, la dimensión institucional, y un desarrollo conceptual, ya que uno de los retos identificados en los estándares de evaluación tradicional, es justamente el entendimiento conceptual del objeto de análisis.

En este tenor, se requiere fortalecer los enfoques metodológicos en el ámbito, especialmente considerando todos los factores políticos, sociales, culturales y económicos que influyen en un diagnóstico, desde los procesos reglamentarios y de socialización y recolección de la información hasta los términos de referencia planteados por la instancia normativa.

En este ejercicio reflexivo se puede observar, que la evaluación diagnostica de brechas de género entre mujeres y hombres, en el sector economía, fue desarrollada en torno a las expectativas planteadas por la instancia normativa en los términos de referencia, y que las consideraciones de las dimensiones conceptual y contextual- aunque representaron un reto- fueron abordadas estratégica-

mente, considerando los siguientes factores; 1. Es la primera evaluación de tipo diagnóstica en el Estado, 2. La conceptualización de brechas de género aún es incipiente y existe bastante debate en cuando a los indicadores que permiten medir brechas en el sector economía y, 3. los procesos de evaluación cuentan con un sólido sustento normativo y estructura institucional que permite el desarrollo viable de la misma.

BIBLIOGRAFÍA

Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2010) *Género y desarrollo: de la conciencia social a la práctica de la planificación. En Cooperación al desarrollo y ayuda humanitaria. Capacitación técnica para el desarrollo en el refugio*. Ed. Universidad del País Vasco e Instituto de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional, España.

Cardozo Brum, M., (2013) "Políticas públicas: los debates de su análisis y evaluación". *Revista Andamios*, 10(21), México.

Castro, v. E. (2015) "Evaluación de políticas públicas: contexto, tendencias y desafíos para la realidad argentina" *Reviise - Revista de Ciencias Sociales y Humanas*, 6 (6), Argentina.

Cetys Universidad, Tijuana Innovadora y CIPE (2022) *Investigación y mapeo sobre las industrias culturales y creativas en Tijuana*. Ed. Cetys Universidad, Tijuana Innovadora y CIPE, México.

CONEVAL (2015) *La política de evaluación en México: 10 años del Coneval.* Ed. CONEVAL, México.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2011) *Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos*. Disponible en: https://www.coneval.org.mx/Informes/Evaluacion/Impacto/Diagnostico_Programas_Nuevos.pdf

Hernández M. Raúl et al. (2021) *Experiencias, retos y desafíos de la enseñanza de las políticas públicas en México* (1.ª ed.). Ed. Universidad Autónoma Metropolitana, México.

INMUJERES y PNUD (2007) *ABC de género en la administración pública*. Ed. INMUJERES y PNUD México.

INMUJERES (2008) *Guía metodológica para la sensibilización en género: Una herramienta didáctica para la capacitación en la administración pública*. Ed. INMUJERES. México.

INMUJERES (SF) *Brechas de desigualdad de género*. Disponible en: https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/brechas-de-desigualdad-de-genero

INMUJERES y ONU Mujeres (2014) Hacia una metodología del marco lógico con perspectiva de género. Ed. INMUJERES y ONU Mujeres, México.

Lasswell, H. (1971) "La concepción emergente de las ciencias políticas". En Aguilar, L. (2000), La hechura de las políticas. Porrúa, México.

Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (2021) Publicado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. Disponible en: *https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/704383/LGIMH.pdf*

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Baja California (2021) Publicado por el Congreso del Estado. Disponible en: https://www.congresobc.gob.mx/Documentos/ProcesoParlamentario/Leyes/TOMO_I/20211206_LEYORGPE.PDF

Marchionni, M., Gasparini, L., & Edo, M. (2019) *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación.*

Patton, M. Q. (2002) *Qualitative Research & Evaluation Methods.* 3rd edition. Ed. Sage Publications, USA.

Pérez, A. M. y Garda, S. R. (SF). *Guía metodológica para desarrollar planeación con perspectiva de género*. Ed. Instituto de la Mujer para el Estado de Campeche, México.

PNUD México (SF). *Inclusión para el desarrollo sostenible*. Disponible en: https://www.undp.org/es/mexico/projects/inclusi%C3%B3n-para-el-desarrollo-sostenible

Secretaría de la Función Pública (2007) *Diario Oficial de la Federación* (DOF), "Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal", 30 de marzo de 2007 Disponible en http://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/1768.pdf]

Política y Administración

Buen Gobierno

Revista Buen Gobierno
e-ISSN: 2863 - 1643
director@revistabuengobierno.org
Fundación Mexicana de Estudios Políticos
y Administrativos A.C.
México

Cómo citar:
Arcos Robledo, Héctor Sebastián
"El ascenso del proyecto iliberal en México"
e-ISSN: 2863 - 1643
Revista Buen Gobierno No. 35 Julio – Diciembre 2023
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
México

DOI
Xxxxxxxxxx

El ascenso del proyecto iliberal en México[1]

Por Héctor Sebastián Arcos Robledo
Recibido 09/11/23 Aceptado 20/12/23

[1] El presente texto fue ganador del segundo lugar del Concurso de Ensayo Político Alonso Lujambio en su 11a promoción correspondiente a 2023. El jurado estuvo integrado por la Adriana Ortiz Ortega, Vidal Romero León, Pedro Salazar Ugarte, Arturo Sánchez Gutiérrez, Jesús Silva-Herzog Márquez, Rodolfo Vázquez y Horacio Vives Segl.

RESUMEN

Este ensayo examina críticamente el ascenso del iliberalismo en México bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador, destacando una evolución política hacia prácticas y estructuras autoritarias. A través de un análisis comparativo con tendencias globales, se destaca cómo el iliberalismo, lejos de ser una mera negación del liberalismo, distorsiona y redefine sus valores fundamentales, llevando a la creación de gobiernos que, aunque democráticamente legitimados, socavan las libertades y mecanismos de control democrático. Se discuten ejemplos clave de la manipulación de discursos, la captura de instituciones, y la erosión de contrapoderes, ilustrando la compleja interacción entre prácticas democráticas y autoritarias en el contexto mexicano. El ensayo profundiza en cómo estos cambios no son aislados, sino que reflejan una trayectoria común en regímenes iliberales, con especial atención a la reconfiguración de la burocracia y los órganos autónomos, el manejo del Poder Legislativo y Judicial, y la relación con las fuerzas armadas y la prensa. Finalmente, se plantea una reflexión crítica sobre el futuro de México bajo estas influencias, subrayando la importancia de discernir entre las medidas populares y la eficacia democrática real, en un escenario donde el iliberalismo avanza a pasos significativos.

Palabras Clave: iliberalismo, separación de poderes, Poder Legislativo, Poder Judicial, burocracia

This essay critically examines the rise of illiberalism in Mexico under the administration of Andrés Manuel López Obrador, highlighting a political evolution towards authoritarian practices and structures. Through a comparative analysis with global trends, it emphasizes how illiberalism, far from being a mere negation of liberalism, distorts and redefines its fundamental values, leading to the creation of governments that, although democratically legitimized, undermine freedoms and democratic control mechanisms. Key examples of the manipulation of discourse, the capture of institutions, and the erosion of counterpowers are discussed, illustrating the complex interplay between democratic and authoritarian practices in the Mexican context. The essay delves into how these changes are not isolated but reflect a common trajectory in illiberal regimes, with special attention to the reconfiguration of bureaucracy and autonomous bodies, the management of the Legislative and Judicial Powers, and the relationship with the armed forces and the press. Finally, it presents a critical reflection on Mexico's future under these influences, underlining the importance of discerning between popular measures and real democratic efficacy, in a scenario where illiberalism is advancing significantly.

Keywords: *illiberalism, Separation of Powers, Legislative Power, Judicial Power, Bureaucracy*

INTRODUCCIÓN

El resurgimiento del iliberalismo contemporáneo ha cruzado los límites del ámbito teórico para convertirse en una amenaza inminente para las democracias modernas. Lejos de ser relegado a un debate académico o una reminiscencia del pasado, el iliberalismo ejerce una presión palpable sobre los cimientos que sostienen a las democracias liberal representativas actuales. Aunque sus manifestaciones varían en grado y forma de un contexto a otro, su propuesta no se limita a la negación del liberalismo. En cambio, redefine y distorsiona sus valores cardinales, dando lugar a gobiernos que, a pesar de derivar su legitimidad del cumplimiento de procedimientos democráticos mínimos, están resueltos a corroer libertades y mecanismos de control y equilibrio desde su interior.

La emergencia del iliberalismo, con su atractivo *anti-establishment* y su retórica populista, crece como una amenaza que no puede ser ignorada[1]. Este término, tan difuso en su definición como tangible en sus consecuencias, se yergue, no por su propia identidad, sino en oposición a lo que rechaza: la separación de poderes, los controles y equilibrios, el estado de derecho, la independencia judicial y, de forma primordial, los derechos humanos, el núcleo duro de lo que conocemos como garantías liberales[2].

Desde Hungría hasta Brasil, hemos observado cómo líderes con inclinaciones autoritarias han minado pilares liberales con el propósito de fortalecer su posición. ¿Qué hace que un gobierno democráticamente electo se desplace hacia la adopción de prácticas iliberales? ¿Cómo se refleja este viraje en la agenda gubernamental, las políticas públicas y la retórica oficial? Para responder a estas preguntas, resulta ineludible examinar,

[1] Stephen Holmes, «The Antiliberal Idea», en *Routledge Handbook of Illiberalism*, ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes, 1.ª ed. (New York: Taylor & Francis Group, 2022), 3-15.

[2] Robert A. Dahl, *La poliarquía: participación y oposición*, 1.ª ed. (México: Red Editorial Latinoamericana, 1993).

bajo un enfoque prescriptivo, el caso de México bajo la administración de Andrés Manuel López Obrador. Si bien el país ha experimentado fluctuaciones políticas a lo largo de su historia como sistema presidencial, el actual panorama político muestra una clara inclinación hacia el iliberalismo, con resonancias que sugieren un emergente régimen con rasgos autoritarios.

El iliberalismo, no es simplemente la antítesis de la democracia liberal, sino un fenómeno más complejo que combina características democráticas con otras autoritarias. Si bien estos regímenes pueden surgir y consolidarse a través de procesos democráticos, una vez en el poder, suelen manipular con astucia el sistema legal para moldearlo a sus fines. En lugar de minar abiertamente la democracia, utilizan sus herramientas y se adaptan a sus mecanismos, a menudo aprovechando normativas ambiguas o falta de claridad en leyes para reforzar su dominio y, en ocasiones, coartar la influencia de contrapoderes y silenciar voces disidentes. No es inusual ver cómo líderes iliberales, cargados de carisma, se erigen como redentores frente a una supuesta élite degenerada, abrazando un populismo que avala acciones extraordinarias en nombre del "*pueblo*"[3].

Estas reflexiones teóricas no flotan en un vacío, sino que cobran vida cuando se estudian a la luz del México contemporáneo. En este contexto, Andreas Schedler[4] ha destacado una serie de tendencias y decisiones políticas que pueden interpretarse como señales de un ambiente político iliberal en formación. Estos incluyen no sólo medidas y políticas, sino también discursos que desafían la naturaleza pluralista de la democracia mexicana.

Pero la transformación política en México va más allá del simple ejercicio retórico. Como Wyrzykowski y Ziólkowski[5] han señalado para otros contextos, en los regímenes iliberales, las tácticas suelen estar dirigidas hacia la captura de instituciones claves, particularmente aquellas encargadas de garantizar el equilibrio de poderes. Bajo esta perspectiva, ¿qué instituciones en México están siendo erosionadas o ya han sido transformadas? ¿Hacia qué futuro camina el país bajo estas influencias?

La intención de este ensayo es desentrañar y analizar la trayectoria iliberal de México bajo la gestión de López Obrador. Basándome en investigaciones empíricas comparadas y

[3] Nadia Urbaniti, «Populism and The Principle of Majority», en *The Oxford Handbook of Populism*, ed. Cristóbal Rovira Kaltwasser et al., 1.ª ed. (New York: Oxford University Press, 2017), 571-89.

[4] Andreas Schedler, «Elections Without Democracy. The Menu of Manipulation», *Journal of Democracy* 13, n.o 2 (2002): 36-50.

[5] Miroslaw Wyrzykowski y Michał Ziólkowski, «Illiberal Constitutional and the Judiciary», en *Routledge Handbook of Illiberalism*, ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes, 1.ª ed. (New York: Taylor & Francis Group, 2022), 517-32.

teorías políticas ampliamente aceptadas, con el trabajo de Renáta Uitz[6] como referencia principal, pretendo esclarecer las tensiones y desafíos iliberales emergentes en el país. Es crucial comprender que estos movimientos y cambios no son aleatorios ni aislados; por el contrario, replican un patrón observado en otros contextos: los regímenes iliberales, con sus peculiaridades, tienden a tener una trayectoria común y, en muchos sentidos, predecible[7].

1. AMBIENTE ILIBERAL EN MÉXICO

La llegada al poder en 2018 de Andrés Manuel López Obrador no se limitó a un mero recambio de la administración pública federal. En realidad, se trató del inicio de una transición, es decir, de un cambio de régimen[8], en el que la democracia liberal emergente, imperfecta, cedió el paso hacia uno iliberal. Este giro no solo destaca la potente narrativa carismática que rodea a López Obrador, sino también una serie de decisiones y tácticas que revelan su inclinación autoritaria, evidentes desde sus días de campaña.

Como lo sugiere Uitz[9] en su análisis sobre regímenes iliberales, la manipulación del discurso, las tentativas de captura de instituciones y la erosión de contrapoderes que funcionan como mecanismos de rendición de cuenta horizontal son signos cruciales de dicha inclinación. En el caso de López Obrador, la construcción de una imagen carismática, que polariza y simplifica el panorama político, se ha utilizado como una herramienta poderosa para consolidar su base y justificar la necesidad de centralización del poder. Desde esta perspectiva, surge una interrogante ineludible: ¿qué condujo a la sociedad mexicana a considerar, y eventualmente aceptar, la deriva iliberal de López Obrador?

De acuerdo con Uitz[10], uno de los indicadores más reveladores de un régimen iliberal es la manipulación del discurso. Blokker[11], en su análisis sobre populismo e iliberalismo, destaca cómo líderes carismáticos como López Obrador emplean una retórica que intensifica los clivajes existentes, alentando una visión polarizada de la sociedad. En el caso de

[6] Renáta Uitz, «Constitutional Practices in Times "After Liberty"», en *Routledge Handbook of Illiberalism*, ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes, 1.ª ed. (New York: Taylor & Francis Group, 2022), 442-65.

[7] Benjamín García-Holgado y Aníbal Pérez-Liñán, «The Weaknesses of Illiberal Regimes», en *Routledge Handbook of Illiberalism*, ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes, 1.ª ed. (New York: Taylor & Francis Group, 2022), 934.

[8] Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*, 1.ª ed. (Buenos Aires: Paidós, 1994).

[9] Uitz, «Constitutional Practices in Times "After Liberty"», 448-56.

[10] Uitz, 448.

[11] Paul Blokker, «Populism and Illiberalism», en *Routledge Handbook of Illiberalism*, ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes, 1.ª ed. (New York: Taylor & Francis Group, 2022), 261-79.

México, esta polarización se manifiesta en la constante alusión a la lucha del "*pueblo bueno*" contra las "*élites corruptas*". La sencillez y el atractivo de esta retórica, tal como Schedler[12] lo señala, va más allá de la simple narrativa: actúa como un instrumento estratégico que no solo busca consolidar el poder, sino también erosionar el pluralismo. Este discurso, que en esencia simplifica y distorsiona la realidad política, tiene dos propósitos principales: por un lado, sirve para movilizar y cohesiona a los partidarios del líder, ofreciéndoles una narrativa clara y enemigos bien definidos; por otro, proporciona una justificación para la concentración y centralización del poder, presentándola como una respuesta necesaria a la amenaza percibida de estas "*élites*". La estrategia, como Blokker[13] sugiere, no es exclusiva de México, pero en el caso de López Obrador, su maestría en la utilización de este tipo de retórica ha sido particularmente efectiva para avanzar hacia un programa político iliberal.

El esfuerzo por controlar y dominar las instituciones fundamentales del Estado, no del gobierno en turno, revela otra inclinación preocupante hacia el iliberalismo. Ziólkowski y Wyrzykowski[14] argumentan que los líderes iliberales tienden a buscar la captura e instrumentalización de instituciones estratégicas. Un ejemplo evidente es la relación del Ejecutivo con el Poder Judicial. A pesar de que la independencia judicial es un pilar de la democracia liberal, hemos sido testigos de intentos por subordinar este poder, como la propuesta de ampliación de mandato para el presidente de la Suprema Corte, una acción que, si bien fue rechazada, puso en evidencia una de las primeras tensiones entre los poderes: moldear el Poder Judicial para que se alinee con los intereses del Ejecutivo. Este episodio no es un hecho aislado, sino parte de una narrativa más amplia en la que los líderes iliberales buscan reconfigurar la arquitectura institucional a su favor, erosionando, *de facto*, las salvaguardas democráticas que se supone deben mantener en equilibrio a los diferentes poderes del Estado, no del gobierno en turno.

Sin embargo, no solo el Poder Judicial ha sido blanco de tácticas de control o erosión, la hostilidad hacia ciertos organismos constitucionalmente autónomos (OCAs) no es meramente indicativo de desacuerdos políticos. La crisis que ha surgido en el Instituto Nacional de Transparencia y Acceso a la Información (INAI), en el que la falta de nombramiento de comisionados ha paralizado su funcionamiento, refleja un *impasse institucional* intencionado. Detrás de esta parálisis, se percibe claramente la influencia de MORENA y partidos satélite aliados, encabezados por López Obrador, quienes han obstaculizado de manera sistemática estos nombramientos, pero también, estrangulando, en la práctica, a éste órgano presupuestalmente.

[12] Schedler, «Elections Without Democracy. The Menu of Manipulation», 39.
[13] Blokker, «Populism and Illiberalism», 367-271.
[14] Wyrzykowski y Ziólkowski, «Illiberal Constitutional and the Judiciary», 517-19.

Sin embargo, he sostenido que estas tácticas de control o erosión no son indiscriminadas, sino más bien meticulosamente selectivas. Una de las estrategias más refinadas, y a la vez preocupantes, ha sido la aplicación selectiva de la ley, en especial a través de la Fiscalía General de la República (FGR). Las cifras y estadísticas revelan una tendencia: desde el inicio de la gestión de López Obrador, el inicio de carpetas de investigación del fuero federal ha experimentado una disminución promedio anual del 4%. Este dato no parece ser aleatorio; al contrario, sugiere una política deliberada de "*investigar menos, resolver menos*". Pero lo que es aún más alarmante es la percepción de que la FGR centra sus energías y recursos en dirigir investigaciones hacia figuras opositoras o en ajustes de cuentas personales. Esta instrumentalización de la justicia no sólo erosiona la confianza en las instituciones, sino que también amenaza la integridad del sistema judicial, un pilar esencial de cualquier democracia robusta.

Tendencias en la inicidencia delictiva en México: delitos del fuero federal.
Incidencia delictiva en perspectiva comparada: de enero a diciembre.

Año	Total de carpetas de investigación iniciadas	Variación anual[15]	Tasa por cada 100 mil habitantes[16]	Crecimiento acumulado[17]	Promedio diario anual	Porcentaje de cambio respecto al promedio[18]
2012	125,328	NA	107.2	0.0%	343.4	32.1%
2013	98,189	-21.7%	82.9	-21.7%	269.0	3.5%
2014	98,059	-0.1%	81.8	-21.8%	268.7	3.4%
2015	95,727	-2.4%	78.9	-23.6%	262.3	0.9%
2016	85,213	-11.0%	69.4	-32.0%	233.5	-10.2%
2017	96,035	12.7%	77.4	-23.4%	263.1	1.2%
2018	112,917	17.6%	90.1	-9.9%	309.4	19.0%
2019	98,396	-12.9%	77.7	-21.5%	269.6	3.7%
2020	78,482	-20.2%	61.4	-37.4%	215.0	-17.3%
2021	77,637	-1.1%	60.2	-38.1%	212.7	-18.2%
2022	77,693	0.1%	59.7	-38.0%	212.9	-18.1%

Elaboración propia con base en datos del SESNSP | @SebastianArcosR

[15] La tasa de cambio promedio es de -3.9%, lo que indica que, en promedio, las carpetas de investigación, iniciadas han disminuido aproximadamente un 4% cada año durante el periodo comprendido entre 2015 a 2022.

[16] Cálculo realizado con base en datos del CONAPO.

[17] Año base: 2015

[18] El promedio de carpetas de investigación iniciadas a lo largo del periodo comprendido entre 2015-2022 fue de 94,879.6.

Además, es imposible no mencionar la relación de López Obrador con las fuerzas armadas. A diferencia de líderes previos, López Obrador ha otorgado un papel protagónico al ejército y a la marina en tareas que, en una democracia moderna, corresponden al ámbito civil, especialmente en tareas de seguridad pública. Este fortalecimiento del papel militar en la esfera civil, como sugieren García Holgado y Pérez Liñán[19], es un indicativo de una tendencia iliberal, donde las fuerzas armadas se convierten en garantes del régimen en turno.

Otro aspecto preocupante es el tratamiento hacia la prensa. Recordando las palabras de Schedler, un ambiente iliberal se reconoce también por cómo se intenta silenciar o desacreditar a las voces críticas. En este sentido, las conferencias matutinas de López Obrador han sido escenario de confrontaciones con periodistas, en el que se han utilizado términos despectivos como "*prensa fifí*" para referirse a aquellos medios que critican al gobierno.

A pesar de las críticas, es importante reconocer que la administración de López Obrador ha priorizado políticas dirigidas a los sectores más vulnerables, al menos en el plano discursivo, con un enfoque basado en la austeridad y la lucha contra la corrupción. No obstante, es crucial no confundir medidas populares con una implementación eficaz y efectiva. La legitimidad de un gobierno no sólo se fundamenta únicamente en su popularidad, sino también mediante el respeto y continuidad a las instituciones y programas que hacen cumplir la igualdad de acceso a servicios públicos de calidad y la preservación del estado de derecho.

¿Estamos entonces ante un México que avanza hacia un régimen iliberal? Las señales están presentes y la teoría política, a través de las voces como Uitz[20], Landau[21] y Wyrzykowski y Ziólkowski[22], nos proporciona las herramientas para identificarlas. Es fundamental no caer en la trampa de una visión binaria que nos obligue a tomar posturas extremas, pero tampoco se puede ignorar las evidentes tensiones entre un proyecto que se autodenomina de "*transformación*" y los principios democráticos que han sido la base de un Estado que se precia de ser una república liberal.

2. MÉTODOS Y HERRAMIENTAS ILIBERALES EN MÉXICO

Desde el ascenso al poder de Andrés Manuel López Obrador, el panorama político mexicano ha suscitado vastos debates y análisis comparativos con otros contextos iliberales.

[19] García-Holgado y Pérez-Liñán, «The Weaknesses of Illiberal Regimes», 934-934.

[20] Uitz, «Constitutional Practices in Times "After Liberty"».

[21] David Landau, «The Myth of the Illiberal Democratic Constitution», en *Routledge Handbook of Illiberalism*, ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes, 1.ª ed. (New York: Taylor & Francis Group, 2022), 425-41.

[22] Wyrzykowski y Ziólkowski, «Illiberal Constitutional and the Judiciary».

Tal como señala Uitz[23], los gobernantes iliberales, aún desdeñando la democracia constitucional, buscan obsesivamente validar y mantener su legitimidad democrática formal. Pero, ¿cómo logran este equilibrio? A través de reformas que, mientras buscan ofrecer una visión de legitimidad democrática, erosionan el núcleo duro de la democracia liberal representativa. López Obrador ha buscado reforzar su imagen como defensor de la voz del "*pueblo real*", similar a cómo Duterte en Filipinas o PiS en Polonia consolidaron su poder a través de victorias electorales repetidas, aunque en un contexto y forma particularmente diferente, donde el sistema presidencial permite al ganador llevarse todo[24].

Las reformas electorales iliberales, que Uitz categoriza, desde la manipulación estratégica de elecciones competitivas hasta técnicas más directas como la intimidación de votantes o la reconfiguración de distritos electorales, no son fenómenos exclusivos de regímenes autocráticos. Sin embargo, en el contexto mexicano, surge una complicación adicional: la penetración del crimen organizado en el proceso electoral. Hay evidencias de que grupos criminales financian campañas electorales, buscando influir en las elecciones para asegurar la victoria de candidatos aliados. Por ejemplo, en ciertas regiones, se ha documentado que el crimen organizado ha empleado tácticas intimidatorias para promover el abstencionismo y facilitar el triunfo de sus candidatos afines. Este entramado perverso agrava la preocupación sobre la erosión de la democracia en México, ya que no sólo se cuestiona la legitimidad del proceso electoral, sino también la autonomía e imparcialidad de los funcionarios electos. Si bien México no ha experimentado todas estas prácticas en su totalidad, la preocupación radica en el potencial para que tales medidas se normalicen y socaven la esencia de elecciones libres y competitivas. Es crucial resaltar que la democracia iliberal desvanece una característica fundamental de la democracia constitucional: la incertidumbre inherente a la competencia electoral[25].

Además, al analizar la gestión de López Obrador, no podemos ignorar el papel que juega la aclamación plebiscitaria en la consolidación de poder iliberal. Al igual que los líderes de Hungría y otros contextos, López Obrador ha usado mítines masivos, consultas públicas y otros eventos plebisctarios para movilizar sentimientos pro-régimen, por ejemplo, a través de la revocación de mandato. Estos actos, más allá de su aparente carácter

[23] Uitz, «Constitutional Practices in Times "After Liberty"», 447-48.

[24] Juan J. Linz, «The Perils of Presidentialism», *Journal of Democracy* 1, n.° 1 (1990): 51-69.

[25] Adam Przeworski, *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno*, trad. Stella Mastrangelo, 1.ª ed. (Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2010).

democrático, subrayan la distinción entre "*amigos*" y "*enemigos*" que Carl Schmitt teorizó, y que puede llevar a la política a una contienda de vida o muerte[26].

Este patrón, presente en varios países con líderes populistas, debe ser analizado cuidadosamente en el contexto mexicano. Al fin y al cabo, la pregunta persistente es: ¿Está México siguiendo un camino hacia el iliberalismo, y cuán profundo puede ser ese descenso? Tomando como referencia principal el trabajo de Renáta Uitz[27], pretendo discutir las tensiones y desafíos iliberales emergentes en el país, los cuales, insisto, tienden a tener una trayectoria común y, en muchos sentidos, predecible.

2.1 El debilitamiento silente del Poder Legistlativo

López Obrador ha demostrado una capacidad notable para manejar el Poder Legislativo, una tendencia no ajena a las prácticas iliberales señaladas por Uitz[28]. Las democracias iliberales, bajo el velo de "*producir un mejor régimen democrático*", a menudo empoderan excesivamente al líder electo, representando su voluntad como la del "*verdadero pueblo*". El poder legislativo es, a menudo, retratado como el bastión de la política elitista, ineficiente y en detrimento del "*verdadero pueblo*", una retórica evidenciada en diversos contextos, desde Brasil hasta Rusia, en relación con la inmunidad parlamentaria[29].

Bajo el mandato de López Obrador, hemos presenciado la rápida aprobación de ciertas propuestas, lo que puede reflejar una democracia deliberativa debilitada. Desde la acelerada aprobación – prescindiendo de la discusión sustantativa o simulando mediante foros de parlamento abierto – de propuestas clave como la reforma energética, que busca fortalecer a Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) frente a competidores privados; la creación de la Guardia Nacional, una nueva entidad para la seguridad y combate al narcotráfico; y el "Plan B" dirigido a debilitar al Instituto Nacional Electoral (INE) en su capacidad para organizar elecciones confiables, estas dinámicas reflejan, por un lado, la potencial erosión de la democracia deliberativa al interior del Poder Legislativo, mientras que, por el otro, la lógica iliberal de fortalecer el Poder Ejecutivo liberándolo de restricciones.

---

[26] Para una discusión amplia en este sentido, véase David Schneiderman, «Parliaments in an Era of Illiberal Executives», en *Routledge Handbook of Illiberalism*, ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes, 1.ª ed. (New York: Taylor & Francis Group, 2022), 466-85.

[27] Uitz, «Constitutional Practices in Times "After Liberty"», 448-56.

[28] Uitz, 450-51.

[29] Urbaniti, «Populism and The Principle of Majority», 580.

La rendición de cuentas horizontal se refiere a la capacidad de las ramas y organismos del Estado, no del gobierno, de limitarse y controlarse mutuamente, garantizando un equilibrio de poder. Esta forma de rendición de cuentas es crucial para evitar abusos de poder. Bajo esta perspectiva, la acelerada toma de decisiones legislativas bajo López Obrador evidencia una erosión de la rendición de cuentas horizontal en México, limitando la función contrapeso que deberían ejercer entre sí las distintas ramas del gobierno[30].

Si bien México no ha experimentado medidas drásticas como la disolución del parlamento, como ocurrió en el Perú de Fujimori en 1992, o las maniobras de Boris Johnson en el Reino Unido con respecto al Brexit, la preocupación radica en la potencial influencia del Ejecutivo sobre el Legislativo, desactivando de manera efectiva su rol contrapeso.

En contextos presidenciales, en el que el Legislativo no es la herramienta obvia para maximizar el Poder Ejecutivo, las tácticas pueden ser más sutiles pero igualmente efectivas. En Venezuela, por ejemplo, Nicolás Maduro ha empleado tácticas como la creación de la Asamblea Nacional Constituyente para debilitar y usurpar las funciones del parlamento dominado por la oposición. En Argentina, durante el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner, se observó el uso de "*decretos de necesidad y urgencia*" para evadir el debate parlamentario en asuntos clave. El caso boliviano con Evo Morales también es emblemático en este sentido: su intento de reelección indefinida, a pesar de un referendo que lo rechazó, socavó la integridad democrática del país. Estos ejemplos muestran una tendencia preocupante en la región de disminuir el poder legislativo en favor del ejecutivo[31]. En este contexto, la gestión de López Obrador y las aceleradas decisiones legislativas en México se inscriben en una tradición regional de erosión potencial en la autonomía y en la capacidad de debate del Poder Legislativo.

Finalmente, las prácticas iliberales tienden a aprovechar la parálisis legislativa, resultando en una creciente dependencia del derecho administrativo para la toma de decisiones y el papel central de los tribunales como contención al unilateralismo Ejecutivo. En el contexto mexicano, hemos observado intentos de centralizar decisiones bajo la administración de López Obrador, como fue el caso de la creación de la Guardia Nacional o la cancelación del aeropuerto en Texcoco tras una consulta popular que generó

[30] Retomo la definición del trabajo clásico de Guillermo O'Donnell, «Horizontal Accountability in New Democracies», en *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*, ed. Andreas Schedler, Larry Diamond, y Marc F. Plattner, 1.a ed. (Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999), 29-52.

[31] Para una revisión más exhaustiva de casos similares en Latinoamérica, véase Kurt Weyland, «The Threat From the Populist Leftist», *Journal of Democracy* 24, n.° 3 (2013): 18-32.

críticas en cuanto a su metodología y representatividad. Asimismo, las controversias alrededor de reformas a la Ley de la Industria Eléctrica, que favorecen a la empresa estatal –Comisión Federal de Electricidad (CFE)– en detrimento de competidores privados, demuestran un patrón de intervencionismo que socava la autonomía de entes reguladores y la división de poderes. La transición hacia un modelo de mayor unilateralismo en México debe ser una preocupación prioritaria, ya que allana el camino para una captura más amplia de la administración pública en favor de intereses específicos, aliados al mantenimiento del régimen iliberal.

2.2 Ascenso y centralización: Las dinámicas del Poder Ejecutivo

El engrandecimiento del Poder Ejecutivo, común en los sistemas presidenciales, suele ser una clara señal de arrogación de poderes, manifestándose como esfuerzos estratégicos para centralizar y maximizar el Poder Ejecutivo a expensas de otros mecanismos de control y equilibrio. Un fenómeno destacado por Uitz[32], pero que no ha sido exclusivo de la administración de López Obrador u otros casos en la región latinoamericana; sino también ha surgido en Europa, con ejemplos destacados en Polonia y Hungría.

Polonia, bajo el mando del partido Ley y Justicia, ha experimentado una reconfiguración significativa en su estructura política y judicial. Este partido, que ha gozado de un fuerte apoyo en ciertas áreas del país debido a su retórica nacionalista y conservadora, ha promovido reformas judiciales que muchos expertos y observadores internacionales, incluyendo a la Comisión Europea, han señalado como una amenaza para la independencia judicial y la separación de poderes. Estas reformas han resultado en el retiro forzado de jueces del Tribunal Supremo y en cambios en la estructura y funciones del Consejo Nacional de la Judicatura, un órgano esencial en la nominación de jueces. Estas acciones han sido percibidas no solo como un desmantelamiento de la autonomía judicial, sino también como un intento de politizar el aparato judicial para consolidar el poder del partido en el gobierno.

En Hungría, la narrativa ha sido algo similar, pero aún más audaz. Bajo el liderazgo de Viktor Orbán y el partido Fidesz, el país ha visto una transformación política que ha llevado a la centralización del poder a un grado considerable. Orbán, aprovechando una mayoría parlamentaria, impulsó en 2011 una nueva Constitución que, junto a una serie de enmiendas subsecuentes, redefinió el balance del poder en el país. Las reformas de Fidesz no solo se limitaron al sistema judicial; también abarcaron los medios de

[32] Uitz, «Constitutional Practices in Times "After Liberty"», 451-53.

comunicación, la academia, y las organizaciones no gubernamentales. Esta arquitectura de control ha permitido a Fidesz y a Orbán operar con una notable libertad, limitando significativamente la capacidad de las instituciones democráticas para ejercer contrapesos efectivos.

Estos ejemplos, aunque ubicados en contextos culturales y geográficos diferentes al caso que nos ocupa, ilustran una tendencia preocupante que no debe ser ignorada con respecto a la trayectoria que sigue México: el riesgo de que el Poder Ejecutivo, respaldado por fuertes mandatos electorales y retóricas populistas o nacionalistas, pueda erosionar los pilares esenciales de la democracia en nombre de la eficiencia o la gestión de crisis que, como he señalado, puede ocurrir, ya sea mediante la captura de instituciones estratégicas para el control y equilibrio republicano, o bien, mediante la utilización de mecanismos plebiscitarios.

2.3 La sombra sobre la justicia: Estrategias de control en el Poder Judicial

El papel vital del Poder Judicial en una democracia liberal es ser un contrapeso independiente y equilibrado para el Poder Ejecutivo. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) ha experimentado intentos de interferencia, como la propuesta de ampliación de mandato, las críticas continuas, propuestas de reformas judiciales, cambios en la edad de jubilación de jueces y la amenaza de reducciones presupuestarias. Los iliberales como López Obrador, en lugar de reformar el sistema judicial basándose en valores democráticos, utilizan técnicas específicas para socavar y capturar la judicatura. Estas tácticas incluyen[33]:

1. **Tomar el control del centro de interpretación constitucional:** Esto implica dominar instituciones como el Consejo de la Judicatura Federal (CJF) o la Suprema Corte (SCJN), las cuales son vitales para la interpretación y protección de la Constitución.
2. **Controlar los procedimientos de nombramiento judicial:** Al influir en quién es nombrado, los líderes iliberales pueden inclinar la balanza del poder judicial a su favor. Una propuesta notable en México fue la de MORENA de someter a elección popular los cargos de los ministros de la SCJN, lo cual podría comprometer su autonomía al introducir un componente político en el proceso de selección.

[33] Wyrzykowski y Ziólkowski, «Illiberal Constitutional and the Judiciary», 519-21.

3. **Manejar la narrativa mediática:** A través del control de los medios, los iliberales pueden presentar a jueces y decisiones previas como "enemigos internos". En México, las conferencias matutinas del presidente López Obrador han sido un foro donde se critican decisiones judiciales, particularmente aquellas que revierten o suspenden sus decisiones de gobierno. Ejemplos notables incluyen las suspensiones judiciales contra proyectos como el Tren Maya o la distribución de los nuevos libros de texto gratuitos. Además, López Obrador ha utilizado ese espacio para divulgar información personal de jueces, especialmente cuando liberan imputados en el sistema de justicia penal por deficiencias tanto en la integración de evidencia en las carpetas de investigación como en la actuación de los ministerios públicos.

Haciendo eco a los análisis de los académicos Wyrzykowski y Ziólkowski[34], podemos identificar patrones recurrentes en las estrategias de líderes iliberales a nivel global y que parecen hallar paralelismos en el caso México. Estas tácticas, clasificadas como *fac et excusa* (actúa y luego justifica), *si fecisti*, *nega* (si cometes un delito, niégalo) y *divide et impera* (divide y vencerás), han sido notoriamente empleadas en naciones que han experimentado desplazamientos hacia el iliberalismo, como Polonia y Hungría. En estos países, las reformas judiciales se realizaron de manera acelerada, sorprendiendo a la sociedad civil y evadiendo la supervisión internacional.

Siguiendo esta línea, la administración de López Obrador ha mostrado tendencias similares. La rapidez con la que se han presentado propuestas que afectan al Poder Judicial, y el uso de la retórica para justificar o minimizar las implicaciones de tales propuestas, recuerdan a la estrategia de "*actúa y luego justifica*". Asimismo, se ha observado una negación constante de acciones que pudieran percibirse como contrarias a la independencia judicial, aludiendo al respeto de la legalidad formal y evitando la discusión de las implicaciones sustantivas, tal como sugiere la estrategia "*si cometes un delito, niégalo*". Por último, el impulso desde el Ejecutivo a jueces y magistrados afines, mientras se critica o desacredita a aquellos percibidos como opositores, refleja la táctica de "*divide y vencerás*", enfocada en debilitar la cohesión y resistencia dentro del sistema judicial.

Lo preocupante de estas tácticas es que, más allá de su aplicación inmediata, erosionan la confianza en el sistema judicial y dañan su independencia a largo plazo.

[34] Wyrzykowski y Ziólkowski, 521-24.

Las democracias liberales dependen de un Poder Judicial independiente, pero la independencia judicial no es sólo un término abstracto; es una salvaguarda esencial para las democracias que garantiza la protección de derechos y libertades.

Como se ha establecido en capítulos anteriores, la manipulación de la composición y estructura del poder judicial es un rasgo distintivo de regímenes iliberales. Polonia y Hungría ofrecen ejemplos evidentes. En Polonia, el partido Ley y Justicia instauró una serie de reformas que permitieron la manipulación de la edad de jubilación de jueces, resultando en la destitución de casi una tercera parte del Tribunal Supremo. Hungría, bajo Viktor Orbán, ha seguido una estrategia parecida, desplazando a jueces y presidentes de tribunales considerados adversos al régimen, y reemplazándolos con figuras leales[35].

La clave de estas maniobras radica en la "*subordinación personal*" del aparato judicial. Al controlar quién ocupa los puestos clave, se garantiza una judicatura más afín al Ejecutivo. En el caso mexicano, aunque los métodos y contextos pueden diferir, las discusiones sobre la autonomía e independencia judicial resuenan con preocupaciones similares. Las propuestas de modificar la estructura y procedimientos judiciales, así como las recientes controversias sobre la ampliación del mandato de jueces clave, evocan ecos de la "*subordinación personal*" observada en Europa del Este. Esta comparación no busca afirmar que México está replicando exactamente los modelos polaco o húngaro, sino subrayar la importancia de proteger la independencia judicial.

El patrón de influencia sobre el sistema judicial no es exclusivo de ninguna geografía. Tal y como Turquía, bajo la administración de Erdogan, implementó medidas para consolidar el poder y controlar la judicatura, se observan esfuerzos similares en otras latitudes. Por ejemplo, en Turquía, tras el intento de golpe en 2016, miles de jueces y fiscales fueron destituidos y reemplazados por figuras más afines al gobierno. Esta "*purga*" judicial evidenció cómo un evento disruptivo puede ser aprovechado para reconfigurar el poder judicial.

En México, aunque el contexto y los métodos pueden ser distintos, la relación entre el ejecutivo y el judicial ha sido objeto de discusión. Algunas de las propuestas y acciones del gobierno de López Obrador, como las iniciativas para incrementar la transparencia judicial, pueden ser vistas en una doble dimensión: por un lado, como un esfuerzo legítimo para combatir la corrupción y por otro, como mecanismos potenciales de control sobre la judicatura. La clave aquí es discernir entre la transparencia y la subordinación.

[35] Todos los ejemplos de Europa del Este fueron retomados del trabajo de investigación de Wyrzykowski y Ziólkowski, «Illiberal Constitutional and the Judiciary».

2.4 Entrelazando burocracia y política: La agenda oculta de la transformación

Al estudiar la administración de López Obrador, es imposible no notar una tendencia hacia la reconfiguración de la burocracia federal, un fenómeno que, como Uitz[36] destaca, es crucial en los análisis sobre prácticas iliberales. Mientras la narrativa del gobierno mexicano ha sido una de "*austeridad republicana*", lo que realmente debemos cuestionar es si esta austeridad es una genuina simplificación administrativa o una estratégica reestructuración de la burocracia en pos de objetivos políticos específicos.

Un ejemplo icónico es la creación de la Guardia Nacional bajo el mando del ejército, en vez de estar sujeta a una estructura de mando civil. Aunque se presentó como una solución a los desafíos de seguridad del país, su estructura y operación militarizada han suscitado preocupaciones sobre su potencial politización, alineándose más con las directrices del Poder Ejecutivo que con los mandatos convencionalmente apolíticos de los cuerpos de seguridad.

Visto desde una perspectiva crítica, la Guardia Nacional, bajo un contexto de profundización del régimen iliberal, podría servir a varios propósitos que van más allá del mantenimiento del orden y la paz: como herramienta de contención en situaciones de emergencia, medio para socavar cualquier intento de revuelta civil, o incluso como una forma de garantizar la continuidad política mediante la influencia sobre las fuerzas de seguridad. La creación de este cuerpo, y su estrecha relación con el Poder Ejecutivo, abre un debate sobre si realmente busca atender los desafíos de seguridad pública o si es parte de una estratagema más complejo para consolidar su poder y controlar estructuras estatales de manera más efectiva.

Tomando como referencia el análisis de Uitz, la administración pública en los gobiernos con tendencias iliberales tiende a ser manipulada como un instrumento de control y poder. Así, la burocracia, más que actuar como cuerpo técnico al servicio del estado de derecho, se convierte en un brazo ejecutor de la voluntad política del gobierno en turno. La idea de que un líder con credenciales democráticas pueda manipular la burocracia masiva "*al servicio de la voluntad del pueblo*" encuentra eco en la propuesta de López Obrador de reducir la burocracia bajo el pretexto de ahorro y eficiencia. Por ejemplo, ¿hemos visto en México una centralización de la estructura o recursos, una politización del personal o normas y una reducción de la rendición de cuentas, similar a lo ocurrido en Hungría y Polonia? Las constantes transformaciones dentro de instituciones clave y la

[36] Uitz, «Constitutional Practices in Times "After Liberty"», 454-56.

rotación de personal en puestos de relevancia, ¿No sugieren acaso una estrategia para garantizar la lealtad y reducir la resistencia interna?

Es esencial entender que las prácticas iliberales no son exclusivas de regímenes autocráticos evidentes; pueden surgir sutilmente dentro de democracias establecidas. Uitz[37] utiliza una analogía reveladora al señalar el dilema de "*la autocracia durante las horas de trabajo*" *versus* "*la democracia después de las horas de trabajo*". Esta idea sugiere que un régimen puede operar autocráticamente en su gestión diaria, tomando decisiones unilaterales y centralizando el poder durante "*las horas de trabajo*" (es decir, en sus operaciones diarias y normativas). Sin embargo, puede mantener ciertas libertades y procedimientos democráticos en "*horas no laborales*" (por ejemplo, manteniendo elecciones libres y justas, permitiendo ciertas libertades de prensa en ciertos contextos, o permitiendo la operación de ONGs).

Tomando a México como ejemplo, podemos comprender cómo la administración de López Obrador ha impulsado políticas o decisiones de manera rápida y centralizada (autocracia durante las horas de trabajo), como la creación de la Guardia Nacional o la cancelación del aeropuerto en Texcoco. Sin embargo, en "*horas no laborales*", se han celebrado consultas populares, se han llevado a cabo elecciones, y hay cierto nivel de crítica permisible en los medios (*democracia después de las horas de trabajo*).

A medida que ha avanzado la gestión de López Obrador, es notorio cómo no está construyendo un Estado más eficiente, sino, en cambio, está reconfigurando estratégicamente la burocracia para consolidar el poder de la organización que lo respalda – MORENA –, la sucesión presidencial y controlar sectores autónomos de la vida pública de varias maneras:

- ***Centralización de decisiones:*** Una de las tendencias observadas ha sido la centralización de decisiones en puestos y organismos clave, lo que garantiza que las políticas y acciones del gobierno se alineen con la ideología y los objetivos de MORENA. Esta centralización también permite una ejecución más rápida de las políticas, sin la necesidad de foros abiertos, normas técnicas de operación o la generación de politicas publicas basadas en evidencia.
- ***Nombramientos estratégicos:*** La colocación de miembros o simpatizantes de MORENA en puestos de alto rango dentro de la burocracia asegura la lealtad hacia la administración y el partido. Estos nombramientos estratégicos no solo refuerzan la presencia del partido en el aparato gubernamental, sino que también minimizan la resistencia o crítica interna. Tal es el caso de

[37] Uitz, 455.

los cambios en la Comisión Reguladora de Energía (CRE), con la nominación de nuevos comisionados que son considerados cercanos al gobierno en turno y sin experiencia técnica en el sector energético.

- ***Reformas legislativas:*** Las reformas propuestas y aprobadas durante la gestión de López Obrador, muchas de las cuales cuentan con el respaldo de la mayoría de MORENA en el Congreso, han llevado a una redefinición de roles y responsabilidades en diversas instituciones. Estas reformas, en muchos casos, han permitido al partido tener una mayor influencia en áreas que en sexenios anteriores se desempeñaron de forma relativamente autónoma, tal es el caso de la Secretaría de Bienestar y los superdelegados desplegados en cada una de las entidades federativas.
- ***Financiamiento y asignación de recursos:*** La administración ha redirigido fondos y recursos a proyectos y programas prioritarios, muchos de los cuales están alineados con las promesas de campaña de MORENA. Aunque se argumenta que estos cambios se realizan en miras de la eficiencia y la austeridad, es evidente que también fortalecen la imagen y el alcance del partido en regiones estratégicas del país. Por ejemplo, la decisión de reducir el presupuesto del INE, aunque argumentada en el marco de la austeridad, generó preocupaciones sobre la capacidad operativa del instituto para organizar elecciones y garantizar resultados.
- ***Control de narrativas:*** Con la reconfiguración burocrática y el control sobre ciertos medios o plataformas de comunicación, MORENA ha logrado influir en la narrativa pública. Los mensajes gubernamentales a menudo resaltan los logros y minimizan las críticas, consolidando una imagen positiva del partido ante la ciudadanía. En cambio, las constantes conferencias matutinas del presidente López Obrador ofrecen una plataforma para presentar una narrativa oficial sobre diversos temas, incluyendo las críticas tanto al desempeño como los resultados de gestión tanto del INE como del INAI. Estas conferencias permiten al gobierno y a MORENA controlar, en cierta medida, la percepción pública sobre la actuación de estas entidades y justificar sus decisiones gubernamentales.

El entramado burocrático del país no es meramente una estructura administrativa; es un reflejo del equilibrio de poderes, la transparencia y la rendición de cuentas en acción. Lo que hemos observado en la administración de López Obrador es una reconfiguración significativa de la burocracia federal, con implicaciones profundas para la autonomía y

Héctor Sebastián Arcos Robledo

Como politólogo, mi carrera se ha centrado en la generación de evidencia empírica para mejorar la calidad de vida de las personas. Impulsado por un profundo interés en fortalecer el Estado de derecho y fomentar la transparencia, he desempeñado roles esenciales en el análisis de políticas públicas y consultorías. Me especializo en el uso de análisis cuantitativos para influir en políticas enfocadas en la seguridad pública, la justicia penal, el medio ambiente y el ámbito social. En instituciones como México Evalúa, World Justice Project, Iniciativa Climática de México y UNICEF, he contribuido significativamente al desarrollo y evaluación de políticas públicas. Graduado en Ciencia Política en la Universidad de Guanajuato y especializado en Métodos Cuantitativos en el Centro de Investigación en Matemáticas.

hs.arcosrobledo@gmail.com

capacidad de respuesta de instituciones del Estado, no del gobierno, que son clave. Me parece que es fundamental no perder de vista que estas transformaciones, siendo la eficiencia administrativa y la consolidación política, aunque a menudo presentadas como complementarias en el discurso político de López Obrador, tienen tendencias subyacentes que siempre colisionan. En este contexto, es esencial considerar que, bajo regímenes iliberales, el equilibrio resultante no está dirigido a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

CONCLUSIÓN: EL AVANCE ILIBERAL EN MÉXICO Y LA RESPUESTA DEMOCRÁTICA

A medida que se desvela el panorama político de México bajo el liderazgo de Andrés Manuel López Obrador, resulta crucial reflexionar sobre la trayectoria que podría tomar el país si se consolida un régimen iliberal. Como conclusión, vale la pena traer a la discusión el trabajo de Benjamín García Holgado y Aníbal Pérez Liñán[38], el cual ofrece una perspectiva teórica pertinente para lidiar con los líderes iliberales que buscan transformar las democracias en regímenes autocráticos. Sobre todo cuando se examina la situación a la luz del caso mexicano, y las preocupaciones, paralelismos y comparaciones emergen indudablemente.

La consolidación del Poder Ejecutivo, la apropiación de las instituciones del Estado y la inhibición de una sociedad civil autónoma son etapas reconocidas en la transformación hacia un régimen iliberal[39]. En México, hemos observado cómo la

[38] García-Holgado y Pérez-Liñán, «The Weaknesses of Illiberal Regimes».

[39] García-Holgado y Pérez-Liñán, 927-32.

administración actual ha buscado una mayor influencia en organismos autónomos, así como intentos de centralizar la toma de decisiones. La historia de México ya ha experimentado el poder de un partido hegemónico con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por lo que es crucial que la sociedad mexicana aprenda de su pasado para evitar caer en patrones repetitivos.

Para que México no repita errores del pasado ni caiga en las trampas del iliberalismo, es imperativo que la sociedad civil, las instituciones del Estado y la oposición actúen con previsión. Es crucial la creación de coaliciones inclusivas que promuevan la democracia y los derechos humanos, la persistencia en la no violencia y el apego estricto a las normas democráticas. A medida que el proceso iliberal avance, la sociedad debe retrasarlo, confrontarlo y eventualmente revertirlo. Tal como sugieren García Holgado y Pérez Liñán[40], el tiempo juega en contra de los regímenes iliberales. Los líderes que movilizan a los votantes con promesas de cambio radical pueden ser finalmente desafiados y derrotados dentro de los confines de una democracia, siempre y cuando la sociedad civil mantenga su resistencia y compromiso.

En el contexto de México, es importante que la sociedad y la oposición no caigan en la trampa de convertirse en actores iliberales. La oposición debe ofrecer una alternativa democrática clara y creíble, y la sociedad civil debe mantenerse vigilante y activa en su defensa de las instituciones liberales. Solo a través de la acción colectiva, cohesionada, nos enseña la evidencia histórica comparada, se puede garantizar que México siga una trayectoria liberal representativa y evite los peligros del iliberalismo.

BIBLIOGRAFÍA

Blokker Paul, "Populism and Illiberalism". En *Routledge Handbook of Illiberalism*, ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes (editors) 1.a ed. Taylor & Francis, New York.

Dahl, Robert A. (1993) *La poliarquía: participación y oposición*. 1.a ed. Red Editorial Latinoamericana, México.

García-Holgado, Benjamín y Pérez-Liñán, Aníbal (2022) "The Weaknesses of Illiberal Regimes". En *Routledge Handbook of Illiberalism*. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes (editors) 1.a ed. Taylor & Francis Group, New York.

[40] García-Holgado y Pérez-Liñán, 932-34.

Holmes, Stephen (2022) "The Antiliberal Idea". En *Routledge Handbook of Illiberalism*. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes (editors) 1.a ed. Taylor & Francis Group, New York.

Landau, David (2022) "The Myth of the Illiberal Democratic Constitution". En *Routledge Handbook of Illiberalism*. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes (editors), 1.a ed., Taylor & Francis Group, New York.

O'Donnell, Guillermo (1999) "Horizontal Accountability in New Democracies". En *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Andreas Schedler, Larry Diamond, y Marc F. Plattner (editors) 1.a ed., Lynne Rienner Publishers, Colorado.

O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe C. (1994) *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. 1.a ed., Paidós, Buenos Aires.

Przeworski, Adam (2010) *Qué esperar de la democracia. Límites y posibilidades del autogobierno* (trad. Stella Mastrangelo). 1.a ed. Siglo XXI Editores, Argentina.

Schedler Andreas (2002) "Elections Without Democracy. The Menu of Manipulation". Journal of Democracy, vol. 13, núm. 2, USA.

Schneiderman, David (2022) "Parliaments in an Era of Illiberal Executives", en *Routledge Handbook of Illiberalism*, ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes, 1.a ed., Taylor & Francis Group, New York.

Uitz, Renáta (2022) "Constitutional Practices in Times 'After Liberty'". En *Routledge Handbook of Illiberalism*. Ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes, 1.a ed., Taylor & Francis Group, New York.

Urbaniti, Nadia (2017) "Populism and The Principle of Majority", en *The Oxford Handbook of Populism*. Ed. Cristóbal Rovira Kaltwasser et al., 1.a ed., Oxford University Press, New York.

Weyland, Kurt (2013) "The Threat From the Populist Leftist". *Journal of Democracy*, vol. 24, núm. 3, USA:

Wyrzykowski, Miroslaw y Ziólkowski, Michał (2022) "Illiberal Constitutional and the Judiciary". En *Routledge Handbook of Illiberalism*, ed. András Sajó, Renáta Uitz, y Stephen Holmes, 1.a ed.,Taylor & Francis Group, New York.

Política y Administración

Buen Gobierno

Revista Buen Gobierno
e-ISSN: 2863 - 1643
director@revistabuengobierno.org
Fundación Mexicana de Estudios Políticos
y Administrativos A.C.
México

Cómo citar:
De la Vega Rangel, Gustavo
"Los Nuevos Enemigos de la Tolerancia"
e-ISSN: 2863 - 1643
Revista Buen Gobierno No. 35 Julio – Diciembre 2023
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
México

DOI
Xxxxxxxxxx

Los Nuevos Enemigos de la Tolerancia[1]

Por Gustavo de la Vega Rangel
Recibido 12/11/23 Aceptado 27/12/23
Primera Revisión

[1] El presente texto fue ganador de la mención honorífica del Concurso de Ensayo Político Alonso Lujambio en su 11a promoción correspondiente a 2023. El jurado estuvo integrado por la Adriana Ortiz Ortega, Vidal Romero León, Pedro Salazar Ugarte, Arturo Sánchez Gutiérrez, Jesús Silva-Herzog Márquez, Rodolfo Vázquez y Horacio Vives Segl.

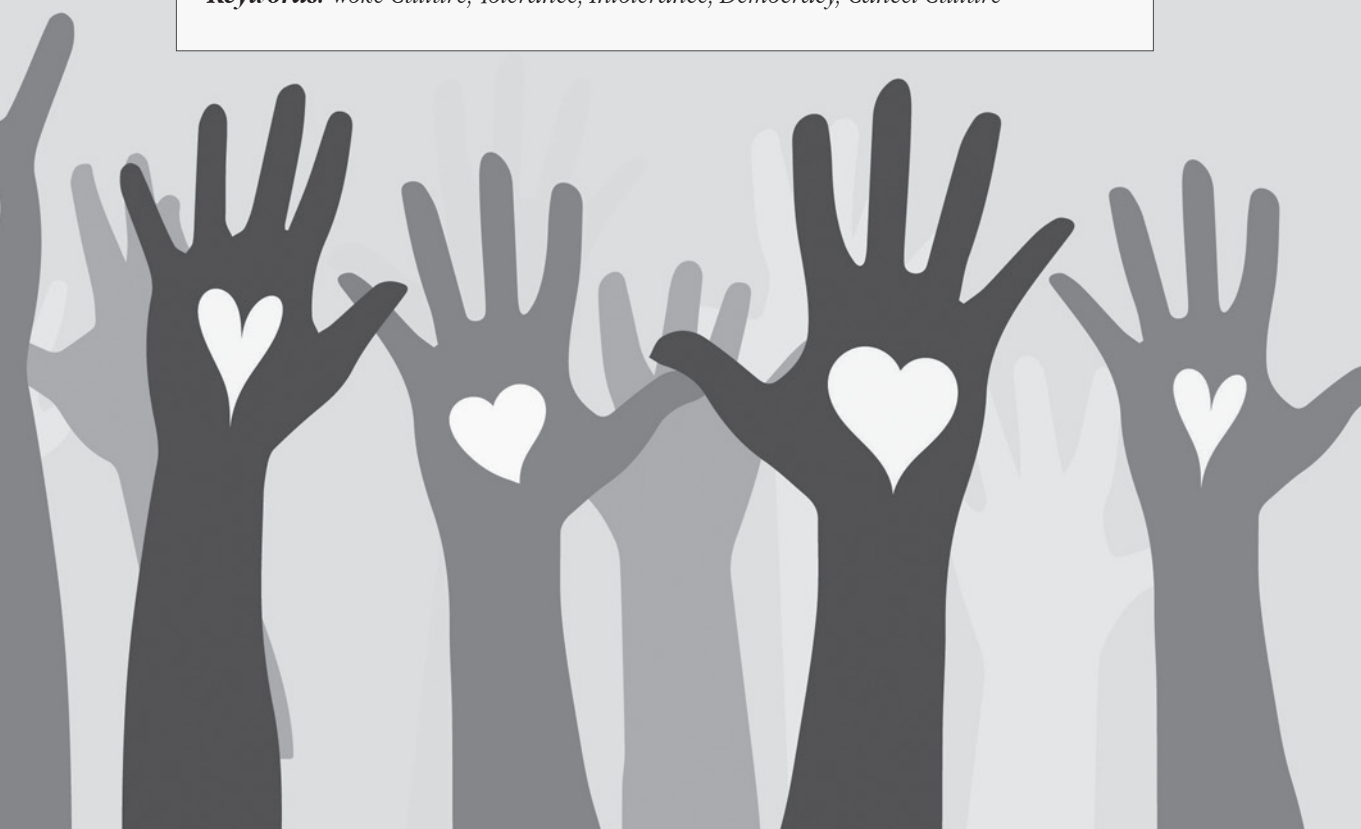
RESUMEN

La tolerancia y la libertad de expresión son una condición *sine qua non* de cualquier democracia. Sin embargo, hoy en día ambas son asediadas en nombre de la inclusión, la igualdad y los desfavorecidos por la llamada cultura woke. El objetivo de este ensayo, de ninguna manera exhaustivo, es ofrecer un amplio panorama de la cultura woke y sus adeptos, a los que hemos denominado Los nuevos enemigos de la tolerancia. En el texto se explica brevemente los orígenes histórico-teóricos de la cultura woke, se describe también el actuar de sus partidarios en la actualidad; por último, se explica por qué democracia y cultura woke son incompatibles, argumentando que incluso la soberanía de la primera es puesta en riesgo por la segunda.

Palabras Clave: Cultura Woke, Tolerancia, Intolerancia, Democracia, Cultura de la Cancelación

Tolerance and free speech are a sine qua non of any democracy. However, today both are besieged in the name of inclusion, equality and the disadvantaged by the so-called woke culture. The objective of this essay, by no means exhaustive, is to offer a broad overview of woke culture and its followers, whom we have called The New Enemies of Tolerance. The text briefly explains the historical-theoretical origins of woke culture, and also describes the actions of its supporters today; Finally, it explains why democracy and woke culture are incompatible, arguing that even the sovereignty of the former is put at risk by the latter.

Keywords: *Woke Culture, Tolerance, Intolerance, Democracy, Cancel Culture*



INTRODUCCIÓN

Promover la inclusión y deconstrucción, condenar y combatir el privilegio. Opresores y oprimidos, víctimas y victimarios. La lógica empleada por los nuevos enemigos de la tolerancia se identifica con facilidad, pues es una binaria incapaz de distinguir los grises que se encuentran entre el blanco y el negro. Esta es precisamente la misma lógica que a lo largo de la historia han empleado todos los proyectos políticos autoritarios. Por eso no sorprende que el pensamiento de estos nuevos intolerantes tenga origen tanto en la extrema izquierda como en la extrema derecha, y que al igual que estos dos, sea iliberal (Holmes, 2016).

Paradójicamente los nuevos enemigos de la tolerancia se jactan de ser tolerantes, liberales, de abrazar la democracia y también de luchar por las personas más desfavorecidas. Nada más alejado de la realidad. En parte en este actuar descarado y completamente falaz encuentran una de sus fortalezas. Así logran seducir a muchas personas: a través del mayor de los cinismos.

Sin embargo es difícil tapar el sol con un dedo, y las consecuencias de su actuar son cada vez más evidentes. Censurar y reescribir libros en nombre de la inclusión, como ha ocurrido con la obra de Roald Dahl (citado porn Koch & Fanjul, 2023). Evitar que un juez Federal de los Estados Unidos dé una conferencia ¡En una escuela de derecho!, y que además uno de los saboteadores del evento haya sido una autoridad universitaria (Cassens, 2023). El hecho que un profesor emérito haya tenido que entrar a una universidad de élite en Francia solo con protección policial gracias al fanatismo de algunos estudiantes (Bordas, 2019), también ya sucedió. Estos ejemplos ¿Son o no son claras muestras de intolerancia?

En el plano estrictamente político también hay ejemplos de esta misma cerrazón al diálogo. Probablemente el más dramático haya sido el de Pim Fortuyn, un político liberal de los Países Bajos que mantenía posturas críticas frente a la política migratoria de su país, y que fue asesinado en 2002 precisamente por los mismos intolerantes que con vehemencia denunciaba.

¿Quiénes son estos nuevos enemigos de la tolerancia? Son los que niegan la legitimidad de opinar a aquellos que no pertenecen a su mismo grupo identitario. Son aquellos adictos a la cultura de la cancelación. Son también aquellos que no aceptan la pluralidad y no soportan que no se comulgue con sus ideas. Su actitud bien se puede resumir en esta frase: "Si alguien te pide pruebas de racismo, solo diles que pedir pruebas de racismo es en sí mismo una prueba de racismo" (Braunstein, 2022). En resumen, los nuevos intolerantes son aquellos partidarios de la cultura woke, una religión política en virtud de que privilegia la fe (Braunstein, 2022) sobre el diálogo razonado y la apertura hacia el debate.

El escribir este texto puede constituir un sacrilegio para estas personas, y reclamar su autoría podría significar ser víctima de la intolerancia expuesta hasta ahora, pero no denunciar el fenómeno, abiertamente antidemocrático, representaría desde nuestro punto de vista una deshonestidad intelectual.

El filósofo Alexander Meiklejohn decía que "temerle a las ideas, cualquier idea, es no ser apto para el autogobierno (Urbinati, 2014: p.3)". Siguiendo este mismo razonamiento, el presente ensayo tiene el objetivo de demostrar que la cultura woke es abiertamente autoritaria y que su intolerancia socava poco a poco y desde adentro la democracia.

El primer apartado del ensayo versa sobre las raíces autoritarias de la cultura woke. El segundo trata acerca de cómo la cultura woke contribuye a instaurar un clima de intolerancia en la política y en la vida diaria. El tercer y último apartado explica cómo esta intolerancia afecta la libertad de expresión y la soberanía popular, o en otras palabras, explica como la cultura woke es incompatible con la democracia

Antes de entrar al primer apartado, cabe mencionar que identificamos el ámbito de acción político de la cultura woke en dos niveles, macro y micro. En el macro se caracteriza por un apoyo irrestricto al multiculturalismo y a la integración, mismo que desemboca en un rechazo al Estado nacional. Aquí las víctimas de los nuevos intolerantes son aquellos que defienden políticas migratorias estrictas o que demuestran reservas hacia la idoneidad de integrar forzadamente a personas que no comulgan con los valores del país receptor.

En el nivel micro la cultura woke se caracteriza por promover la idea que ciertos sectores de la población se encuentran irremediablemente en una situación de opresión y desventaja respecto a otros grupos. Esta victimización da como resultado la puesta en marcha de una particular política identitaria que invariablemente daña la democracia.

Aunque en ambos niveles el resultados es el mismo, la propagación de un clima de intolerancia en la sociedad, este ensayo centrará su atención en los efectos de la cultura woke a nivel micro.

1. LAS RAÍCES AUTORITARIAS DE LA CULTURA WOKE

La cultura woke cuenta con cuatro orígenes: el protestantismo, la ilustración radical, el marxismo y la nueva izquierda. Los expertos normalmente ubican estas raíces de forma aislada, y con menos frecuencia, logran ligar algunas entre sí, pero hasta ahora nadie ha identificado que es posible trazar un común denominador entre las cuatro: su búsqueda por una igualdad perfecta y la intolerancia de sus posicionamientos.

De acuerdo con Braunstein (2022), el primero en advertir que la religión protestante se había trasladado al ámbito social con la cultura woke fue Joseph Button con su libro An Anxious Age. Si los predicadores puritanos mantenían posturas excesivamente pesimistas los wokes hacen lo mismo, pues para estos últimos "parece que nuestro mundo está dominado por el mal, que debe ser perseguido con ardor y sin muchas esperanzas de redención" (Braunstein, 2022).

Los protestantes buscaban una suerte de "perfección ética" que desplegaba un "celo moral" tanto en la prosperidad material como espiritual, y que además contrastaba con otras religiones como el catolicismo, dónde se veneraba la pobreza de santos y monjes (Buruma, 2023). Sin embargo, la mentalidad protestante también contiene los antecedentes de la igualdad perfecta y la intolerancia, los dos ejes que articulan la religión woke.

Estos antecedentes son la búsqueda de absolutos y una lógica binaria a la hora de ver el mundo. Ya Max Weber lo había advertido indirectamente cuando dijo que la ética protestante "estaba acompañada por una actitud hacia el pecado del vecino, no de comprensión compasiva basada en la conciencia de la propia debilidad, sino del odio y desprecio por el [pecador] como enemigo de Dios que lleva los signos de la condenación eterna" (Buruma, 2023).

Gracias al protestantismo es posible entender la fijación de los nuevos enemigos de la tolerancia con las disculpas públicas (Buruma, 2023), que es lo exigido a aquellos osados que se atreven a disentir de sus opiniones. Pero para el momento en que la disculpa pública se exige es porque ya se ha puesto en marcha el método de acción preferido por estos intolerantes, la cancelación.

En efecto, estos auténticos linchamientos mediáticos nos recuerdan que para los nuevos enemigos de la tolerancia no existen falsas acusaciones ni gente inocente: todos son culpables al menos de manera potencial. No existe presunción de inocencia una vez que el dedo flamígero y acusatorio señala a una persona. Su manía con las cancelaciones y las denuncias públicas nos recuerda el origen religioso de estos ritos: "Este lenguaje de confesión de la culpa y el pecado, de la pureza y la deshonra es, en efecto, un lenguaje de inspiración cristiana" (Braunstein, 2022).

Pero si el protestantismo buscaba absolutos en el plano moral-religioso, la ilustración radical traslada esos absolutos al plano político. Esta ilustración ciertamente no está representada por un Voltaire, que defendía la libertad de expresión frente a todo y todos. Más bien está representada por los Robespierre y por los Marat, personas que para lograr una igualdad material no vacilaban en derramar sangre y que solo apoyaban la libertad de expresión en tanto se ajustara a su programa político. También está representada por los Babeuf, ingenuos aún más radicales que los anteriores y que pretendían eliminar por completo la individualidad en aras de lograr una igualdad absoluta.

Todos estos exponentes del radicalismo comparten una característica que normalmente se pasa por alto: la soberbia de creer-poder modificar de manera drástica la realidad en un abrir y cerrar de ojos. De acuerdo con Jacques Barzun, el responsable de instaurar este sentimiento de omnipotencia fue nada más ni nada menos que Rousseau. En palabras de Kim Holmes (2016):

> Rousseau levantó a la razón humana de los suelos fangosos del empirismo y el escepticismo, y la transformó en una fuerza todopoderosa para el cambio utópico (...) Si los humanos son perfectamente iguales, no en algún sentido espiritual teórico sino en su capacidad muy real de construir una sociedad perfecta, entonces virtualmente no hay límites a lo que puede y debe hacerse para forzar la igualdad en la humanidad.

De esta forma el radicalismo hereda a la cultura woke no solo su intolerancia y búsqueda desenfrenada por la igualdad, sino también el titanismo que hace creer a los hombres que para cambiar la realidad política lo único que hace falta es voluntad.

Lamentablemente la historia nos ha demostrado que "Quienes no conservan algo del pasado, difícilmente construyen algo para el futuro" (Jesús Reyes Heroles, cit. en Enríquez Perea, 2015). La intolerancia y extremismo de la Revolución Francesa habían hecho que solo 13 años después de la toma de la Bastilla, los propios ciudadanos abrazaran el consulado vitalicio de Napoleón y que para 1804 Francia tuviera ya un Emperador. En otras palabras, la historia nos ha demostrado que los grandes cambios en política son paulatinos y contrarios al titanismo.

En la actualidad los herederos contemporáneos de los jacobinos, los partidarios de la democracia radical así como Laclau (2005), pretenden afirmar que (por ejemplo) el proceso de ampliación del voto se le debe a esta misma tradición , cuando es bien conocido que fuera del plano de las ideas y en la política real, de hecho fueron políticos conservadores los responsables no solo de la ampliación del voto, sino de la introducción de todos los mecanismos que moldean las democracias actuales (Dunn, 2014).

El circunloquio anterior tuvo como único objetivo advertir que ya desde la Ilustración el radicalismo mostraba con claridad sus tendencias autoritarias, con poco respeto frente a la individualidad y la libre expresión. La tercera raíz de la cultura woke es sin duda la más influyente para su corpus teórico. Significa la potenciación de la Ilustración radical y comparte con el protestantismo su carácter religioso: el marxismo.

La ideología marxista se basa en la misma lógica empleada por los nuevos enemigos de la tolerancia. Solo pueden existir amigos y enemigos como diría Carl Schmitt. La lógica del marxismo es una binaria que solo puede distinguir entre proletarios y no-proletarios, estos últimos por fuerza enemigos de los primeros. También el marxismo reivindica los anhelos de igualdad perfecta reclamados por los woke, aunque los seguidores de esta doctrina analicen las desigualdades solo a través del capital y la economía.

La relación entre marxismo y religión woke es una que ameritaría hojas enteras, ya que además no ha sido lo suficientemente explorada en la literatura, pero como el objetivo de este ensayo es únicamente analizar cómo lo woke es incompatible con la democracia, basta señalar que en el marxismo están ausentes lo que Fritz Stern considera como hábitos liberales: tolerancia, disenso, debate y apertura (Holmes, 2016). En efecto, el historiador alemán tiene razón, todos los anteriores valores son propios del liberalismo, aunque no solo son liberales: ¡Son también los valores de la democracia representativa!

¿Acaso puede existir una democracia sin libertad de expresión? ¿Es compatible la intolerancia y la democracia? Por supuesto que no. El problema es que padre e hijo son intolerantes, y es posible percatarse de esto desde la misma teoría. En la visión marxista ¿puede existir persona alguna que genuinamente no comulgue con su ideología? No, ellos dirán que no es que esa persona no crea, sino que la falsa conciencia le impide percatarse que verdaderamente comulga con el marxismo.

Este mismo razonamiento circular es el empleado por los nuevos enemigos de la tolerancia. Para ellos que se disienta con alguna de sus ideas es imposible: o bien se es un fanático al que (paradójicamente) se acusa de intolerancia o bien se está cegado por grandes estructuras invisibles que impiden que se razone de manera correcta.

Pero el paso del marxismo hacia la cultura woke no es directo, sino que está mediado por la llamada nueva izquierda, una escuela de pensamiento nutrida también del radicalismo y que repudiaba el orden democrático-liberal, pero que curiosamente se servía de sus bondades para enunciar las más viscerales críticas.

La anterior incongruencia ya había sido identificada de manera espléndida por Raymond Aron en una situación similar, pero que bien puede aplicarse en relación a la nueva izquierda: "Sorprende siempre que un pensador parezca indulgente con el universo que no lo toleraría y despiadado con el que lo honra" (1979, p.130).

La nueva izquierda, un movimiento intelectual y político que surgió en la década de 1960 en Estados Unidos, veía al individualismo, pluralismo y tolerancia "como instrumentos capitalistas de opresión" (Holmes, 2016, p.24). El padre del movimiento, Herbert Marcuse, era partidario no de una democracia militante, postura respetable puesto que los proyectos políticos plenamente intolerantes cuando llegan al poder destruyen la tolerancia misma, no.

Marcuse (1965) en su lugar apoyaba una tolerancia sui generis en la que no solo se debía reprimir al intolerante visible, a aquel que todas las personas podrían comprobar sensorialmente, sino también a un intolerante invisible que supuestamente oprimía a la sociedad. El padre de la nueva izquierda justificaba incluso la censura a los medios de comunicación que sutil y presuntamente hacen que las personas no se den cuenta de su "servidumbre" . El problema con el planteamiento de Marcuse obviamente es el cómo distinguir a esos supuestos opresores invisibles, algo imposible.

Más allá de eso, lo propuesto por la nueva izquierda demuestra su vocación antidemocrática. Demuestra su repulsión a los principios que moldean la democracia liberal y sin los cuales es imposible que exista la democracia misma.

Es así como la cultura woke desde sus orígenes demuestra ser un movimiento autoritario. Tanto protestantismo, ilustración radical, marxismo y nueva izquierda, todos son articulados por la búsqueda de una igualdad perfecta y por la intolerancia de sus posturas. Estas dos características son los que a su vez moldean la cultura woke.

En el siguiente apartado analizaremos propiamente este fenómeno, el cual continuó con la adaptación que la nueva izquierda había hecho del marxismo, misma que provocó el cambio de un enfoque de análisis económico a uno cultural, y que lo profundizó hasta convertirlo en "luchas sobre identidad de raza, género y política sexual" (Holmes, 2016, p.43).

2. LOS PUROS O LOS NUEVOS ENEMIGOS DE LA TOLERANCIA

Los woke analizan el mundo a través de la lente de la política identitaria. En lugar de tomar al individuo y más específicamente al ciudadano como como punto de partida hacen lo propio a través de grupos de personas. ¿Es esto invariablemente nocivo? Por supuesto que no. Los grupos identitarios son reflejo de las libertades individuales y de asociación con las que cuentan los individuos en democracia (Gutmann, 2003). Ahora invirtamos la pregunta. ¿Los grupos identitarios son siempre benéficos para la democracia? La respuesta también es no.

El problema con la política identitaria que promueve la cultura woke es que está impregnada de fuertes sentimientos de victimización y revanchismo. Su argumento es que ciertos grupos de la población están irreductiblemente oprimidos y en desventaja respecto a otros grupos.

El concepto de ciudadanía, el único que debería primar en política, es despojado de valor por los nuevos enemigos de la tolerancia. Para esto retoman la vieja crítica marxista, también empleada por la nueva izquierda y los partidarios de la democracia radical, de que la ciudadanía no es sino una máscara que utiliza el Estado para ocultar las desigualdades materiales (Marx, 1967). Poco importa que esta *fictio* iuris otorgue derechos y libertades bastante reales a las personas, tan reales que los woke los ejercen para formular sus críticas. Para estos nuevos intolerantes la condición de ciudadano solo invisibiliza las desigualdades y oprime.

Como ya lo hemos adelantado, los woke libran sus batallas a partir de grupos de personas especialmente reunidos en torno a cuestiones raciales y sexogenéricas. La postura victimista que estos asumen junto con la creencia en estructuras invisibles de opresión hace que estas colectividades sean extremadamente intolerantes. A su vez, la visión pesimista del mundo heredada del protestantismo hace que la cultura woke, la representante de las fuerzas del bien, se conciba en estado de guerra contra las fuerzas del mal. Y como en cualquier guerra, "las reglas normales del juego deben suspenderse" (Weiss, 2021).

Para los nuevos enemigos de la tolerancia el estar en desacuerdo con sus ideas es un pecado. Tomemos como ejemplo la cuestión del género. Es indudable que las personas tienen el derecho de identificarse como les plazca, tienen libertad para hacerlo, el género es una construcción social.

A pesar de esto, si frente a partidarios de la cultura woke "tienes la osadía de recordar la existencia del cuerpo, serás estigmatizado como transfóbico" (Braunstein, 2022). Los nuevos enemigos de la tolerancia creen que sus ideas tienen que ser verdades absolutas. Este caso es sumamente revelador, porque a pesar de que hay un consenso acerca de que el género es un constructo social, paradójicamente se niegan a reconocer a este como idea y en su lugar lo toman como dogma.

El solo hecho de hablar de "ideología de género" es en sí mismo un sacrilegio para los nuevos enemigos de la tolerancia. En México el INMUJERES (s/f) dice que este término es negativo, despectivo y que "no existe como categoría dentro de las ciencias sociales" porque "solo busca denostar", considerando que su uso es contrario al feminismo y la diversidad. ¿Vemos la cerrazón e intolerancia de la cultura woke?

Cuando la filósofa analítica Kathleen Stock tuvo el atrevimiento de mencionar que el mundo del género era una ficción y no una realidad fue acusada de transfobia y la

falta de apoyo la llevó a renunciar a su plaza en la Universidad de Sussex. Judith Butler, una de las gurús de la cultura woke, dice que el solo hecho de no creer en esta ideología es "un fenómeno de la derecha; a veces autoritaria, otras directamente fascista" (cit. en Petrich, 2022).

Pero aunque parezca risible, los linchadores pretenden ser los linchados, y esta misma intolerancia es trasladada a todas sus ideas. La *critical race theory* es el arma intelectual que la cultura woke utiliza desde la trinchera de la "raza". Según esta teoría todas las personas de piel blanca son racistas y todos los de piel negra se encuentran oprimidos. Una teoría muy cuestionable y que por cierto es radicalmente opuesto a lo reivindicado por el movimiento por los derechos civiles en Estados Unidos (Holmes, 2016). James Baldwin muchos años antes del auge de la cultura woke y sin saberlo, explicaba con claridad la mentalidad de los nuevos intolerantes respecto a los afroamericanos: "ellos podían lidiar con El Negro como un símbolo o víctima pero no lo consideraban como un hombre"(cit. en Buruma, 2023).

El dicho de Baldwin resume a la perfección la critical race theory. Para esta, los negros no pueden ser iguales a los demás ciudadanos. Hay una necesidad en retratarlos siempre como oprimidos, mientras que con los blancos sucede exactamente lo opuesto. Barbara Applebaum dice que "todas las personas blancas son racistas o cómplices" (cit. en Braunstein, 2022). Por su parte, Robin Di Angelo en su libro Nice Racism es enfática al señalar que en la actualidad vivimos en "sociedades supremacistas blancas".

En este mismo libro Robin elabora una lista de supuestas formas implícitas de racismo, las cuáles más bien se asemejan a preceptos religiosos que están más allá del debate y se tienen que tomar como verdades absolutas. Un punto de esta lista dice que si consideras que lo enunciado en la propia lista es "problemático" y lo "descartas como inválido", eso mismo es una forma de racismo. Otro punto señala que todas las pruebas que pudieran aportar los que no se consideran racistas "no son convincentes" (DiAngelo, 2021): la descalificación antes de siquiera escuchar argumentos. Como vemos, se opta por la solución simplista de creer en la culpa colectiva.

Los nuevos enemigos de la tolerancia son verdaderamente fanáticos. El llamado movimiento Me Too, representante por excelencia de la cultura woke, es sin duda una cacería de brujas ciega a toda evidencia que pudiera exonerar a los presuntos culpables. Es como dice la filósofa Sabine Prokhoris, una "religión política" en la que "cualquier reserva se percibe como blasfemia" (cit. en Graell, 2021).

Recientemente el renombrado futbolista brasileño Vinicius Junior levantó la voz para apoyar a una de las tantas víctimas de la cultura woke, el también futbolista Benjamin Mendy quien fue acusado de violación en Agosto de 2021 y declarado inocente

en Julio de 2023, pero que fue condenado desde el primer instante por los partidarios de la cancelación, por los nuevos enemigos de la tolerancia que lo despojaron hasta de su trabajo sin siquiera esperar a que se demostrara su culpabilidad[1]. En esa ocasión Vinicius manifestó: "La cultura del destruir reputaciones ha cobrado otra víctima más. ¿Hasta cuándo seremos acusados y condenados sin tener derecho a la defensa?" (Vinicius Jr., 2023).

El psicólogo Festinger estaba en lo cierto cuando dijo que "El hombre de fe es inquebrantable. Dile tu desacuerdo, te da la espalda, Muéstrale hechos y cifras, te preguntará por su origen. Usa la lógica, él no ve cómo esto le preocupa" (cit. en Braunstein, 2022). Esta ceguera y cerrazón al diálogo es exactamente la misma en todos los frentes de batalla librados por los nuevos enemigos de la tolerancia. Andrea Dworkin consideraba que, por ejemplo, la heterosexualidad era el origen de la dominación social de las mujeres por parte de los hombres, al tiempo que resaltaba la importancia de abstenerse de la penetración (Lamas, 2018). La receta de sobresimplificar y dividir a la población en dos bandos, uno bueno y uno malo, es palpable.

Otra de las intelectuales favoritas de los nuevos intolerantes es Angela Davis, pensadora marxista que se radicalizó en su juventud al experimentar en mano propia el racismo del Ku Kux Klan en Birmingham. Ella no vaciló en decir en entrevista, mientras estaba encarcelada, que no se puede "destruir al racismo hasta que hayamos destruido sistema completo" (cit. en Rufo, 2023) . El ejemplo de Davis es revelador en al menos dos aspectos.

El primero nos puede indicar que el actuar de los nuevos enemigos de la tolerancia es en gran medida un intento de compensar la propia intolerancia y violencia sufridas en el pasado (Zizek, 2022). El segundo, que la intolerancia profesada por estas personas conduce inevitablemente al derrocamiento del sistema democrático que rige precisamente los países en los que la cultura woke actúa.

El deseo de Davis de destruir por completo el sistema político no es un mero enunciado que se queda en el terreno de las ideas. De hecho es un proceso que ya se está llevando a cabo y cuyos resultados son bastante palpables: repulsión a la pluralidad de ideas, descalificación de opiniones contrarias sin siquiera analizar argumentos, apogeo de la cultura de la cancelación y la consecuente pérdida de la presunción de inocencia, intento de reescribir la historia por otra más complaciente con las ideas woke, boicot a oradores cuyas posturas no se amoldan a lo profesado por los nuevos intolerantes, etc.

[1] Mendy ahora está en bancarrota y exige que sus antiguos empleadores le paguen el salario que dejaron de pagarle a raíz de la acusación de la que fue víctima (The Guardian, 2023).

Todos estos ejemplos se engloban bajo un mismo manto: intolerancia. La pregunta obligada sería: ¿Es compatible la intolerancia y la democracia? O lo que es lo mismo ¿Es compatible cultura woke y democracia?

3. SOBRE LA INCOMPATIBILIDAD ENTRE LA CULTURA WOKE Y LA DEMOCRACIA

Llegados a este punto no es sorpresa que reivindiquemos la idea de democracia liberal. Otras concepciones de esta misma forma de gobierno como las llamadas "democracias populares" son meras fachadas que trataban de encubrir regímenes plenamente dictatoriales, mientras que otras como la idea de "democracia radical", en su búsqueda por una igualdad material siempre termina subordinando el individuo al colectivo y lo despoja de las necesarias libertades para que la soberanía verdaderamente recaiga en el pueblo, es decir, en la ciudadanía.

No obstante, el que se abrace a la democracia liberal no significa ni sometimiento de la democracia y la política a las leyes del libre mercado, ni tampoco desprecio por el valor de la igualdad. Más bien es sinónimo de que la democracia liberal es aquella concepción que, perfectible por supuesto, cumple de la mejor forma posible tanto el ideal de igualdad como el de libertad.

Una vez comentado lo anterior volvamos a nuestra pregunta inicial: ¿Es la intolerancia permisible en democracia? Primeramente se debe comentar que la soberanía de las democracias actuales no solo recae en el momento electoral sino también en los juicios políticos manifestados fuera de las urnas, mismos que aunque no son vinculantes contribuyen a que el ciudadano no sea un ente pasivo que se activa solo con la llegada de comicios (Urbinati, 2014).

Es claro que para emitir estos juicios políticos el primer requisito es contar con garantías legales, con libertad de pensamiento, expresión y reunión, algo con lo que cuenta cualquier régimen que presuma de ser una democracia. Pero ¿qué pasa cuando los ciudadanos dejan de emitir estas opiniones en la arena pública?

Un posible escenario es que esta apatía política sea orgánica, que sea producto del desinterés o desencanto individual respecto a la política. En este caso la calidad de la democracia podría deteriorarse, no así su legitimidad, ya que esta apatía es producto de una decisión individual y acorde con el libre albedrío de los ciudadanos.

El otro escenario posible es que esta apatía sea producto de la coacción e influencias externas. Que la manifestación de juicios políticos en el espacio público sea refrenada

no por voluntad propia sino por la toma de represalias de parte de ciertos grupos ante la aparición de determinadas ideas. Esto es lo que ocurre con la cultura woke.

La persuasión es reemplazada por la humillación pública, la complejidad moral por la certidumbre y los sentimientos toman el lugar que antes ocupaban los hechos (Weiss, 2021). Una degradación brutal de la libertad de expresión ocurre so pretexto de revelar supuestas opresiones estructurales y no herir susceptibilidades de las minorías, aunque:

> En vez de oponerse a las nuevas formas de barbarie (como proclama), la izquierda woke participa plenamente en ellas, al promover y practicar un discurso indisimuladamente opresivo. Aunque defienda el pluralismo y promueva la diferencia, su lugar de enunciación subjetivo (el lugar desde el cual habla) es despiadadamente autoritario y no tolera que se discutan sus intentos de imponer exclusiones arbitrarias que antes, en una sociedad tolerante y liberal, se hubieran considerado inadmisibles (Zizek, 2022).

Sin embargo, la ausencia de tolerancia dentro del pensamiento woke no nos debe sorprender puesto que sus teóricos no estiman en lo absoluto este valor. Para Wendy Brown (2006) la tolerancia parece no ser tan buena porque puede bloquear la igualdad y libertad sustancial, o también porque a parecer de Marcuse (1965, p.85), ésta "protege la ya establecida maquinaria de discriminación"en la sociedad.

En los apartados anteriores hemos sido generosos a la hora de proporcionar ejemplos reales del actuar de los nuevos enemigos de la tolerancia. La más mínima discrepancia con sus ideas puede desatar la censura en universidades, la pérdida de puestos de trabajo y por supuesto, el linchamiento público. Si el respeto de libertades y los métodos pacíficos de gobierno son la esencia del liberalismo político (Aron, 1979) no cabe duda que el pensamiento woke es netamente iliberal. La cultura de la cancelación junto con la culpa colectiva presente así lo confirman.

Lamentablemente esta nueva intolerancia no solamente es iliberal, es también antidemocrática puesto que no puede existir democracia sin libertades. Peor aún, el pensamiento grupal de la cultura woke que trata de restar legitimidad al pensamiento individual contradice a la democracia, ya que esta tiene al individuo como fuente última de valor ético (Gutmann, 2003):

> Si los grupos identitarios fueran la última fuente de valor, entonces estos podrían subordinar la igualdad cívica y la igual libertad de personas (…) a su causa. Aceptar

> un grupo identitario como lo moralmente último es inconsistente con el tratar a las personas como iguales cívicos que son libres de vivir sus vidas como ellos consideren (Gutmann, 2003, p.26).

Es precisamente esta igualdad cívica el centro de los ataques de la cultura woke, pues esta última no valora ni al individuo, ni tampoco valora la igualdad. En su lugar se aboga por una justicia correctiva que desemboca en una lucha por ver quién ha sido el grupo más agraviado y por tanto el que es más merecedor de justicia, aunque esta supuesta justicia nada tenga que ver con la igualdad sino con una demanda de privilegio (Holmes, 2016). Esta es la razón de que por ejemplo los nuevos enemigos de la tolerancia sean partidarios de la discriminación positiva. Y aunque la mejor manera de lograr la igualdad sea a través de un conjunto de reglas iguales para todos, irónicamente se pretende combatir la discriminación con más discriminación, se pretende incluir a ciertas personas mientras se excluye explícitamente a otras. Se quiere corregir el mal menor con un mal mayor.

Esta visión que privilegia el fin antes que los medios y que juzga las cosas por sus resultados y no por los procedimientos es una muy peligrosa heredada por lo menos desde la Revolución Francesa. Al no conocer límites se camina en una cuerda floja en la que fácilmente en nombre de la igualdad se puede aniquilar por completo la libertad y en la que los derechos pueden ser suspendidos en un abrir y cerrar de ojos. ¿Acaso no es esto lo que sucedió en la época del Terror?

En el caso de la cultura woke si se privilegian las identidades antes que la condición de ciudadano los derechos se convierten en un mero "juego de poder" que desemboca en una "prisión para los perdedores" (Holmes, 2016, p.251-252). Por eso la gran resistencia en Francia a inmiscuirse en el juego de la política identitaria woke, porque involucrarse en esas ideas es sinónimo de intolerancia y de pérdida de libertad para todo el cuerpo político. Como lo afirmaron hace unos años un grupo de militares franceses retirados, los nuevos intolerantes "hablan de racismo, indigenismo y teorías decoloniales, pero con estos términos es la guerra racial lo que quieren estos seguidores fanáticos y odiosos" (Vaquerizo, 2021).

Al final del día la misma democracia entra en conflicto con la sustancialidad[2] que promueve la cultura woke, pues esta forma de gobierno es esencialmente procedimentalista. El procedimiento es el único que garantiza que las decisiones políticas nunca sean permanentes y siempre estén sujetas a revisión (Urbinati, 2014). Es decir, mientras

[2] Véase la fuerte crítica que realiza Urbinati contra los partidarios de las reinterpretaciones apolíticas de la democracia, en particular la que se hace contra los teóricos epistémicos de la democracia. (Urbinati, 2014, p.81-127).

el titanismo woke y su búsqueda de absolutos fácilmente puede desembocar en despotismo, el procedimentalismo de la democracia y su moderación garantiza no caer en la arbitrariedad.

Recordemos que "para el intelectual que busca en la política una diversión, un objeto de fe o un tema de especulaciones, la reforma es fastidiosa y la revolución excitante" (Aron, 1979, p.50). De ahí proviene el gusto de los nuevos enemigos de la tolerancia por promover las más temerarias ideas. Aquellas que socavan sin más ni menos el orden democrático-liberal. Ideas temerarias que desdeñan la diversidad de opiniones y no soportan la mínima contradicción. Ideas que además pretenden negar años de inclusión política y conquista de derechos y libertades.

Para la cultura woke las democracias liberales no son sino las más crueles y represivas dictaduras desprovistas de cualquier atributo positivo. ¿Tolerancia? Se le minimiza porque se cree que solo está al servicio de los poderosos. ¿Igualdad? La igualdad de derechos es para ellos la más despreciable de las igualdades. Toda igualdad no absoluta es abominable y solo sirve para cegar a los hombres. "La crítica no es ya, desde hace mucho, prueba de coraje", los nuevos enemigos de la tolerancia prefieren "hallar, en los diarios, argumentos que justifiquen sus resentimientos" pues "criticando (…) se sustrae uno a la impureza de las causas históricas" (Aron, 1979, p.209).

Volvamos al clima de hostilidad al pluralismo y a la diversidad de ideas promovidos por los nuevos intolerantes, específicamente al fenómeno por el cual los ciudadanos temen expresar sus ideas en público y ser víctimas del hostigamiento, la humillación y la cultura de la cancelación. Esto lejos de ser una mera posibilidad es lo que sucede actualmente en los países en los que la religión woke ha penetrado con mayor fuerza.

Una encuesta revela que en el 2020 el 62% de estadounidenses tenía miedo de expresar sus opiniones políticas en público, número que sube hasta el 77% entre conservadores (Ekins, 2020). ¿Es esto acaso paranoia de más de la mitad de estadounidenses? No, es un fenómeno bastante real, pero que lamentablemente es difícil de denunciar de manera abierta por las mismas represalias que ejercen los nuevos enemigos de la tolerancia.

En el mismo 2020 apareció una carta pública en la revista Harper's donde numerosos intelectuales y profesores universitarios condenaban la intolerancia woke y reivindicaban el derecho a disentir (VV.AA, 2020). El que dicha carta haya provenido desde la intelectualidad y la academia no es coincidencia: todos los lugares donde se cultiva el pensamiento son precisamente los que más embates sufren con la intolerancia woke. Las universidades a decir de Anthony Kronman están "espiritual e intelectualmente congeladas" (cit. en Holmes, 2016, p.164). Estas cada vez forman menos "mentes libres y cultas" y más "militantes incultos y dogmáticos" (Braunstein, 2022).

Pero, ¿hay forma de detener el miedo de las personas a emitir juicios políticos en público? Antes de contestar esta pregunta resulta útil echar un vistazo a la teoría de la espiral del silencio de la politóloga alemana Noelle-Neumann (1993). Esta teoría parte del supuesto que los hombres le temen al aislamiento, y nos dice que cuando una opinión comienza a adquirir relevancia en el espacio público ésta siempre aparece sobrerrepresentada, mientras que las opiniones minoritarias aparecen subrepresentadas gracias al temor de las personas a quedar aisladas.

¿Cómo se relaciona la espiral del silencio con nuestro tema? A través del aislamiento. En primer lugar esta teoría nos sugiere que los partidarios de la cultura woke no son la inmensa mayoría que aparentan ser, sino que únicamente aparecen sobrerrepresentados.

Pero a diferencia de la espiral del silencio, aquí las personas que se niegan a participar de la cultura woke no dejan de manifestar sus opiniones publicamente por miedo a un aislamiento potencial, sino gracias a un aislamiento bastante real. Gracias al aislamiento al que los verdugos de la libertad de expresión someten a los que se atreven a disentir de sus ideas y alzar la voz.

La respuesta a la pregunta formulada párrafos atrás es una sencilla, pero que no por eso deja de ser menos cierta: si se desea detener la ola de intolerancia propagada por la cultura woke no hay otro remedio mas que levantar la voz y ejercer el derecho al disenso y la libre expresión.

Es casi seguro que los nuevos enemigos de la tolerancia apurarán a (querer) cancelar a todo aquel que en el espacio público muestre desacuerdo con sus ideas, pero si todos los verdaderos demócratas, todos aquellos que tienen en alta estima el debate y

Gustavo Lazo de la Vega Rangel

Es Polítologo. Se especializa en el campo de la teoría política. Sus principales temas de interés son las tradiciones antidemocráticas en democracias (populismo, cultura woke, etc.), historia intelectual, historia política y el pensamiento contemporáneo francés, con especial énfasis en el de Raymond Aron y el de los llamados noveaux philosophes. Actualmente se desempeña como asistente de investigación y profesor adjunto en su alma mater, la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

gustavoldvr@politicas.unam.mx

el libre intercambio de ideas hacen lo mismo y no se quedan callados, la cultura woke quedará expuesta como lo que es: una religión de la intolerancia que es simple y llanamente incompatible con la democracia.

Levantar la voz frente a los nuevos enemigos de la tolerancia es sinónimo de ejercer la soberanía, que en las democracias contemporáneas no solo reside en el voto sino en la libre manifestación de ideas. El desacuerdo y el debate es de demócratas, la intolerancia y cerrazón al diálogo no.

BIBLIOGRAFÍA

Aron, Raymond (1979) *El Opio de los Intelectuales*. Ed. Ediciones Siglo Veinte, Argentina.

Bordas, Wally (2019) "Des étudiants ont voulu refuser l'entrée de Sciences Po à Alain Finkielkraut", *Le Figaro* (24 de Abril de 2019), Paris, France. Disponible en https://etudiant.lefigaro.fr/article/des-etudiants-ont-voulu-refuser-l-entree-de-sciences-po-a-alain-finkielkraut_dd388814-6660-11e9-8e63-23165fe113f9/

Braunstein, Jean-Francois (2022) *La Religion Woke*. Ed. Grasset, París, Francia.

Brown, Wendy (2006) Regulating Aversion: *Tolerance in the Age of Identity and Empire*. Ed. Princeton University Press, Princeton, USA.

Buruma, Ian (2023) "Doing the Work", *Harper's Magazine* (Julio). Disponible en harpers.org/archive/2023/07/protestant-ethic-and-the-spirit-of-wokeness/

Cassens, Debra (2023) "Stanford apologizes after conservative federal appeals judge is heckled during Federalist Society talk", *ABA Journal* (Marzo). Dispoible en https://www.abajournal.com/news/article/stanford-apologizes-after-conservative-federal-appeals-judge-is-heckled-during-federalist-society-talk

Di Angelo, Robin (2021) *Nice Racism: How Progressive White People Perpetuate Racial Harm*. Ed. Allen Air, Reino Unido.

Dunn, John (2014) *Libertad para el Pueblo: Historia de la Democracia*. Ciudad de México. Ed. FCE, México.

Enríquez Perea, Alberto (2015) *Jesus Reyes Heroles: A través de sus aforismos, sentencias y máximas política.* Ed. El Colegio de México, México.

Ekins, Emily (2020) "Poll: 62% of Americans Say They Have Political Views They're Afraid to Share", *CATO Institute* (Julio). Disponible en https://www.cato.org/survey-reports/poll-62-americans-say-they-have-political-views-theyre-afraid-share

Graell, Vanessa (2021)"*Sabine Prokhoris:* 'El Me Too funciona como una religión política, cualquier reserva se percibe como blasfemia'", *El Mundo* (Noviembre). Disponible en https://www.elmundo.es/papel/el-mundo-que-viene/2021/11/18/618e9823e4d4d8cc678b45de.html

Gutmann, Amy (2003) *Identity on Democracy*. Ed. Princeton University Press, Princenton, USA.

Holmes, Kim (2016) *The Closing of the Liberal Mind: How groupthinking and intolerance define the left.* Ed. Encounter Books, New York, USA.

INMUJERES (s/f) "Ideología de Género" In *Glosario para la Igualdad*, acceso el 30 de Julio de 2023. Disponible en https://campusgenero.inmujeres.gob.mx/glosario/terminos/ideologia-de-genero

Koch, Tomasso & Fanjul, Sergio (2023) "La "reescritura" de los textos de Roald Dahl provoca indignación global y sospechas sobre su legalidad". El País (Febrero). Disponible en https://elpais.com/cultura/2023-02- 21/la-reescritura-de-los-textos-de-roald-dahl-provoca-indignacion-global-y-sospechas-sobre-sulegalidad.html#?prm=copy_link

Laclau, Ernesto (2005) "The Future of *Radical Democracy" In Radical democracy: Politics between abundance and lack*, Ed. Lars Tonder & Lasse Thomassen. Manchester University Press, Reino Unido.

Lamas, Marta (2018) Acoso: ¿Denuncia Legítima o Victimización?. Ed. FCE, México.

Marcuse, Herbert (1965) "Repressive Tolerance". In A Critique of Pure Tolerance. Ed. Robert Paul Wolff, Barrington Moore Jr. & Herbert Marcuse. Beacon Press, Boston, USA.

Marx, Karl (1967) "La cuestión judía". In La Sagrada Familia Karl Marx & Friedrich Engels (edtores). Ed. Grijalbo, México.

Noelle-Neumann, Elisabeth (1993) "La espiral del silencio: La opinión pública y los efectos de los medios de comunicación". *Comunicación y Sociedad* vol.VI, 1-2, España.

Petrich, Blanche (2022) "Ataques al movimiento anti-género, fenómeno de la derecha: Judith Butler", *La Jornada* (Noviembre). Disponible en https://www.jornada.com.mx/notas/2022/11/17/sociedad/ataques-al-movimiento-anti-genero-fenomeno-de-la-derecha-judith-butler/

Rufo, Cristopher (2023) *America's Cultural Revolution: How the Radical Left Conquered Everything*. Broadside Books, USA. .

The Guardian (2023) "Mendy chasing millions of pounds of back pay from Manchester City", *The Guardian* (Agosto), London. Disponible en https://www.theguardian.com/football/2023/aug/09/benjamin-mendy-manchester-city-football-bankruptcy

Urbinati, Nadia (2014) *Democracy Disfigured: Opinion, truth and the people*. Ed. Harvard University Press, Cambrigbe.

Vaquerizo, Diego (2021) "La carta íntegra de los militares franceses: «La desintegración junto al islamismo lleva a la secesión de muchas partes de la nación»", *La Gaceta de la Iberosfera* (Abril). Disponible en https://gaceta.es/europa/la-carta-integra-de-los-militares-franceses-la-desintegracion-junto-alislamismo-lleva-a-la-secesion-de-muchas-partes-de-la-nacion-20210427-1436/

Vinicius Jr, Tweet del 15 de Julio de 2023.Disponible en https://twitter.com/vinijr/status/1680367689288622081?s=20

VV.AA (2020) "A Letter on Justice and Open Debate". *Harper's Magazine* (Julio). Disponible en https://harpers.org/a-letter-on-justice-and-open-debate/

Weiss, Bari (2021) "We Got Here Because of Cowardice. We Get Out With Courage", *Commentary* (Noviembre). Disponible en https://www.commentary.org/articles/bari-weiss/resist-woke-revolution/

Zizek, Slavoj (2022) "La cancelación de la ética: por qué la exclusión del hombre blanco heterosexual es injustificable". *El País* (27 de Diciembre de 2022). https://elpais.com/ideas/2022-12-27/la-cancelacion-de-la-etica-por-que-la-exclusion-del-hombre-blanco-heterosexual-es-injustificable.html#?prm=copy_link

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos. A.C.

Revista
Buen Gobierno
Para que la democracia funcione

on line

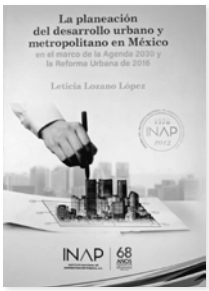
www.revistabuengobierno.org.mx

- ► *Artículos anteriores*
- ► *Libros*
- ► *Eventos*

¡Visítanos!

Recomendaciones

Gobernanza y Administración Pública Inteligente
Barragán Martínez, Xavier (2023)
Ed. Cámara de Diputados, Instituto de Altos Estudios Nacionales, Instituto Nacional de Administración Pública, México.
www.inap.mx



La planeación del desarrollo urbano y metropolitano en México en el marco de la Agenda 2030 y la Reforma Urbana de 2016 (Premio INAP 2022)
Lozano López, Leticia (2023)
Ed. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
www.inap.mx

Participación Ciudadana Colaborativa y Combate a la Corrupción
Freddy Mariñez Navarro (2023)
Ed. Tirant Lo blanch, México.
www.tirant.com/mex/

13 Propuestas para reformar la Administración del Estado
Grupo de Análisis y propuesta de reformas en la Administración Pública (2021)
Ed. Instituto Nacional de Administración Pública de España, España.
www. Inap.es

Consideraciones para la entrega de artículos o ensayos Revista Buen Gobierno

Temas principales Administración y Gestión Pública,
así como los desarrollados en las secciones

- Escritos en Word, en formato básico, sin estilos predeterminados,en tipografía times New Roman 12 negra con espacio y medio, con una extensión máxima de 25 cuartillas y mínima de 13 cuartillas.
- Los títulos de los artículos deberán tener una extensión de no más de 7 palabras
- El documento debe traer adicionalmente un resumen en español y en inglés de 500 palabras y una breve síntesis curricular del autor o de los autores.
- Especificar en qué sección existe el interés de que se publique.
- Todas las citas deberán estar hechas con el sistema Harvard:
  Ejemplo: (Aguilar, 1998:2); (Martínez Puón, 2007; Hernández, 2003) (OCDE, 2008).
- Para las referencias bibliográficas se deberán respetar el siguiente orden:
  Nombre del autor o autores, año entre paréntesis,
  título del documento, editorial, país.
- Las gráficas que ilustran los artículos deberán ser representadas en escala de grises (no a color).
- Los documentos se deben enviar en formato electrónico a las direcciones de correo: director@revistabuengobierno.org
- Dirigidos al editor general de la publicación