



CRV-VIII-24-15



SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VIII

Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Marzo-agosto 2015

Ponencia presentada por

Adriana Medina Espino

MITOS DE GÉNERO EN TORNO A LA CORRUPCIÓN

Marzo 2015

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
Correo electrónico: redipal@congreso.gob.mx

MITOS DE GÉNERO EN TORNO A LA CORRUPCIÓN

Adriana Medina Espino ¹

Resumen

La promulgación de la reforma constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, expresa la respuesta del Estado mexicano para enfrentar el fenómeno de la corrupción, cuya presencia es añeja en el poder público, pero es hasta ahora que se reconoce como un problema público.

Para aterrizar esta reforma constitucional a través de un andamiaje normativo integral, se plantean múltiples aristas para reflexionar en torno a la corrupción, entre las que se incluyen los mitos de género, esto es, las ideas preconcebidas sobre el comportamiento de mujeres y hombres frente a actos de corrupción, cuyas dimensiones estructurales en el país afectan la gobernabilidad democrática, el desarrollo y el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Aunque existen pocos estudios en la materia cabe destacar que no existe evidencia de que las mujeres tengan de manera esencialista menor predisposición que los hombres a cometer actos de corrupción. Si bien el aumento de la participación de las mujeres en la política es una cuestión de derechos y de calidad de la democracia, para afrontar la corrupción es necesario garantizar medidas de cero tolerancia a la impunidad. Asimismo es importante considerar que el impacto de la corrupción afecta de manera diferente a mujeres y hombres debido a las brechas de desigualdad existentes en ámbitos fundamentales como el trabajo, la educación y la salud, siendo las más vulnerables las mujeres en situación de pobreza.

¹ Miembro de la Redipal. Maestría en Estudios de Género. Consultora en materia de los derechos humanos de las mujeres y la igualdad de género. Integrante de la organización civil K'inal Antzetik (Tierra de Mujeres) A.C., Ciudad de México, México. Correo electrónico: adimedi@yahoo.com.mx

I. El contexto

El 27 de mayo de 2015, el titular del Poder Ejecutivo Federal promulgó la reforma constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción, así:

- Se establece el Sistema Nacional Anticorrupción como una instancia de coordinación entre las autoridades locales y federales, con atribuciones para prevenir, detectar y sancionar irregularidades administrativas y delitos por actos de corrupción y velar por que el desempeño de los servidores públicos se apegue a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- Se define que el Sistema Nacional Anticorrupción cuente con un comité coordinador integrado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF), el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la Fiscalía para el Combate a la Corrupción, la Secretaría de la Función Pública, el Consejo de la Judicatura Federal, el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, y un representante del Comité de Participación Ciudadana del propio Sistema Nacional Anticorrupción.
- Se fortalecen las facultades de fiscalización de la ASF para investigar y sancionar con más eficacia los actos irregulares, al incluir entre sus mandatos la facultad de promover responsabilidades ante las autoridades competentes, a efecto de que sean sancionados tanto servidores públicos, como particulares. Se establece que la ASF podrá realizar auditorías en el curso del ejercicio fiscal y efectuar revisiones a periodos fiscales anteriores. Tendrá atribuciones para vigilar el destino final de las participaciones federales que reciben estados y municipios, así como los recursos federales que se entregan a fideicomisos públicos y privados. Además, podrá supervisar en qué se gasta la deuda pública que contratan los Gobiernos locales, cuando ésta sea garantizada por la Federación.
- El Tribunal de Justicia Administrativa tendrá atribuciones para imponer sanciones a los servidores públicos y a los particulares que cometan faltas administrativas graves. Se establece que este órgano jurisdiccional contará con plena autonomía para asegurar la certeza jurídica, a fin de que prevalezca el interés general por encima de presiones, influencias e intereses particulares.
- Se amplía a siete años la prescripción de faltas administrativas graves, dotando a la justicia de un alcance transexenal.
- A fin de fortalecer la corresponsabilidad entre los poderes públicos para combatir la corrupción, se establece la facultad del Senado de la República para ratificar el

nombramiento del titular de la Secretaría de la Función Pública; mientras que los responsables del control interno de los organismos autónomos deberán ser designados por la Cámara de Diputados.

- La reforma faculta al Congreso de la Unión para expedir, en un plazo máximo de un año, la Ley General que establezca las bases de coordinación del nuevo Sistema Nacional Anticorrupción, definir las competencias de cada autoridad en el combate a la corrupción, así como las responsabilidades administrativas de los servidores públicos de todos los órdenes de Gobierno.

En el evento protocolario de promulgación de la reforma constitucional enunciada estuvieron presentes autoridades representantes de los tres órdenes de Gobierno, lo que simbolizaría su relevancia para el Estado mexicano.

En los discursos se resaltó que esta reforma constitucional constituye un pilar para lograr una gestión pública basada en la integridad y en la rendición de cuentas al obligar a todos los poderes y órdenes del Estado mexicano a hacer más transparente su actuar cotidiano, con el mandato de creación y fortalecimiento de mecanismos institucionales para establecer mayor control sobre el ejercicio del gasto público, lo que generará una nueva cultura en favor de la transparencia, la honestidad y la legalidad. El presidente del país afirmó que “si mantenemos el impulso transformador y la corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos, México logrará superar y vencer este gran flagelo de nuestro tiempo que es la corrupción”².

A fin de dimensionar los alcances e implicaciones de los actos de corrupción en México, es importante considerar algunos datos sobre esta grave problemática en el país.

² Comunicado de la Presidencia de la República “Promulga el Presidente EPN la Reforma Constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción...”.

I. Datos básicos sobre la corrupción en México

- En México, según datos del Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, en el año 2010, las “mordidas” para acceder o facilitar 35 trámites y servicios públicos alcanzaron los 32 mil millones de pesos.
- Según el Índice Nacional de Corrupción y Buen Gobierno, en 2010 se registraron en el país 200 millones de actos de corrupción en los tres órdenes de Gobierno.
- De acuerdo con el Barómetro de las Américas, en 2010 el 77% de los ciudadanos encuestados percibieron índices altos de corrupción en el país.
- En 2014, el Índice de Percepción de la Corrupción de la organización Transparencia Internacional ubicó a México en el lugar 103 de 175 naciones.
- En materia de anticorrupción, México se ubica en la última posición (34/34) entre los países que integran la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Fuentes: Comisión de Puntos Constitucionales- Cámara de Diputados.
PwC. Servicios forenses. Servicios en el combate al fraude y la corrupción.
Transparencia Mexicana. *¿Dónde se encuentra México en el índice de Percepción de la Corrupción 2014?*

Teniendo en consideración el contexto referido —así como la labor legislativa que deberá realizarse a la brevedad, para concretar el andamiaje normativo que “aterrice” la reforma constitucional en torno al Sistema Nacional Anticorrupción, además de la consideración de que, en el poder público y los ámbitos de toma de decisiones de interés general, donde se cometen los actos de corrupción participan, aunque de manera desigual y todavía inequitativa, mujeres y hombres—, se plantea la pertinencia de reflexionar en torno a ciertas premisas y mitos de género frente a la corrupción que es importante abordar y analizar.

II. Definiciones básicas

Para fines de este trabajo, se retoma la definición del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en torno a la corrupción, entendida como “el abuso de un poder acordado o encomendado para beneficio privado” (PNUD, 2014:12).

Al respecto, la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción señala en su capítulo III conductas concretas consideradas corruptas, tales como el soborno (de funcionarios nacionales, extranjeros, de organizaciones internacionales públicas y en el

sector privado), la malversación o peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación de bienes por un funcionario público, el tráfico de influencias, el abuso de funciones, el enriquecimiento ilícito, el banqueo del producto del delito, el encubrimiento, así como la obstrucción de la justicia.

La Convención Interamericana contra la Corrupción incluye en su artículo VI como actos de corrupción los siguientes:

Convención Interamericana contra la Corrupción. Artículo VI. Actos de corrupción

1. La presente Convención es aplicable a los siguientes actos de corrupción:

- a. El requerimiento o la aceptación, directa o indirecta, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- b. El ofrecimiento o el otorgamiento, directo o indirecto, a un funcionario público o a una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para ese funcionario público o para otra persona o entidad a cambio de la realización u omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones públicas;
- c. La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero;
- d. El aprovechamiento doloso u ocultación de bienes provenientes de cualesquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo, y
- e. La participación como autor, coautor, instigador, cómplice, encubridor o en cualquier otra forma en la comisión, tentativa de comisión, asociación o confabulación para la comisión de cualquiera de los actos a los que se refiere el presente artículo.

Asimismo, la citada convención incluye como actos de corrupción el soborno transnacional (artículo VIII) y el enriquecimiento ilícito (artículo IX).

Para abordar algunas de las ideas y mitos en torno a cómo mujeres y hombres afrontan la corrupción, es importante aludir al género entendido como el conjunto de atributos, creencias, relaciones y oportunidades sociales asociados con el hecho de ser mujer u hombre, y subrayando que el género es una construcción social que se modifica en función del contexto cultural de cada sociedad y en cada época. El género refiere a la manera en que interactúan, así como a las relaciones de poder entre hombres y mujeres y determina lo que la sociedad espera, permite y valora en una mujer o un hombre en determinados contextos (Inmujeres, 2007:72-73).

III. Creencias y mitos sobre el género y la corrupción

En el contexto del grave problema de corrupción que afronta el país, existe como creencia general la idea de que las mujeres tienen menor tolerancia a la corrupción que los hombres. Si bien existen pocos estudios en torno a la relación entre la corrupción y el género, las investigaciones sobre el tema señalan que la honestidad e integridad no son condiciones consustanciales a ser hombre o mujer (PNUD, 2014: 13); es decir, que por naturaleza, no existe una menor predisposición de las mujeres y una mayor predisposición de los hombres a realizar actos de corrupción.

De manera que la adopción de políticas públicas o iniciativas legislativas basadas en la creencia de que las mujeres son menos propensas a la corrupción que los varones, refiere a decisiones ancladas en ideas esencialistas respecto a lo que la sociedad espera de los comportamientos válidos de las mujeres y los hombres frente a contextos específicos sensibles a la corrupción.

Al respecto, es importante anotar que las ideas en torno a las diferencias en la moral y ética que se supondría distinguen a las mujeres y a los hombres frente a escenarios de poder y sensibles a la corrupción, han buscado tradicionalmente poner el acento en la importancia de lograr mayor presencia de mujeres en el Gobierno y en la actividad económica como medidas centrales para enfrentar la corrupción, dejando de lado medidas determinantes como el fortalecimiento de la vigencia del Estado de derecho, mostrando cero tolerancia a la impunidad, además de la institucionalización de mecanismos eficaces y eficientes para garantizar a las personas el ejercicio de sus derechos reconocidos por el Estado, así como la puesta en marcha de acciones afirmativas integrales tendientes a cerrar las profundas brechas de desigualdad que padecen amplios sectores de la población en el país.

Sobre el tema, el PNUD señala que: “Aunque puede ser válida la correlación: mayor presencia de mujeres en la política / menor corrupción, el análisis de los datos existentes en la actualidad para América Latina no avalaría una relación causal” (PNUD, 2014:14).

Tabla 1. TI- IPC 2013 100- Nada corrupto 0-Muy corrupto	
País	Puntuación
Chile	72
Uruguay	72
Costa Rica	54
Cuba	48
Brasil	43
El Salvador	38
Panamá	38
Perú	38
Colombia	36
Argentina	35
México	34
Bolivia	34
Guatemala	33
Rep. Dominicana	32
Ecuador	32
Nicaragua	29
Honduras	28

Tabla 2. IPU- Agosto 2013 Porcentaje de legisladoras Unicameral o Cámara Baja	
País	% Legisladoras- Cámara Baja
Cuba	48,9
Nicaragua	40,2
Ecuador	38,7
Costa Rica	38,6
Argentina	37,4
México	36,8
El Salvador	26,2
Bolivia	25,4
Perú	21,5
Rep. Dominicana	20,8
Honduras	19,5
Paraguay	17,5
Venezuela	17
Chile	14,2
Guatemala	13,3
Colombia	12,1
Uruguay	12,1

Fuente: PNUD, 2014:15.

En atención a los datos expuestos, es pertinente destacar lo siguiente:

- La mayor presencia y participación de las mujeres en la política refiere a un compromiso de las democracias modernas para garantizar el principio de la paridad de género, como un derecho fundamental para abonar a la gobernabilidad democrática; pero no debiese pensarse como una medida meramente instrumental que permitirá superar por sí sola problemas estructurales, añejos y de largo alcance, como la corrupción.
- Es erróneo considerar la premisa esencialista de que las mujeres con respecto a los hombres son menos tolerantes a la corrupción y menos propensas a involucrarse en tratos corruptos, dejando de lado u obviando el contexto institucional, las dinámicas, funcionamiento y reglas de facto, arraigadas y arraigadas en el ejercicio del poder y toma de decisiones en el ámbito del Estado.
- Si se considera que es la actitud de las personas frente a la oportunidad de la corrupción, lo que determina su existencia, se debe entender entonces que las medidas anticorrupción deben garantizar cero tolerancia a la impunidad.
- El riesgo es un factor relevante frente a la corrupción. En democracias modernas, caracterizadas por la impartición de justicia eficaz y eficiente, con Gobiernos que

rinden cuentas y son transparentes a la sociedad, en los que las normas se cumplen, existe independencia de poderes y en los que los controles —formales e informales— son eficaces para evitar la impunidad, los costos sociales y legales por involucrarse en tratos corruptos aumentan considerablemente, en comparación con contextos de baja calidad de la democracia, caracterizados por la discrecionalidad, la impunidad y la opacidad de los procesos decisorios, en los que la tolerancia a la corrupción se debe a que puede ser más riesgoso enfrentarla que plegarse a ella.

Si bien no parece existir en un sentido esencialista menor tolerancia de las mujeres a la corrupción, la información disponible pareciera mostrar que es menor el número de mujeres, en comparación con los hombres, señaladas por casos de corrupción; la explicación a ello parece indicar que esto se debe no a que las mujeres sean por naturaleza menos corruptas, sino porque en realidad no se encuentran o su acceso es limitado en los circuitos o redes donde se desarrollan los negocios corruptos.

Es así que, hasta ahora, los casos de gran corrupción suelen involucrar mayoritariamente a hombres, pero también es cierto que los costos y riesgos de ser descubiertas y sancionadas tanto legal como socialmente impactan de manera diferente a hombres y mujeres. En el caso de las mujeres, la sociedad tiende a ejercer mayor presión para que su comportamiento se apegue a lo que es considerado adecuado, y cuando su conducta expresa un acto de corrupción, las sanciones, escarnio y rechazo social son mayúsculos en relación con la tolerancia e incluso cierta empatía que se suele expresar si el responsable del acto de corrupción es un hombre.

También es importante considerar que si bien el impacto de la corrupción afecta a la sociedad en su conjunto, los efectos son más graves en los sectores sociales más desfavorecidos y vulnerables, sobre todo para quienes viven en situación de pobreza, especialmente son las mujeres en situación de pobreza quienes enfrentan en mayor medida situaciones de discriminación social, cultural, política e institucional, en contextos de corrupción.

En esta tónica, cabe anotar que si bien la corrupción tiene efectos nefastos en todos los ámbitos de la administración pública, en los servicios básicos como salud y educación,

tiene consecuencias desproporcionadamente negativas para mujeres y niñas, porque puede comprometer seriamente su acceso a centros educativos y clínicas de salud de calidad, lo que en contextos de pobreza y enormes brechas de desigualdad, incide en aumentar su vulnerabilidad social y económica, e incluso las perspectivas del país en términos de desarrollo, de igualdad de género y de gobernabilidad democrática.

IV. Conclusiones

Bajo la premisa de que toda reforma jurídica relevante sintetiza un momento histórico y que en el contenido del texto constitucional se cristaliza y se plasma una determinada forma de entender y abordar las necesidades y problemas públicos, en este caso la corrupción, es necesario, para lograr la plena vigencia de las medidas y mecanismos aprobados, que el andamiaje jurídico que deberá llevarse a cabo a la brevedad para materializar el Sistema Nacional Anticorrupción, contemple medidas integrales de prevención, atención y sanción tendientes a garantizar cero tolerancia a la impunidad.

Asimismo, bajo la consideración de que en el poder público y los espacios de toma de decisiones en los que existen actos de corrupción, participan, aunque de manera inequitativa, mujeres y hombres, es importante reflexionar sobre los mitos, creencias e ideas preconcebidas acerca de la relación entre el género y la corrupción.

Si bien, como se apuntó en este trabajo, existen pocos estudios en la materia, las investigaciones realizadas apuntan a que:

- No existe evidencia sólida que demuestre que las mujeres presentan menor predisposición que los hombres a cometer actos de corrupción.
- Por si sola, la presencia de mujeres en posiciones de dirección y decisión no impacta en los grados de corrupción de un país; es necesario implementar medidas anticorrupción que incidan en la cultura institucional encaminada a garantizar cero tolerancia a la impunidad.
- Si bien se considera que es la actitud de las personas frente a la oportunidad de la corrupción lo que determina su existencia, los impactos de la corrupción afectan de manera diferente a mujeres y hombres debido a las brechas de desigualdad existentes en ámbitos fundamentales como el trabajo, la educación, la salud.

- La corrupción afecta especialmente a los sectores sociales más vulnerables, sobre todo a las mujeres en situación de pobreza.
- Ante los graves alcances que muestra la corrupción en el país, es de suma importancia que el andamiaje jurídico adopte medidas integrales que fortalezcan las capacidades de la ciudadanía para incidir en todo el ciclo de las políticas públicas en la materia, así como definir medidas tendientes a transformar la cultura institucional en la administración pública del país.

Fuentes consultadas

Instituto Nacional de las Mujeres (Inmujeres) (2007). *Glosario de Género*, México.

Comisión de Puntos Constitucionales- Cámara de Diputados (2015). *Dictamen en sentido positivo a las iniciativas con Proyecto de Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia del Sistema Nacional Anticorrupción*. Consultado en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/62/2015/feb/20150226-III.pdf>

Naciones Unidas (ONU). *Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción*.

Organización de Estados Americanos (OEA). *Convención Interamericana Contra la Corrupción*. Consultada en http://archive.transparency.org/regional_pages/americas/convenciones/convencion_oea

Presidencia de la República (2015). Comunicado “Promulga el Presidente EPN la Reforma Constitucional para crear el Sistema Nacional Anticorrupción...” 27/05/2015. Consultado en <http://www.presidencia.gob.mx/articulos-prensa/promulga-el-presidente-epn-la-reforma-constitucional-para-crear-el-sistema-nacional-anticorrupcion-es-un-paso-historico-en-favor-de-una-nueva-cultura-de-la-legalidad/>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2014). *Género y corrupción en América Latina ¿Hay alguna conexión? Documento de trabajo*. Consultado en http://www.cl.undp.org/content/dam/chile/docs/genero/undp_cl_genero_y_Corrupcion_2014.pdf

PwC México. Servicios forenses. Servicios en el combate al fraude y la corrupción (2015). *Análisis y contexto de las reformas constitucionales del Sistema Nacional Anticorrupción*. Consultado en: http://www.pwc.com/es_MX/mx/servicios-forenses/archivo/2015-04-anticorrupcion.pdf

Transparencia Mexicana (2014). *¿Dónde se encuentra México en el índice de Percepción de la Corrupción 2014?* Consultado en: <http://www.tm.org.mx/ipc2014/>