



IMPUNIDAD CERO

La narrativa sobre corrupción e impunidad en tiempos de la 4T

Jesús Miguel Islas Santiago
y Jimena Margarita Burgos Sánchez*

IMPUNIDAD CERO

Ganador
del Primer
concurso de
ensayo sobre
impunidad

Este ensayo busca contribuir a una mejor comprensión del desafío que representan la corrupción y la impunidad en México. Presenta datos para evaluar el grave problema que enfrentamos al respecto, explica las contradicciones y paradojas que existen en la narrativa gubernamental sobre estos temas y finalmente reflexiona sobre el papel que juegan los ciudadanos en la discusión pública, de cara a la narrativa sobre el combate a estos problemas.

Introducción

El gobierno del presidente López Obrador, en congruencia con la oferta política que lo llevó al poder, tendría que reflexionar sobre las estrategias, los mecanismos y planes institucionales necesarios para avanzar en materia de combate a la corrupción y la impunidad en México. No obstante, hemos percibido en estos primeros meses de gobierno una riesgosa disociación entre lo que dice y lo que hace la llamada “Cuarta Transformación” (4T). Por ello, consideramos fundamental alertar sobre los riesgos de no recomponer esta dinámica perniciosa y construir una auténtica narrativa sobre dichos

temas, en el marco del fortalecimiento del Estado de derecho. Al respecto, no olvidemos que la narrativa es un relato que pone orden al caos de imágenes aisladas respecto a un tema; sirve para explicar los verdaderos propósitos y alcances de la política gubernamental, orientando sus esfuerzos, estrategias y metas.

El presente trabajo tiene como objetivo contribuir a una mejor comprensión del desafío que representan la corrupción y la impunidad en México desde la narrativa gubernamental, lo cual resulta fundamental pues: “Un gobierno sin narrativa no

hace política. Por más que actúe, por más que hable, es incapaz de proveer sentido a las circunstancias y dirección a sus acciones. No hace política: se rasca reaccionando a la comezón de los eventos.”¹ Para cumplir con lo propuesto hemos dividido el ensayo en tres apartados. En el primero presentamos datos que permiten dimensionar el grave problema de corrupción e impunidad que prevalece en el país, en el segundo hablamos sobre las contradicciones y paradojas que la narrativa gubernamental ha evidenciado sobre el asunto y finalmente, en el tercer apartado desarrollamos algunas reflexiones que pudieran orientarnos en la discusión pública sobre una nueva narrativa del combate a la corrupción y la impunidad.

Corrupción e impunidad en México, una aproximación a nuestra crisis

Como consecuencia de la corrupción y la impunidad en México, nos encontramos en una etapa prolongada de descrédito institucional y ante la incapacidad gubernamental para fortalecer el Estado de derecho —entendido como aquel en el que la ley rige la actuación de sus ciudadanos y es el Estado mismo el encargado de hacerlas cumplir—,² lo cual ha llevado a acentuar el desencanto por la política en el país y a aumentar la desconfianza ciudadana en la democracia.³ Entender ambos conceptos —corrupción e impunidad— como variables diferentes pero interrelacionadas, es un primer paso para la construcción de propuestas viables que les analicen. Por una parte, la corrupción se define como “el abuso del poder público para beneficio privado”.⁴ Por la otra, la impunidad “es un fenómeno más amplio, ya que, como concepto general, incluye cualquier situación en la que una conducta indebida no sufre consecuencias legales”.⁵ Si bien en este trabajo consideramos la corrupción política y su falta de castigo, es importante considerar que estos fenómenos son parte de interacciones sociales cotidianas,⁶ por lo que no es extraño que en las mediciones de estas problemáticas se ubique a México entre las peores posiciones.

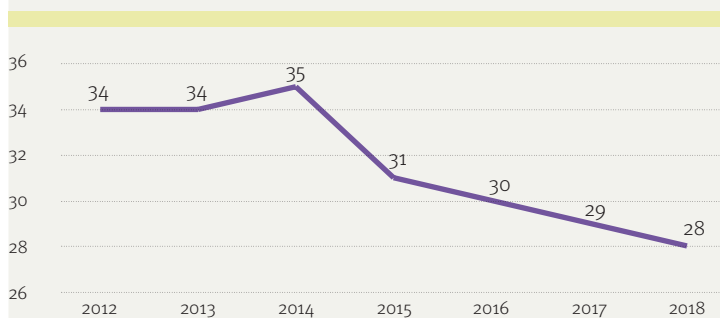
El Índice de Percepción de la Corrupción 2018 publicado por Transparencia Internacional, señala que en el último año de la administración del expresidente Enrique Peña Nieto México se ubicó en el lugar 138 de 180 países evaluados, como la nación de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) peor calificada en este rubro.⁷ Es importante mencionar que la evaluación de 2018 ha sido la peor de los últimos años para México.⁸

Por otra parte, el Índice Global de Impunidad 2017 (IGI) publicado por el Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia de la Universidad de las Américas Puebla, coloca a nuestro país como el más impune del continente americano y en el cuarto peor lugar mundial de los 69 países analizados.⁹ Mientras Croacia es el país con el más bajo índice de impunidad con 36.01 puntos, México obtuvo un puntaje de 69.21, lo que lo coloca muy cerca del peor de los países evaluados: Filipinas, con 75.6.¹⁰ Existen múltiples casos en los cuales la corrupción y la impunidad se han conjugado de manera perversa en nuestro país, exhibiendo el deterioro de la vida pública e institucional de nuestra democracia. Casos como Ayotzinapa, la Casa Blanca, los conflictos de interés con OHL y Grupo Higa, exgobernadores acusados de desvíos millonarios, la Estafa Maestra, Odebrecht, acusaciones sobre sobornos por parte del crimen organizado, escándalos de lavado de dinero y un largo etcétera, son los síntomas de la podredumbre que padecemos.

Lamentablemente, en México los delitos asociados con la corrupción pocas veces reciben algún tipo de sanción, pues como ocurre con otros delitos, cerca de 95% de dichas violaciones quedan impunes.¹¹ Un par de posibles explicaciones para esta situación son las siguientes. En primer lugar, la falta de jueces que se encarguen de procesar los casos, pues de acuerdo con el IGI 2017, en el país hay sólo 4.2 jueces por cada 100 mil habitantes, mientras que el promedio internacional es de 16.23. Resulta irracional que los jueces mexicanos deban atender casi 500 expedientes nuevos al año.¹² En segunda instancia, respecto al tema de la investigación que realizan las fiscalías, podemos mencionar que los recursos humanos y financieros no siempre son los óptimos. Por ejemplo, pese a que entre 2015 y

Gráfica

Índice de Percepción de la Corrupción México (2012-2018)



Fuente: Elaboración propia, con datos de Transparencia Internacional 2012-2018

2016 “el promedio nacional pasó de 7.6 ministerios públicos por cada 100 mil habitantes [...] a 8.4, [lo que representa] un aumento de 10.53%”, la cifra se encuentra lejos del promedio internacional que sugiere que deberían existir “13.2 fiscales por cada 100 mil habitantes”.¹³ “Si queremos un auténtico Estado de derecho, habría que comenzar por contratar a más jueces con la capacidad de resolver todos los juicios rezagados.”¹⁴ Al mismo tiempo, es necesario fortalecer el tema presupuestario y de recursos humanos para el desarrollo y cumplimiento de las metas de la procuración de justicia en México.

En el combate al robo de combustible —el cual debe su proliferación a redes de corrupción— entre 2016 y 2018 se presentaron 28,000 denuncias, pero sólo 5 mil personas fueron detenidas, de las cuales 400 ameritaron prisión preventiva, lo cual nos habla de la debilidad del sistema procesal.¹⁵ Visto desde otra dimensión, en términos de investigaciones relacionadas con este delito, entre enero de 2017 y septiembre de 2018 se iniciaron 23 mil 636 averiguaciones, de las cuales sólo 7.3% se vincularon con el robo de hidrocarburos. Destaca el hecho de que en este mismo periodo se detectaron 22 mil 944 tomas clandestinas reportadas por Pemex.¹⁶

Los datos emitidos por la Auditoría Superior de la Federación (ASF) permiten dimensionar la situación por la que atravesamos en materia de corrupción e impunidad. Hasta enero de 2018, 28 gobernadores no habían podido justificar más de 140 mil millones de pesos de gasto público ejercidos entre 2012 y 2016. Al considerar estas cifras destaca que, a pesar de las denuncias presentadas sobre estos casos ante la ahora Fiscalía General de la República (FGR), únicamente el exgobernador de Veracruz se encuentre preso.¹⁷ Por otra parte, entre 2010 y julio de 2018 la ASF presentó 930 denuncias penales ante el ministerio público relacionadas con desvíos de recursos. Sin embargo, sólo existían 486 averiguaciones previas o carpetas de investigación iniciadas, aunque sin procesado alguno. Apenas 2.4% de los casos llegaron ante un juez. De acuerdo con la FGR, esta lentitud en la resolución tiene que ver con la insuficiencia de recursos humanos y la interposición de recursos legales para evitar la consignación.¹⁸

De igual forma, desde la creación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) hasta septiembre de 2017 se impusieron sanciones económicas correspondientes a responsabilidades administrativas de servidores públicos por 34 mil 855 millones de pesos. De esa cantidad, únicamente se pagaron 158

millones de pesos al Servicio de Administración Tributaria (SAT), en tanto que 22 mil 974 no pudieron cobrarse porque los sancionados impugnaron la resolución y obtuvieron una resolución favorable; los 11 mil 583 millones restantes no fueron pagados porque los funcionarios no contaban con un patrimonio para hacer frente a la multa.¹⁹ Adicionalmente, entre 2006 y 2016, siete dependencias federales también impusieron sanciones por más de 45 mil millones de pesos, pero sólo cobraron mil 300, apenas 3.21 por ciento.²⁰

Este contexto permite generar dos conclusiones: es urgente fortalecer el Estado de derecho, ya que en México no siempre la paga quien la hace y la mejor manera de combatir la corrupción y recuperar la confianza en el Estado es cerrar el paso a la impunidad. Para ello, las instituciones de procuración e impartición de justicia deben dejar de ser fuentes para la desconfianza.²¹

Del voluntarismo presidencial al fortalecimiento institucional del Estado de derecho: paradojas en la narrativa de la 4T

Durante casi dos décadas, Andrés Manuel López Obrador hizo del combate a la corrupción una de sus principales banderas dentro de la narrativa de su lucha política. En gran medida, su éxito en la elección de 2018 se debe a su postura sobre el tema, pero también al descontento y al hartazgo social acumulados ante la historia continúa de escándalos de corrupción e impunidad en la política mexicana. Su triunfo electoral fue histórico en muchos sentidos y, en lo que refiere al funcionamiento de nuestra reciente democracia, dicha coyuntura evidenció dos rasgos contradictorios entre sí, los cuales han enmarcado nuestro proceso de democratización. En primera instancia, esta nueva alternancia política confirma que el régimen político mexicano ha logrado, con relativo éxito, una versión mínima de democracia, orientada al cambio de las reglas para generar equidad en la competencia política.²² En segundo lugar, centrado en estos términos, nuestro proceso de democratización “descuidó al menos dos aspectos indisolubles para el funcionamiento de cualquier régimen democrático: el fortalecimiento institucional del Estado de derecho, junto a la calidad de la justicia y su administración.”²³

En ese sentido, la victoria de López Obrador evidencia el fracaso de nuestra propia democracia en el plano de la transformación de sus instituciones y la consolidación de un auténtico Estado de derecho para la consecución de la justicia.²⁴ Es así no por su

triunfo *per se*, sino porque el discurso antisistema que le hizo ganar encontró tierra fértil en un electorado profundamente agraviado por los escasos resultados de un régimen que “[...] en su desempeño efectivo, al margen de su inspiración o sus aspiraciones, fue de un liberalismo muy modesto, casi diríamos epidérmico. Porque los niveles de pobreza, exclusión, violencia, desigualdad, discriminación, corrupción e impunidad que toleró y engendró minaron cualquier posibilidad de un orden liberal mínimamente funcional”.²⁵ Dicho de otra manera, nuestro largo proceso de democratización no se ha acompañado de una renovación de valores y prácticas de la clase política y sus partidos, sino todo lo contrario, ya que el uso patrimonialista del poder y la impunidad anquilosaron cualquier esfuerzo de renovación institucional: acentuaron la desconfianza en la política y la ruptura con la sociedad. Por todo ello, lo deseable hubiese sido que el triunfo de López Obrador significara un momento de ruptura y de renovación en este proceso. Sin embargo, por lo observado hasta ahora, consideramos que la 4T no tiene un plan claro sobre cómo avanzar en el fortalecimiento institucional del Estado de derecho, ni en la consecución de la justicia.²⁶ Por otra parte, las medidas adoptadas en temas clave como la Guardia Nacional, el uso de la prisión preventiva oficiosa, el proceso de nombramiento del fiscal general de la república, la estrategia contra el huachicoleo y la concepción sobre la aplicación de la ley, muestran contradicciones y descuidos ominosos dentro de su narrativa para acabar con la corrupción, combatir la impunidad y construir un gobierno honesto. Esto es relevante pues, aunque la 4T se sustenta en una narrativa que reinterpreta la historia nacional²⁷ —de manera muy similar a lo que hizo el viejo nacionalismo revolucionario del siglo xx—,²⁸ lo cierto es que el “único contenido real de su programa de gobierno es que gobierne [el presidente López Obrador]; por eso se acabará la corrupción, por eso habrá seguridad, crecimiento, justicia, porque está él en la Presidencia.”²⁹

Por supuesto, habrá quien piense que sí hay un proyecto de fondo, pero es preocupante que la forma de interpretar el papel del Estado y la concepción del ejercicio de poder que tiene la 4T, no parecen corresponder a las necesidades actuales. En principio debemos advertir que “el mandato popular del 1 de julio [fue] acabar con la corrupción y esto es un tema de justicia, no de moral”.³⁰ Desgraciadamente, la narrativa empleada hace de la moral su principal herramienta. El presidente y su administración asumen que tienen una posición moralmente superior,

que les permitirá dar fin a estos flagelos con voluntarismo: ellos son los buenos, honestos y diferentes; los otros, incluida la oposición, las ONG, los medios de comunicación y, en general, todo aquel que piense diferente o haga una crítica es: “fifí, conservador, mezquino o de la mafia del poder”. Más allá de estos calificativos, que podrían resultar jocosos, lo grave es que no parece haber una estrategia articulada para afrontar la crisis socioinstitucional que padecemos, que explique las medidas legislativas y de política pública que impulsará el Estado, sus plazos y resultados esperados. Hasta ahora, las denuncias de corrupción han sido utilizadas por la 4T para señalar moralmente y descalificar, pero no han trascendido al plano de la legalidad.³¹

El principal problema de este enfoque moralista es que deja la puerta abierta a la simulación. Contextualizamos este punto con dos casos: en la crisis que desató el huachicoleo y el desabasto de combustible el gobierno optó por comprar, sin licitar, pipas de distribución;³² y, en lo que va del sexenio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ha realizado más de 82% de sus compras también sin licitación.³³ Estos dos casos representan una oportunidad para que se cometan actos de corrupción. Sin embargo, con base en la óptica de la 4T, no existe ningún conflicto porque ellos no son corruptos, son diferentes. Asimismo, dudamos que pueda tomarse como una estrategia seria el perdón de los actos de corrupción del pasado, como tantas veces ha reiterado el presidente López Obrador, pues la recuperación de la confianza en el Estado y sus instituciones pasa por la adopción de medidas simbólicas y a la vez contundentes que pongan un punto final a los actos de impunidad. Parafraseando a Niklas Luhmann, no puede haber confianza en donde no hay certezas.³⁴ De ahí que el Estado mexicano deba tomar con seriedad la resolución de casos tan escandalosos como el de Odebrecht o la Estafa Maestra.

Tampoco podemos considerar buena señal confundir la responsabilidad de ejercer la autoridad con el autoritarismo, pues la primera alude a las responsabilidades que legal y legítimamente adquiere un gobierno, generalmente consagradas en la Constitución y demás leyes, mientras que el autoritarismo tiene que ver más con una respuesta extra legal o que exacerba las funciones conferidas por la ley. En casos como la batalla contra el huachicol —Tlahuelilpan es un caso paradigmático— o la toma de vías férreas por parte de los maestros de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación, el presidente ha tenido una actitud

pasiva y ha renunciado a la facultad de aplicar la ley escudándose en la falsa idea de que él no va a reprimir al pueblo. Sobre el pueblo, el presidente López Obrador dice que es bueno y sabio, por lo que, en lugar de promover valores y prácticas sociales que fomenten el respeto a la ley —a través de la educación y otras estrategias—, es preferible premiar a los grupos sociales con recursos públicos, respondiendo más a una lógica clientelar que de verdadera solución. Y es que el presidente parece asumir que las personas roban siempre por necesidad, aun cuando estudios revelan que el comportamiento delictivo no se asocia, necesariamente a factores como la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades.³⁵ Así, en lugar de una narrativa coherente sobre el combate a la corrupción y a la impunidad, lo que tenemos es un discurso voluntarista, personalista y populista, que deja de lado robustecer el Estado de derecho democrático, mediante una agenda integral que contemple el fortalecimiento de las policías y las facultades de investigación; la autonomía plena del ministerio público; la consolidación del Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) y el apoyo a los organismos autónomos que limitan el poder discrecional del Estado, entre otros asuntos.

Apuntes para una nueva narrativa del combate a la corrupción y la impunidad.

En el caso de la corrupción y la impunidad, una narrativa adecuada para su combate debería buscar el fortalecimiento institucional del Estado de derecho y la priorización de criterios que permitan evaluar, de manera clara, cómo vamos y hacia dónde queremos llegar en el corto, mediano y largo plazo en cada uno de estos temas. Desde hace años contamos con una agenda temática de propuestas, ampliamente trabajada por diversos actores políticos y sociales, la cual plantea estrategias y acciones concretas para revertir la grave situación que padecemos.³⁶ Pero, desafortunadamente, ésta ha sido ignorada por la 4T y no se vislumbra un cambio en esa actitud en el futuro inmediato. Una muestra de esta situación se hizo evidente con el tema de la Guardia Nacional, ya que, a pesar de que las encuestas mostraban un apoyo ciudadano mayoritario hacia la medida, el presidente expresó que le estaban poniendo trabas, que le generaba molestia que los expertos y las organizaciones de la sociedad civil simularan y se la pasaran haciendo “análisis de la realidad sin transformarla.”³⁷ Inclusive, pese a que se alentó la discusión a través de foros de debate sobre esta temática, en los que se alertó

sobre el riesgo de militarizar la seguridad pública del país, el presidente optó por poner al frente de la Guardia Nacional a un militar en proceso de retiro, sin escuchar ninguna argumentación.

Este panorama es preocupante, ya que demuestra que en la 4T existe un desprecio por la evidencia empírica y revela además un problema de fondo todavía más grave: la confrontación de dos formas de entender a la democracia y a la política, una de tradición liberal y la otra de sesgo populista. Nuestro presidente piensa que la democracia “verdadera” debe tener un sesgo popular, en donde él figure como el único intérprete de esa voluntad mayoritaria. En contraste, el debate global en torno a la democracia y su fortalecimiento ha implicado la búsqueda de nuevas exigencias y metas razonables que la revitalicen,³⁸ ya que se asume que ésta debiera desarrollarse apegada a un enfoque *asociativo*,³⁹ o bien, vista como *razón pública*,⁴⁰ en la cual las personas tienen el mismo valor intrínseco y, por eso, asumen la voluntad y la ética para construir posicionamientos en torno a los problemas que les aquejan como sociedad. Es por ello que, en una democracia, las decisiones públicas deben ser producto de una deliberación informada y no sólo consecuencia de la decisión de la mayoría, cosa que no ocurre en México.

Pese a esta paradoja, debemos reconocer la popularidad y legitimidad del presidente, las cuales debieran traducirse en el impulso de una agenda realista del combate a la corrupción y la impunidad, ya que cuenta con la fuerza política y social necesaria para hacerlo, nada lo detiene. Igualmente, es de admirar que la 4T ha señalado como una de las prioridades de su gobierno la reducción de la pobreza y la desigualdad para alcanzar la justicia en el país, lo que representa un avance respecto al enfoque legalista que ignora el contexto sociopolítico de los problemas.⁴¹ No obstante, estas virtudes de poco servirán, si la 4T y el presidente no asumen su responsabilidad histórica de encauzar la lucha contra la corrupción y la impunidad con una narrativa renovada. Es decir, que más allá de una idea retórica del cambio de régimen, debemos dar paso a transformaciones profundas que atiendan la conjunción sociopolítica del Estado, reformándolo en el ámbito de sus relaciones con la sociedad y el mercado; privilegiando y dotando de contenidos y canales adecuados a la movilización ciudadana, para que sirva de contrapeso efectivo al poder discrecional; y fortaleciendo las capacidades estatales para atender los problemas que como nación nos aquejan, mediante la construcción efectiva de un auténtico Estado de derecho.

De igual forma, quienes no formamos parte de la toma de decisiones, no estamos exentos del compromiso moral y ético de contribuir, desde nuestras posibilidades, a la construcción de una democracia deliberativa, mediante el debate informado y una actitud crítica, propositiva y responsable. Y es que, en los tiempos que vivimos, se carece de una capacidad organizativa para articular una narrativa con el suficiente respaldo social, capaz de confrontar la hegemonía política e ideológica de la 4T, por lo cual debe verse este trabajo como un esfuerzo para contribuir a esta tarea. **EP**

* Los ensayos ganadores del Concurso de Ensayo sobre impunidad fueron seleccionados por un jurado calificador, por lo que las posturas y opiniones expuestas corresponden exclusivamente a las de los autores.

- 1 Jesús Silva-Herzog Márquez, "Narrativa", *Reforma*, 2 de marzo de 2009.
- 2 Guillermo O'Donnell, "Democracia y Estado de derecho", *Nexos*, 1 de enero de 2005, en nexos.com, consultado el 10 de febrero de 2019.
- 3 De acuerdo con el Latinobarómetro, a 84% de los mexicanos les satisface poco o nada la democracia, Yuritzí Mendizábal, "Al 84% de los mexicanos no les satisface la democracia en el país", 12 de noviembre de 2018, *El Financiero*, en elfinanciero.com, consultado el 8 de febrero de 2019. Asimismo, el Indicador de Democracia que elabora *The Economist* señala, por quinto año consecutivo, una calificación baja respecto a la calidad de nuestra democracia. En 2018, obtuvimos un puntaje de 6.19 en una escala de 0 a 10, lo que nos ubica en el lugar 71 de 167 países evaluados, dentro del rango de las "democracias defectuosas". La metodología del índice evalúa cinco categorías, entre las cuales destacamos en proceso electoral y pluralismo y participación política, mientras que en funcionamiento de gobierno, libertades civiles y cultura política mostramos debilidades importantes. Alejandro Moreno, 25 de enero de 2019, "Déficit en cultura democrática", *El Financiero*, en elfinanciero.com, consultado el 10 de febrero de 2019.
- 4 María Amparo Casar, 2015, *Anatomía de la corrupción*, México, CIDE/IMCO.
- 5 Bianca Bolaños Aparicio *et al.*, "Diez propuestas para el combate a la impunidad", *Este País*. núm 325 mayo de 2018, pp. 31-43, en impunidadcero.org, consultado el 10 de febrero de 2019.
- 6 La "mordida" y dichos populares como "El que no transa, no avanza" y "Dios no me des, ponme donde hay", son ejemplos de la normalización de la corrupción en nuestra vida cotidiana, al tiempo que reflejan la falta de castigo social que existe ante dichas conductas, para convertirlas en algo pícaro.
- 7 Georgina Zerega, "México cae tres posiciones en el Índice Global de Corrupción en el último año de Peña Nieto", *El País*, 29 de enero de 2019, en elpais.com, consultado el 4 de febrero de 2019.
- 8 En 2018 México obtuvo solamente 28 de los 100 puntos posibles del índice, en el que mayor puntuación implica menores niveles de corrupción.
- 9 El IGI analiza cuantitativamente los niveles de impunidad a partir de datos que reportan las instituciones de seguridad y justicia de los países evaluados. En ese sentido, la impunidad es vista como un fenómeno multidimensional que va más allá de los delitos susceptibles de ser castigados y se evalúa desde dos criterios centrales: la funcionalidad de los sistemas de seguridad, justicia y protección de los derechos humanos, y la capacidad estructural o instalada con la que cuentan los Estados. Juan Antonio LeClercq y Gerardo Rodríguez, 2018, Índice Global de Impunidad México, Centro de Estudios sobre Impunidad y Justicia (Cesij), Universidad de las Américas Puebla (UDLAP), en udlap.mx, consultado el 4 de febrero de 2019.
- 10 Juan Antonio Le Clercq y Gerardo Rodríguez Sánchez Lara, 2017, "La impunidad subnacional en México y sus dimensiones", *IGIMex 2018*, Cesij, UDLAP, en udlap.mx, consultado el 4 de febrero de 2019.
- 11 María Amparo Casar, *op cit.* 2015.
- 12 Arturo Ángel, "¿Por qué hay impunidad en México?", *Animal Político*, 21 de abril de 2015, en animalpolitico.com, consultado el 12 de febrero de 2019.
- 13 Guillermo Raúl Zepeda Lecuona, 2018, "Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías 2018", Impunidad Cero, en impunidadcero.org, consultado el 23 de enero de 2019.
- 14 Leo Zuckermann, "Más jueces, no choferes de pipas", *Excelsior*, 23 de enero de 2019, en excelsior.com, consultado el 23 de enero de 2019.
- 15 Ana Paula Ordorica, "Los huachicoleros son un mal necesario", *El Universal*, 23 de enero de 2019, disponible en eluniversal.com, consultado el 23 de enero de 2019.
- 16 María Novoa, "Huachicol y el desabasto de justicia", *Animal Político*, 9 de enero de 2019, en animalpolitico.com, consultado el 23 de enero de 2019.
- 17 Dulce Olvera, "28 gobernadores del PRI tienen sin justificar 140 mil millones de pesos que recibieron este sexenio", *Sin embargo*, 6 de marzo de 2018, en sin embargo.com, consultado el 13 de febrero de 2019.
- 18 Arturo Ángel, "PGR acumula 486 casos por desvío de recursos, sin detenidos o procesados; ASF no presenta denuncias desde marzo", *Animal Político*, 9 de julio de 2018, en animalpolitico.com, consultado el 12 de febrero de 2019.
- 19 "Funcionarios no pagan multas por 11,583 mdp", *El Diario de Coahuila*, 9 de noviembre de 2017, en eldiariodecoahuila.com.mx, consultado el 7 de enero de 2019.
- 20 Las dependencias referidas son: la SFP, la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Federal de Competencia Económica, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Comisión Nacional para la Defensa de los Usuarios de Instituciones Financieras. Miriam Castillo, "Multas zombies: Otra cara de la impunidad", *Nexos*, 1 de septiembre de 2017, en nexos.com.mx, consultado el 11 de febrero de 2019.
- 21 Niklas Luhmann, 2005, *Confianza*, México, Universidad Iberoamericana, p.133.
- 22 Carlos Elizondo Mayer-Serra y Benito Nacif Hernández, 2006, "La lógica del cambio político en México", en *Lecturas sobre el cambio político en México*, México, Fondo de Cultura Económica y Centro de Investigación y Docencia Económicas; Antonella Attili Cardamone y Luis Salazar Carrión, 2010, "Más allá de la transición. Los cambios políticos en México 1977-2008", México, UAM-Iztapalapa: Rosa María Mirón

- Lince, 2011, *El PRI y la transición política en México*, México, Gernika/ UNAM.
- 23 Jesús Miguel Islas Santiago, 2016, "Recuperar la confianza en el Estado: acciones contundentes contra la impunidad y una nueva narrativa del combate a la corrupción", en Gerardo Laveaga, *Nueve propuestas para prevenir el delito. 1er Concurso de ensayo sobre prevención del delito*. México, Inacipe, p. 92.
- 24 Entendemos por Estado de derecho al sistema legal que: "1) sanciona y garantiza los derechos participativos, las libertades políticas y las garantías del régimen democrático; 2) sanciona y garantiza los derechos civiles de toda la población; 3) establece redes de "accountability" o rendición de cuentas que someten a control de legalidad los actos de todos los agentes públicos y privados, incluyendo a los funcionarios gubernamentales de mayor jerarquía.", Guillermo O'Donnell, *op.cit.*
- 25 Carlos Bravo Regidor y Juan Espíndola Mata, 2018, "El peligro populista como autorretrato liberal", *Letras Libres*, 1 de septiembre, en *letraslibres.com*, consultado el 2 de febrero de 2019.
- 26 Como muestra de esta situación basta observar el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, en el que la corrupción y la impunidad merecen apenas tres hojas con lugares comunes y una narrativa moralizante, sin que se asomen medidas claras ni estrategias para acabar con estos flagelos, salvo la austeridad, el ahorro presupuestal y acabar con los privilegios.
- 27 La 4T y su narrativa no sólo colocan al centro a la figura de López Obrador, sino a su visión particular sobre la historia nacional. El historiador Enrique Krauze ha exhibido las falacias del discurso histórico que maneja el presidente y, aunque en política siempre hay consideraciones ideológicas, el riesgo de distorsionar la historia se encuentra en atentar contra los principios de nuestra democracia y la libertad individual en pos de una visión egocéntrica y personalista, que culmine con un único personaje como fuente de legitimidad. Enrique Krauze, 2019, "El presidente historiador", *Letras libres*, 2 de enero de 2019, en *letraslibres.com*, consultado el 12 de febrero de 2019.
- 28 Héctor Aguilar Camín, "Nocturno de la democracia mexicana". *Nexos*, 1 de mayo de 2016, en *nexos.com.mx*, consultado el 30 de enero de 2019.
- 29 Una prueba del discurso con tintes megalómanos y populistas que rodea a la 4T la ofreció el senador Ricardo Monreal, quien con motivo del informe de actividades de una compañera, dijo: "a todos los senadores, de Morena, del PR y del PES, y les digo a los diputados de todo el país y a los gobernadores de todo el país que ganaron por Morena, que no ganaron por ellos, ganaron por López Obrador [...] todos nos debemos a López Obrador y no podemos traicionarlo [...]". Versión estenográfica del mensaje del senador Ricardo Monreal Ávila, presidente de la Junta de Coordinación Política del Senado de la República, durante el Informe de Actividades de la senadora Ana Lilia Rivera Rivera, disponible en *morena.senado.gob.mx*. Véase también Fernando Escalante Gonzalbo, "Imaginar al presidente", *Milenio*, 26 de diciembre de 2018, en *milenio.com*, consultado el 27 de enero de 2019.
- 30 Federico Berrueto, "Las palabras del presidente", *Milenio*, 17 de febrero de 2019, en *milenio.com*, consultado el 14 de febrero de 2019.
- 31 Federico Berrueto, 2019, "Ley o moral", *Milenio*, 14 de febrero de 2019, en *milenio.com*, consultado el 14 de febrero de 2019.
- 32 *El Financiero*. "Gobierno de AMLO cierra compra, sin licitación, de 671 pipas por 92 mdd", 24 de enero de 2019, en *elfinanciero.com.mx*, consultado el 12 de febrero de 2019.
- 33 Juan Luis Ramos, "Sin licitar, 82% de las compras de la SChP", *El Sol de México*, 12 de febrero de 2019, en *elsoldemexico.com.mx*, consultado el 12 de febrero de 2019.
- 34 Niklas Luhmann, *op. cit.*
- 35 El presidente indicó que se otorgarían recursos a las comunidades por donde pasan los ductos de Pemex, a fin de que las personas dejaran de robar. Con la CNTE, además de entregarles recursos económicos, se ha comprometido a derogar la reforma educativa. Patricio R. Estévez Soto, "Interrogantes sobre las propuestas de seguridad de López Obrador", *Nexos*, 14 de mayo de 2018, en *seguridad.nexos.com*, consultado el 15 de febrero de 2019.
- 36 Hoy contamos con una propuesta para la Política Nacional Anticorrupción que, en el marco del SNA, emergió a partir de la realización de una amplia consulta pública y foros de debate, en los que participaron académicos, especialistas, organizaciones de la sociedad civil, autoridades y la ciudadanía en general. Secretaría Ejecutiva del Sistema Nacional Anticorrupción, 2018, Propuesta de la Política Nacional Anticorrupción, en *gob.mx*, consultado el 10 de febrero de 2019. De igual manera, organizaciones como Impunidad Cero o la Red por la Rendición de Cuentas, han esbozado una serie de temáticas a considerar para avanzar en estas problemáticas, *Animal Político*, "¿Qué se viene en 2019 en temas de impunidad?", en *animalpolitico.com*, consultado el 15 de febrero de 2019; Red por la Rendición de Cuentas, 2018, *Hacia una política nacional anticorrupción. Bases para una discusión pública*, México, CIDE.
- 37 Alejandro Hope, "Señor presidente, argumentar no es poner trabas", *El Universal*, 15 de febrero de 2019, en *eluniversal.com.mx*, consultado el 15 de febrero de 2019.
- 38 Andrew L. Whitehead, 2011, *Democratización. Teoría y experiencia*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 35.
- 39 Ronald Dworkin, 2008, *La democracia posible. Principios para un nuevo debate político*, Madrid, Paidós.
- 40 Amartya Sen, 2010, *La idea de la justicia*, México, Taurus.
- 41 Sobre el tema del diseño y la eficacia de las instituciones formales sin considerar los problemas estructurales, recomendamos Francis Fukuyama, *La brecha entre América Latina y Estados Unidos. Determinantes políticos e institucionales del desarrollo económico*, México, Fondo de Cultura Económica, p. 231 y ss.; y Joel S. Migdal, 2011, México, Fondo de Cultura Económica.

Jesús Miguel Islas Santiago es licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la UNAM, con estudios de posgrado en la especialización en análisis político, y estudiante de la maestría en Ciencia Política en la Universidad Nacional de la Plata, becado por el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la República Argentina.

Jimena Margarita Burgos Sánchez es estudiante de la licenciatura en Pedagogía por la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM. Ha sido becaria de la Fundación Alberto y Dolores Andrade, desde nivel básico secundaria hasta estudios de licenciatura, y voluntaria en Cúcuta, Colombia, por parte de AIESEC, así como en la impartición de cursos de lenguaje braille a la población privada de su libertad en el Reclusorio Preventivo Varonil Oriente de la Ciudad de México.