



El impacto de la impunidad en los derechos económicos y sociales

Daniel Vázquez

Para confirmar la hipótesis de que a mayor impunidad existe menor ejercicio de derechos económicos y sociales, en este análisis Daniel Vázquez construye una serie de modelos que analizan el impacto de la impunidad en su ejercicio, así como el contexto de corrupción que la incentiva y facilita.

América Latina es la región con la mayor percepción de impunidad en el mundo y México se encuentra dentro de los países peor posicionados en la región. Aunque usualmente pensamos en el impacto que tiene la impunidad en temas de seguridad, poco se ha analizado su influencia en el ejercicio de los derechos. ¿Cuál es el impacto que tiene la impunidad en el bienestar de las mexicanas y los mexicanos? En este texto desarrollaremos una serie de modelos para mostrar que a mayor impunidad, menor ejercicio de derechos económicos y sociales¹ (DES). Para hacer esto, analizaremos la impunidad en actos de corrupción y en otros delitos, así como el contexto que los incentiva y facilita, y que tienen como consecuencia la disminución del ejercicio de los DES.

La relación entre la impunidad y los derechos económicos y sociales

Para analizar la relación entre la impunidad y los DES construimos un modelo estadístico de regresiones multinivel por efectos fijos o jerárquico-lineales. Este tipo de pruebas estadísticas nos permite mirar cómo la varianza —en los indicadores de impunidad y en las variables de control— afecta el ejercicio de los DES. Por ejemplo, una posible lectura es que cada punto de aumento en la impunidad supondría X cambio en el ejercicio de los DES. Una particularidad de este modelo estadístico es que nos permite aislar los efectos que pueden ser atribuidos a otras causas o procesos distintos a la impunidad.

Para observar a la impunidad a nivel mundial construimos un índice utilizando algunos de los

componentes de la medición del Estado de derecho que realizó el World Justice Project (WJP) y que mide lo sucedido entre 2013 y 2017. Para mirar los DES a nivel mundial utilizamos el Producto Interno Bruto (PIB) per cápita con paridad de poder adquisitivo a dólares estadounidenses constantes de 2011, elaborado por el Banco Mundial; los años de escolaridad promedio según el Índice de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); y los años de esperanza de vida elaborados por el Banco Mundial. En la medida en que sólo contamos con datos de 2013 a 2017 para observar la impunidad, se analizaron los DES de esos mismos años. En los modelos a nivel mundial también trabajamos con tres variables de control: crecimiento económico, régimen político y corrupción. Usamos el crecimiento económico porque sabemos que no es lo mismo garantizar los DES en un contexto de abundancia que en uno de escasez. El régimen político lo utilizamos para identificar aquellos países donde hay mayor consolidación democrática y podemos esperar mayor rendición de cuentas, con respecto a países menos democráticos. Finalmente, usamos la corrupción porque sabemos que este fenómeno también tiene un impacto relevante en el ejercicio de DES.² La unidad de análisis en estos modelos es año-país en el periodo mencionado. Los modelos estadísticos se construyeron con los datos provenientes de hasta 113 países en esos cinco años (poco más de 500 observaciones).

Para mirar la impunidad en México se analizaron algunas preguntas sobre comisión de delitos y sus consecuencias en la Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública (Envipe) levantada por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) entre 2010 y 2016. Los DES se analizan por medio del indicador de rezago educativo elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval); y los años de esperanza de vida elaborado por el Consejo Nacional de Población (Conapo). Como sólo tenemos datos para mirar la impunidad entre 2010 y 2016, los datos de DES se limitan a ese mismo periodo. Para generar los modelos estadísticos se construyeron además tres variables de control: la población, el PIB y la percepción de corrupción. El primero para controlar entidades como el Estado de México o la Ciudad de México con respecto a entidades menos pobladas; el PIB para controlar el contexto de riqueza del norte de México con respecto al de escasez del sur; y la percepción de corrupción porque sabemos que esta

variable tiene mucha relevancia en el ejercicio de los DES.³ La unidad de análisis de los modelos estadísticos de México fue año-entidad federativa para el periodo mencionado, por lo que se trabajó con 32 entidades federativas durante siete años (hasta 224 observaciones).

El documento está estructurado en tres secciones. En la primera explicamos qué son los DES, qué es la impunidad y cómo los medimos. En la segunda sección explicamos por qué es esperable que haya una relación entre la impunidad y el ejercicio de los DES. Finalmente, en la tercera sección, presentamos los resultados estadísticos que nos permiten afirmar que, a mayor impunidad, menor es el ejercicio de los DES.

¿Qué son la impunidad y los derechos económicos y sociales?

La impunidad es definida en el preámbulo del *Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* como: “la inexistencia, de hecho o de derecho, de responsabilidad penal por parte de los autores de violaciones, así como de responsabilidad civil, administrativa o disciplinaria, porque escapan a toda investigación con miras a su inculpación, detención, procesamiento y, en caso de ser reconocidos culpables, condena a penas apropiadas, incluso a la indemnización del daño causado a sus víctimas”.⁴ Para efectos de este trabajo, utilizaremos un concepto minimalista de impunidad: la ausencia de castigo frente a una conducta ilegal. En particular nos interesan aquellas conductas ilegales que tienen como consecuencia la violación de DES. Miramos la impunidad a nivel mundial a partir de algunos componentes del Índice de Estado de derecho elaborado por la organización World Justice Project (WJP)⁵ para los años 2013 a 2017. De los nueve factores que conforman el índice, dos son útiles para mirar la impunidad: efectividad de la justicia criminal y acceso a la justicia civil. Ambos componentes están divididos en subfactores, pero recuperamos sólo aquellos que se refieren de forma directa a impunidad.⁶ En este índice, América Latina es la región con el mayor nivel de impunidad del mundo; si miramos sólo a los países que la integran, México ocupa el sexto peor lugar de 30 países analizados en 2017.

Para mirar la impunidad en México, construimos un indicador utilizando los datos de la Envipe. En la encuesta se les pregunta a las personas si fueron víctimas de delito en el año anterior. En caso positivo, se les formulan preguntas relacionadas con:

si denunciaron; la experiencia de la víctima al denunciar; los daños y costos de la victimización; y si se abrió una averiguación previa y qué sucedió con esa averiguación previa.⁷ Este último es el punto más importante para nosotros, ya que nos permite cuantificar la impunidad.⁸ En la medida en que nos interesa observar la impunidad, optamos por recuperar las respuestas en donde el denunciante afirma que “No sucedió nada”. Para nosotros, la impunidad es la totalidad de los delitos (incluidos los que no fueron denunciados) en donde la víctima afirma que no sucedió nada. Este indicador es muy general, por lo que sólo nos permite hablar de un ambiente institucional de impunidad. En promedio, entre 2010 y 2016 la entidad federativa con mayor nivel de impunidad fue Guerrero, con más del 97% de los delitos impunes, y la mejor posicionada Baja California, con casi 92% de los delitos impunes. Lo más relevante es que todas las entidades rebasaron 90% de impunidad.

Vayamos ahora a los DES. Dentro del conjunto de derechos humanos (DH) se suelen considerar cinco grupos: los derechos civiles, los políticos, los económicos y sociales, los culturales y los ambientales. No hay una jerarquía entre ellos,⁹ ninguno es más importante que otro. Más bien existe una complementación a partir de los principios de interdependencia e indivisibilidad.¹⁰ Si tomamos como referencia la Declaración Universal de los Derechos Humanos, algunos de los DES son: derecho a la seguridad social (artículo 22), a un trabajo digno y libertad sindical (artículo 23), al descanso y al tiempo libre (artículo 24), a un nivel de vida digno que incluye la salud y el bienestar, el vestido, la alimentación, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios (artículo 25), y a la educación (artículo 26). Para mirar los DES tomamos algunos indicadores que nos funcionan como *proxys*,¹¹ como el PIB per cápita con paridad de poder adquisitivo a dólares constantes de 2011 elaborado por el Banco Mundial. En la medida en que este indicador se construye con dólares constantes a 2011, nos permite comparar a un mismo país a lo largo del tiempo.

Además, para poder hacer comparaciones entre países, el Banco Mundial ajustó la capacidad adquisitiva que posee el dólar de Estados Unidos de América (EUA) en cada uno de los demás países.¹² Esta cualidad del indicador nos permite identificar cómo se ha modificado el poder adquisitivo per cápita, razón por la cual lo usamos como indicador de los DES. En la medida en que los DES se ejercen en el marco de un sistema capitalista, muchos de esos

derechos se desarrollan a través del mercado, en combinación con los servicios públicos cuya extensión y calidad varía de un Estado a otro. Es por ello que, aunque se trata de un indicador económico, se relaciona con cómo se encuentra el ejercicio de los DES. Lo esperable es que aquellos Estados con un mayor PIB per cápita presenten un mayor ejercicio de los DES. Las dos regiones más ricas (y, de forma esperable, con mayor ejercicio de DES) son América del Norte y Europa Occidental. La que tiene el menor PIB per cápita es África Subsahariana. América Latina es la tercera más baja, después de Oceanía. Dentro de América Latina, México ocupa el lugar 15 de 19 países analizados en 2017 (último año de medición utilizado en el modelo estadístico). Haití tiene el menor PIB per cápita y Chile el mayor.

El segundo indicador que utilizamos para mirar a los DES a nivel mundial son los años de escolaridad promedio. En la medida en que las personas tengan más años de escolaridad, podemos afirmar que realizaron un mayor ejercicio de su derecho a la educación. Además, la educación se suele relacionar con el ingreso, por lo que este derecho puede funcionar como un derecho llave para acceder a otros.¹³ Utilizamos los datos elaborados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el Índice de Desarrollo Humano. A nivel regional, los primeros lugares los ocupan América del Norte y Europa Occidental, con casi 12 y más de 13 años de escolaridad. El peor lugar es África Subsahariana, con poco más de cinco años de escolaridad. América Latina es el cuarto peor lugar, con 8.5 años de escolaridad. Para analizar el derecho a la educación en México recuperamos el indicador de rezago educativo elaborado por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval). Se considera que una persona no tiene un rezago educativo si está en edad escolar y asiste a la escuela o si, de acuerdo con su edad, ha concluido la primaria o secundaria. En 2016 Chiapas era el estado peor posicionado, con 29% de rezago educativo, mientras que en el extremo contrario estaba la Ciudad de México con 8.4%.¹⁴

Un indicador más que usamos para observar los DES a nivel mundial es la esperanza de vida. Este es un *proxy* de varios derechos como la vida digna, la salud y la alimentación. Asumimos que quienes tienen una mayor longevidad han tenido mayor acceso, al menos, a los derechos mencionados. Este indicador es construido por el Banco Mundial. De las nueve regiones que integran el mundo, las dos mejor posicionadas en 2017 son Europa Occidental y América del Norte, con alrededor de 80

años de esperanza de vida. La peor posicionada es África Subsahariana, con poco más de 55 años de vida. América Latina está en el sexto lugar de nueve, con una esperanza de vida de poco más de 70 años. Dentro de América Latina, la entidad mejor posicionada en 2017 es Costa Rica, con 80 años de esperanza de vida. La peor posicionada es Bolivia, con 69.5. México ocupa el quinto lugar de 17 países medidos, con 77.3 años de esperanza de vida. En México, Conapo calcula la esperanza de vida al nacer.¹⁵ En 2017 el estado mejor posicionado fue Nuevo León, con 76.9 años de esperanza de vida, y el peor fue Chiapas, con 73.1.

Relación entre la impunidad y los derechos económicos y sociales

Para comprender la relación entre impunidad y el ejercicio de los DES es necesario desarrollar dos elementos: la impunidad, la cual se da en muchas esferas de la responsabilidad legal, no sólo en la penal; y los DES, los cuales requieren la acción decidida del Estado en torno a obligaciones de garantía, protección y promoción de estos derechos. El castigo por la comisión de conductas ilegales puede ser penal, cuando la conducta es constitutiva de un delito, pero ese no es el único tipo de responsabilidad. De hecho existen, al menos, seis tipos de responsabilidades jurídico-políticas: civil (civil, mercantil y familiar), laboral, penal, administrativa, política y de DH.

Tipos de responsabilidad en torno a una violación de derechos humanos

El grueso de los estudios sobre impunidad se ha concentrado en la responsabilidad penal.¹⁶ La impunidad con respecto al crimen pone en el centro del análisis al sistema de justicia penal y de seguridad pública. Sin embargo, cuando se trata de una acción negativa o positiva del Estado respecto a los DES, las responsabilidades administrativas y de DH cobran relevancia. Los gobernantes y servidores públicos caen en responsabilidad administrativa cuando incumplen con sus obligaciones o no observan al pie de la letra los procesos administrativos. Por ejemplo, en un proceso de compra de bienes o de suministro de servicios por parte del Estado, la responsabilidad administrativa se presenta cuando no realizan la licitación correspondiente, o cuando se realiza sin observar la totalidad de las previsiones regulatorias establecidas. Mientras que en materia penal la principal sanción esperada —más no la única— es la privación legal de la libertad, en materia administrativa las sanciones

pueden ser —dependiendo de la gravedad de la conducta— amonestaciones, apercibimientos (privados y públicos), sanciones pecuniarias, destituciones o inhabilitaciones.¹⁷ Este tipo de responsabilidad se torna importante cuando queremos observar la impunidad de los actos de corrupción¹⁸ que generan violaciones a los DH.¹⁹

Vayamos a la responsabilidad por violaciones a DH. En los últimos 30 años se han desarrollado una serie de organismos nacionales e internacionales de protección de derechos humanos como los *Ombudsmen*. Estos organismos se encargan de recibir peticiones por probables violaciones en materia de DH, determinar en qué casos estamos frente a una violación y qué debe hacer el Estado para lograr una reparación integral del daño a la víctima. Estos órganos son los entes primarios encargados de determinar la responsabilidad en materia de DH. A los órganos locales habría que sumar las comisiones internacionales de DH (como la Comisión Interamericana), así como las cortes internacionales también especializadas en el tema (como la Corte Interamericana o la Corte Europea) y los distintos órganos cuasi-jurisdiccionales inherentes al sistema universal, como los diferentes comités de DH de las Naciones Unidas. Una misma violación a DH puede desencadenar diferentes tipos de responsabilidad. Por ejemplo, un gobierno que haya desviado una partida presupuestal destinada a salud puede ser sancionado tanto en materia penal, como administrativa y de DH. En la medida en que estamos frente a un acto de corrupción, se activan las sanciones penales y administrativas. Como la partida presupuestal estaba destinada a ese rubro, el Estado no cumplirá con sus obligaciones de garantizar, proteger y promover el derecho a la salud, lo que activa la responsabilidad en materia de DH. Vayamos a la segunda parte de la ecuación para comprender la relación entre impunidad y DES: las

Diagrama 1
Tipos de responsabilidad en torno a una violación de derechos humanos



Fuente: elaboración propia.

obligaciones de garantizar, proteger y promover los DES. Estas tres obligaciones tienen un contenido positivo. Se espera que el Estado realice acciones para que las personas puedan ejercer sus DES, ya sea a través de la asignación de presupuesto, implementando políticas públicas, o mediante contrataciones, generando bienes, prestando servicios, etc. La diferencia entre ellas se desprende del tipo de actos que se espera que el Estado realice.

OBLIGACIÓN DE GARANTIZAR. En la obligación de garantizar los DH, la acción estatal tiene como objetivo mantener el disfrute de los derechos y mejorar su accesibilidad. Supone presupuestos, diseños institucionales, políticas públicas y contratación de personal para hacer efectivo el ejercicio de los derechos por medio de bienes y servicios.²⁰ Por ejemplo, se espera que el gobierno tenga instalaciones, personal, instrumental, medicinas suficientes y de calidad para atender los problemas médicos, al menos de un conjunto de enfermedades que pueden ser el contenido esencial del derecho a la salud.

OBLIGACIÓN DE PROTECCIÓN. Sobre la obligación estatal de protección a DH, podemos dividirla en dos: el contenido obligacional previo y posterior a que suceda la violación a los derechos. Antes de que suceda una violación a los DH, la expectativa es que las acciones estatales estén encaminadas a crear el marco jurídico y las instituciones necesarias para prevenir estas violaciones, con un especial énfasis cuando existe un riesgo real e inminente de que éstas se concreten. Esta obligación se hace evidente para los DES en todas las formas de inspección para verificar que se cumplan los derechos. Por ejemplo, los inspectores laborales que se aseguran de que los patrones no violenten los derechos de salubridad y seguridad de las empresas; los inspectores sanitarios que verifican el cumplimiento de los estándares del derecho a la salud en los centros hospitalarios; o los inspectores de los centros escolares que verifican el cumplimiento del derecho a la educación de las niñas y los niños. Podemos ejemplificar también con las personas encargadas de realizar las evaluaciones de impacto ambiental (que debieran de considerar también el impacto de DH y el impacto social) en relación con la realización de megaproyectos ya sea en minería, hídricos o eólicos. Lo que está en juego en estos casos son múltiples derechos —a la tierra, a la vivienda, al trabajo, a la alimentación, a la salud— de las comunidades indígenas y campesinas que suelen ser desplazadas de sus territorios.

La obligación de protección en su faceta *post* violación a los DH supone tres tipos de acciones a cargo del Estado: investigación, sanción y reparación. Todas ellas requieren una serie de acciones estatales que conlleven presupuestos y políticas públicas. Incluye contar con todos los elementos que integran un sistema de justicia que permita tener un proceso expedito con una resolución pronta, completa e imparcial en responsabilidad tanto penal como administrativa y de DH.

OBLIGACIÓN DE PROMOVER. Finalmente, tenemos la obligación de promover los DH, que consiste en proveer a las personas de la información necesaria para que sean capaces de disfrutar sus derechos y sensibilizar a las personas en torno a los DH para que los respeten y los promuevan.²¹ Conlleva producir campañas de información, educación y cultura de DH para detonar procesos de empoderamiento de las personas y sean capaces de conocer tanto sus derechos como los mecanismos de garantía, y sirvan como incentivos para defender sus derechos, solidarizarse con otras víctimas de violaciones a DH y movilizarse para protegerlos. Obviamente, detonar este tipo de campañas y procesos en las escuelas, ante poblaciones objetivo de políticas públicas, con servidores públicos y con el público en general, supone el diseño de políticas públicas así como la determinación y el ejercicio de presupuestos.

Responsabilidades

Cuando algún servidor público no cumple con las acciones de garantizar, proteger o promover los DES y no recibe una sanción por ello, estamos frente a la impunidad. La responsabilidad de los servidores públicos puede ser tanto penal como administrativa o de DH. Hay, al menos, cuatro casos en donde esto sucede: dos relacionados con el ejercicio presupuestal y dos con el diseño y la implementación de las políticas públicas. Comencemos con los incumplimientos relacionados con el ejercicio presupuestal. Supongamos que el gobierno no puede cumplir con las obligaciones de garantizar, proteger y promover los DES, argumentando que no cuenta con el presupuesto para hacerlo. La falta de dinero no es, en sí misma, violatoria a los DES. Sin embargo, hay dos casos en que sí podemos hablar de violaciones a DES relacionadas con la impunidad: cuando sí se cuenta con los recursos suficientes para garantizarlos, pero se emplean para otros gastos que no están relacionados con la satisfacción de DH. En estos

casos se violenta la obligación de máximo uso de recursos disponibles y la responsabilidad que se puede actualizar es de DH.²² Si no hay responsabilidad y una sanción correspondiente, estamos frente a la impunidad.

También se activan distintos tipos de responsabilidad y se puede abrir la puerta a la impunidad cuando el presupuesto existe, pero es desviado o disminuido por un acto de corrupción.²³ Puede ser desviado de tal forma que no se genere ningún bien o servicio que supondría el cumplimiento de alguna de las obligaciones en materia de DH y, por ende, un mayor ejercicio de derechos. Caso similar ocurre cuando, sin desviarse por completo, se realizan licitaciones amañadas o asignaciones directas que aumentan los costos o disminuyen la calidad de los bienes o servicios prestados, debido al soborno que los ganadores del contrato pagan a quienes organizan la licitación.²⁴ En estos casos, el Estado tendrá menor capacidad de garantizar, proteger y promover los derechos, y a la par se vulnerará el principio de máximo uso de recursos disponibles. De esta manera tenemos que la responsabilidad penal, administrativa y de DH se genera en cualquier acto de corrupción. Si la corrupción alcanza a las altas esferas políticas (ya sea por acción o por omisión), también se espera que se actualice la responsabilidad política, que haya un voto de castigo.

Vayamos ahora a los dos casos relacionados con el diseño y la implementación de políticas públicas. De inicio, cuando las acciones realizadas por el Estado para garantizar los derechos no cumplen con los criterios de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad establecidos para cada derecho,²⁵ habrá responsabilidad de DH a cargo del Estado y, en algunos casos, podría existir responsabilidad administrativa por parte de servidores públicos por negligencia. Si la responsabilidad no se activa, estaremos frente a la impunidad y este tipo de incumplimientos se podrá repetir en el futuro.

El segundo caso de diseño e implementación de las políticas públicas se presenta si estamos frente a actos de corrupción que desembocan en una captura estatal, por ejemplo, a través de negociaciones incompatibles o puertas giratorias,²⁶ por lo que el diseño de la política pública se desvía para servir a intereses particulares contrarios al cumplimiento de las obligaciones en materia de DES. En ocasiones lo que se desvía no es el diseño, sino la implementación de la política pública, por ejemplo en la obligación de proteger los DH

en su faceta de prevención, cuando alguno de los inspectores o evaluadores encargados de prevenir violaciones a derechos cobra un soborno para permitir acciones que están prohibidas y generan violaciones a los DES. Por ejemplo, una empresa minera que trabaja sin cumplir con las reglas de seguridad y salubridad, o un hospital público o privado que presta servicios sin cumplir con los estándares de calidad y cuidado.²⁷ En estos casos se actualiza la responsabilidad penal, administrativa y de DH; si no hay responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones de garantizar, proteger y promover los derechos, estaremos ante un escenario de impunidad.

En resumen tenemos, al menos, cuatro escenarios en donde hay incumplimiento de acciones inherentes a las obligaciones de garantizar, proteger y promover los DES, que debieran actualizar mecanismos de responsabilidad penal, administrativa, o de DH y que, de no existir, generarán impunidad. Dos de ellos se relacionan con el ejercicio del presupuesto, dos más con el diseño y la implementación de políticas públicas:

- Cuando habiendo recursos públicos suficientes, se emplean para una finalidad distinta al cumplimiento de las obligaciones de garantía, protección o promoción de los DES, lo que acarrea responsabilidad de DH.
- Cuando los recursos que debieran ser destinados a la garantía, protección o promoción de los DES son desviados o disminuidos por actos de corrupción, lo que acarrea responsabilidad penal, administrativa y de DH.
- Cuando las acciones de diseño e implementación de las políticas públicas destinadas a la garantía, protección o promoción de los DES no cumplen con los extremos de los estándares de DH en materia de disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad, lo que acarrea responsabilidad de DH y puede acarrear responsabilidad administrativa.
- Cuando la política pública para cumplimentar las obligaciones de garantía, protección o promoción de los DES es diseñada para favorecer intereses particulares por medio de un acto de corrupción; o su implementación permite actos que debieran estar prohibidos por medio del pago de un soborno, lo que acarrea responsabilidad penal, administrativa y de DH.

Cuando un perpetrador de cualquiera de estos actos tiene una expectativa fundada de que no será castigado, la impunidad funciona como un contexto

que incentiva, facilita y mantiene las violaciones o el menor ejercicio de los DES. Así, el causante de cualquiera de estos actos puede tener una expectativa sólida o débilmente fundada de impunidad. Por ejemplo, no es lo mismo la expectativa de impunidad que tiene un perpetrador cuando sólo se sustenta en el alto nivel de impunidad existente en México (expectativa débil), que cuando tiene la certeza de que no será responsabilizado porque pertenece a una red de criminalidad que controla altos mandos de los sistemas de seguridad y justicia (expectativa sólida).²⁸ En cualquier caso, si la expectativa (sólida o débilmente fundada) de impunidad está ahí, funcionará como contexto que incentiva la comisión de actos que violan o merman el ejercicio de los DES. De esta manera tenemos que la interacción entre la impunidad y los DES sigue la lógica ilustrada en el Diagrama 2.

Muy probablemente el objetivo principal del acto cometido por el perpetrador no es violentar DES, pero sí es una consecuencia del acto impune. Pensemos por ejemplo en un político que requiere de fondos ilegales para crear una red clientelar que soporte su reelección y, para ello, decide incurrir en actos de corrupción que disminuyen el presupuesto de educación y salud. Su objetivo principal no es violar los DES, sino desviar fondos públicos para objetivos ilegales, como el aporte a su campaña electoral; sin embargo, la consecuencia de ese acto sí se traduce en una violación a los DES. En este caso, la expectativa de impunidad es tanto penal, como administrativa y de DH. Ya que se ha analizado que la impunidad, como contexto y como expectativa de los perpetradores, genera violaciones a los DES, veamos los resultados estadísticos de la relación entre la impunidad y la violación a los DES.

Impunidad y derechos económicos y sociales

Veamos qué sucede entre el PIB per cápita y el índice compuesto de impunidad. Los resultados se muestran en el siguiente cuadro. El primer modelo nos permite mirar lo que sucede entre la impunidad (medida por medio del índice construido por el WJP) y el PIB per cápita sin que medien las variables de control. El segundo modelo incluye la interacción de las variables de control. La impunidad conlleva la pérdida de hasta \$7,181 USD en el PIB per cápita. Para ponerlo en contexto, el PIB per cápita de México en 2017 fue de \$17,336 USD. Honduras, El Salvador y Guatemala tienen un PIB per cápita de entre \$4,000 y \$7,000 USD. De hecho, estos tres países son ejemplos del impacto de la impunidad en el PIB per cápita, con los peores

indicadores de impunidad y los más bajos niveles de PIB. Otro punto a destacar es la capacidad de explicación de la impunidad entre los grupos (R2 entre grupos); 73% de la variación del PIB per

Diagrama 2
 Interacción entre la impunidad y los DH



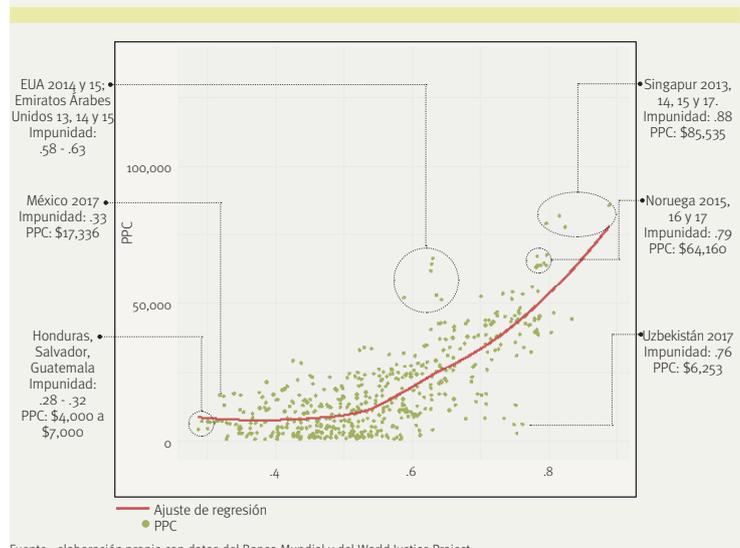
Fuente: elaboración propia.

Tabla 1
 Coeficiente de regresión multinivel por efectos fijos o jerárquico-lineal con el PIB per cápita como dependiente, 2013 – 2017

Variables independientes	Modelo 1	Modelo 2
Impunidad (wjp)	9865.91*	7181.66*
Población (millones)		-3.08
Crecimiento económico		1.01
Régimen político		-62.86
Corrupción (wgi)		7693.40*
R2 interior de grupo	0.03	0.03
R2 entre grupos	0.57	0.73
Observaciones/grupos	500 /113	442/95

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 1
 Regresiones locales con efectos fijos entre el PIB per cápita (PPC) en USD y el índice compuesto de impunidad del World Justice Project, 2013 - 2017



cápita de un país a otro se explica por el nivel de impunidad de cada uno.

Para complementar la información nos dimos a la tarea de mirar si, además de las regresiones lineales, hay relaciones cuadráticas entre las variables analizadas; en otras palabras, buscamos puntos de inflexión en la relación entre el PIB per cápita y el índice de impunidad del WJP por medio de un análisis de regresiones locales. Encontramos que no existen cambios de tendencias, ya que la correlación se muestra muy estable a partir de 0.5 de impunidad, donde mantiene un incremento constante. En la Gráfica 1 llaman la atención los buenos resultados obtenidos por Singapur y Noruega, países con modelos completamente contrapuestos de DI, pero también con resultados semejantes tanto en impunidad como en PIB per cápita. Algo semejante sucede con los resultados que se observan entre EUA y los Emiratos Árabes Unidos. Finalmente, ejemplos claros del impacto de la impunidad en el PIB per cápita son Honduras, El Salvador y Guatemala, con los peores indicadores de impunidad y los más bajos niveles de PIB per cápita.

La impunidad y el derecho a la educación

Veamos ahora lo que sucede entre la impunidad y el derecho a la educación, a partir del indicador de años de escolaridad; los resultados se presentan en la Tabla 2. La diferencia entre un país con total impunidad (más cerca del 0) y ninguna impunidad (más cerca del 1) son 4.7 años de escolaridad promedio. Cabe resaltar que el impacto de la impunidad es más alto que el de la corrupción, así como que 52% de las variaciones de los años de escolaridad promedio se explican por la impunidad (R2 entre grupos).

En este análisis, como en los casos anteriores, buscamos puntos de inflexión a partir del análisis de regresiones locales (ver Gráfica 2). El punto de inflexión comienza entre 0.4 y 0.5 del índice compuesto de impunidad; el crecimiento de los años de escolaridad promedio se mantiene constante hasta 0.7. Entre los países que tienen el efecto esperado están Alemania y EUA, con un índice de impunidad de 0.74 a 0.76 y con 13.4 a 14.1 años de escolaridad, respectivamente. En el extremo contrario están Liberia, Afganistán, Camboya y Pakistán, con índices de impunidad de 0.34 a 0.39, y con 3.8 a 4.7 años de escolaridad en promedio. Llamamos la atención algunos países que fueron parte de la Unión Soviética, como Kazajistán, Georgia, Bielorrusia y Estonia, cuyos promedios de años de escolaridad (de 11.9 a 12.8 años) es superior al

esperado, considerando sus índices de impunidad (de 0.60 a 0.64). Nuevamente subrayamos el caso de Singapur, ya que a pesar de contar con un modelo que tiende a violaciones graves a derechos civiles y políticos, logra mantener buenos indicadores de impunidad y DES.

Analicemos ahora lo que sucede entre la impunidad y el rezago educativo en las entidades federativas de México; en la Tabla 3 se presentan los resultados. Cada punto de variación en la impunidad tiene un impacto de 0.21% de la población con rezago educativo. Por ejemplo: 30 puntos de mejora en la impunidad suponen 6.3% menos de población en condiciones de rezago (30 x .21). De esta forma si Guerrero, con 97% de impunidad, bajara 30 puntos y llegara a 67%, pasaría de 25.2% de la población con rezago educativo a 18.9%.

Tabla 2

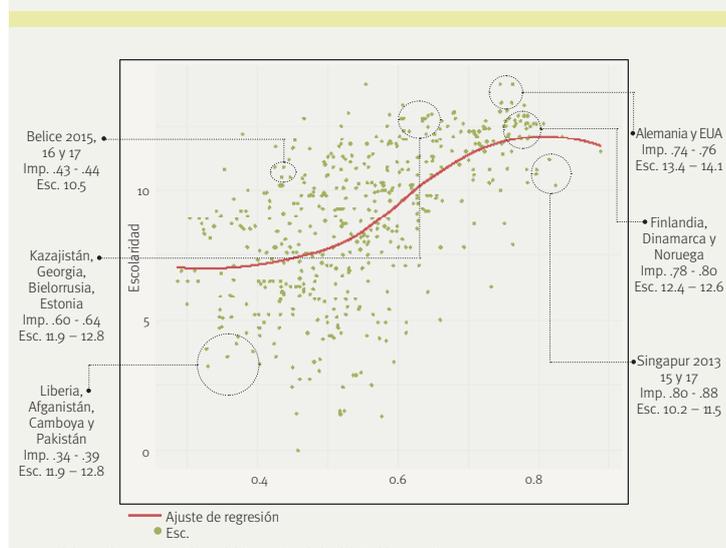
Coefficiente de regresión multinivel por efectos fijos o jerárquico-lineal con los años de escolaridad como dependiente, 2013 - 2017

Variables independientes	Modelo 1	Modelo 2
ROL Impunidad	8.06*	4.76*
Población (millones)		-0.0004
Crecimiento económico		-0.12*
Régimen político		0.009
Corrupción (wgi)		1.14*
R2 interior de grupo	0.02	0.04
R2 entre grupos	0.39	0.52
Observaciones/grupos	503 /113	444/95

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 2

Regresiones locales entre el índice compuesto de impunidad del World Justice Project (Imp.) y los años de escolaridad promedio (Esc.), 2013 - 2017



La relación entre impunidad y rezago educativo tiene su punto de inflexión en el 95% de impunidad. La entidad que ejemplifica este punto es Tlaxcala en 2013, con una impunidad de 95% y un rezago educativo promedio de 15.3% en su población. Encontramos la cúspide en Guanajuato en 2013, con una impunidad de 98.1% y un rezago educativo de 22.4%. El caso extremo es Chiapas, que tiene el mayor nivel de rezago educativo, entre 32 y 35%, y una impunidad de 96.1 a 97.6 en los años analizados, aunque no es la entidad con mayor impunidad.

La impunidad y los derechos a la salud, la alimentación y la vida digna

Finalmente, revisemos la relación entre impunidad y los derechos a una vida digna, alimentación y salud a partir del indicador de esperanza de vida. En la Tabla 4 se muestran los resultados. La diferencia entre un país con total impunidad (más cerca del 0) y sin ninguna impunidad (más cerca del 1) es de 3.7 años más de esperanza de vida. Al igual que en el PIB per cápita, el impacto de la impunidad es bastante alto: el 45% de la variación de la esperanza de vida de un país a otro se explica por la impunidad (R2 entre grupos).

Buscamos puntos de inflexión en la relación entre los años de esperanza de vida y la impunidad, por medio del análisis de regresiones locales. Aquí el crecimiento de la esperanza de vida arranca en 0.5 de impunidad y se mantiene constante hasta 0.9. Dentro de los parámetros esperados está Dinamarca —con datos de 2017—, país con un bajo nivel de impunidad y una alta esperanza de vida. Por el lado contrario tenemos a Honduras —con datos de 2016—, con un alto nivel de impunidad y menos años de esperanza de vida. Contrastan algunos países que se encuentran fuera de lo esperado, como Italia, Grecia, Chile y Costa Rica, con niveles intermedios de impunidad de 0.50 a 0.55 y esperanzas de vida entre 80 y 82 años; mientras que en el extremo opuesto están Costa de Marfil y Sierra Leona, con indicadores de impunidad semejantes a los de dichos países, pero esperanzas de vida de 51 a 52 años. En este indicador, las socialdemocracias como Noruega, Finlandia y Dinamarca prácticamente se empalman con Singapur y su gobierno autoritario.

Veamos ahora lo que sucede en México. Si bien la relación entre la impunidad y la expectativa de vida es significativa, el impacto es muy bajo, como se observa en el modelo 1, donde no se incluyen las variables de control, y en el modelo 2, donde se analiza la relación entre la esperanza de vida y la

Tabla 3

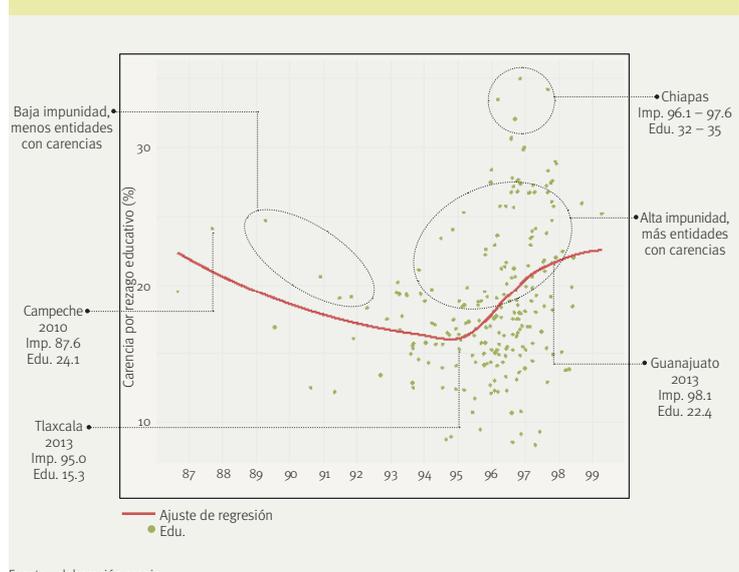
Coefficiente de regresiones jerárquico-lineales con efectos fijos entre la impunidad a partir de delitos y el rezago educativo, 2008 – 2016

Impunidad en delitos	0.21*
Población (millones)	0.01
PIB (millones)	-5.28*
Percepción corrupción	0.06*
R ² interior	0.28
R ² entre grupos	0.08
Observaciones/Grupos	220/32

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 3

Regresiones locales entre la impunidad a partir de delitos y carencia por rezago educativo (Edu.), 2008 – 2016



Fuente: elaboración propia.

Tabla 4

Coefficiente de regresión multinivel por efectos fijos o jerárquico-lineal con la esperanza de vida como dependiente, 2013 - 2017

Variables independientes	Modelo 1	Modelo 2
ROL Impunidad	4.37*	3.7*
Población (millones)		0.001
Crecimiento económico		-0.04
Régimen político		0.02
Corrupción (wgi)		2.69*
R ² interior de grupo	0.02	0.02
R ² entre grupos	0.31	0.45
Observaciones/grupos	503/113	444/95

Fuente: elaboración propia.

impunidad con las variables de control. En cambio, cuando sumamos la interacción entre la corrupción y la impunidad, en el modelo 3, el resultado se dispara a -0.58. Esto significa que, por un cambio de un punto en impunidad se espera una mejora de 0.58 años en la esperanza de vida.²⁹ Como vimos en la explicación del tipo de responsabilidades y obligaciones en materia de DH, la corrupción cobra mucha relevancia para explicar la relación entre la impunidad y el ejercicio de los DES.

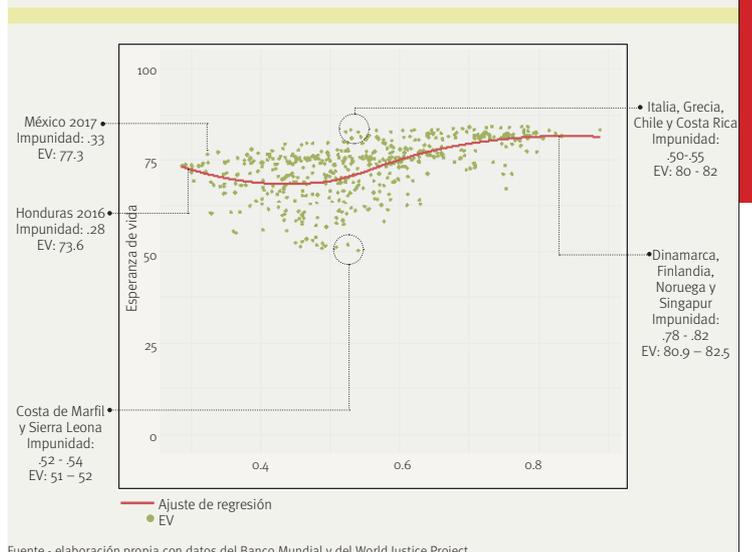
Corrimos también regresiones locales para mirar cómo interactúa este indicador con la impunidad. Encontramos un primer segmento que arroja resultados conforme a lo esperado: a más impunidad, menos años de esperanza de vida; y un segundo segmento que produce lo contrario a lo esperado. El punto de inflexión comienza en 93% de impunidad de la totalidad de los delitos y el incremento es acelerado hasta llegar a 95.5%. Este es el segmento contrario a lo esperado: a mayor impunidad, más años de esperanza de vida. Al inicio de la curva encontramos entidades como Baja California —con datos de 2011—, con un nivel de impunidad de 93.5% y una esperanza de vida de 73.2 años. El extremo contrario de la curva puede ser ejemplificado por Nuevo León —con datos de 2015—, año en el que tuvo 95.4% de impunidad y una esperanza de vida de 76.3 años. De ese pico sigue el primer segmento, que es el esperado: a más impunidad, menos años de vida. Se puede mirar este proceso en el salto de los resultados obtenidos por Nuevo León en 2015 y los que se observan en Guerrero, con 98.4% de impunidad (más que Nuevo León) y 72.8 años de esperanza de vida (menos que Nuevo León).

Conclusiones

- Conceptualizamos la impunidad como la ausencia de castigo penal, administrativo o de DH frente a la comisión de una conducta ilegal. La impunidad se convierte en el contexto que incentiva y facilita este tipo de acciones cuando el o los agentes estatales que cometen alguno de estos actos tiene, además, una expectativa fundada de impunidad, ya sea en general por los altos niveles de impunidad de México, o por pertenecer a una red de macrocriminalidad que controla al sistema de justicia. El impacto que tiene la impunidad en el ejercicio de los DES se ve reflejado en los siguientes derechos:
- La impunidad conlleva una pérdida de hasta \$7,181 USD en el PIB per cápita, por encima del PIB que tienen países como Honduras, El Salvador y Guatemala.

Gráfica 4

Regresiones locales entre la esperanza de vida (EV) y el índice compuesto de impunidad del World Justice Project, 2013 – 2017



Fuente: elaboración propia con datos del Banco Mundial y del World Justice Project.

Tabla 5

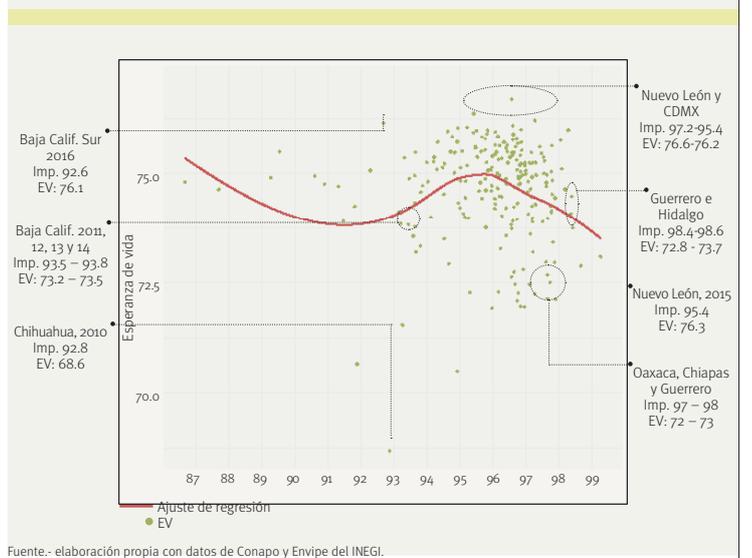
Coefficiente del modelo de regresión jerárquico lineal con efectos fijos con la esperanza de años de vida como variable dependiente, 2010 - 2016

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Impunidad en delitos	0.07*	0.06*	-0.58*
Corrupción		0.02*	-0.92*
Interacción impunidad-corrupción			0.01*
Población (millones)		-0.16*	-0.16*
PIB (millones de pesos)		2.09*	1.92*
R² al interior de grupo	0.07	0.24	0.28
R² entre grupos	0.01	0.11	0.10
Núm. obs./grupos	224/32	220/32	220/32

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 5

Regresiones locales entre la impunidad a partir de delitos y esperanza de vida (EV), 2010 – 2016



Fuente: elaboración propia con datos de Conapo y Envepe del INEGI.

- La impunidad también impacta en el derecho a la educación con una pérdida de hasta 4.7 años de escolaridad promedio a nivel mundial. En México, cada punto de variación en la impunidad tiene un impacto de 0.21% de la población con rezago educativo.
- La impunidad también impacta a los derechos a una vida digna, alimentación y salud, derechos que se observaron por medio del indicador de esperanza de vida. El impacto es de hasta 3.7 años más de esperanza de vida a nivel mundial y 0.58 años de esperanza de vida en México, cuando observamos la interacción entre la impunidad y la corrupción.

Uno de los hallazgos empíricos más llamativos arrojados en los resultados de las regresiones multinivel fue el desempeño de países como Noruega en comparación con Singapur; o de EUA en comparación con Emiratos Árabes Unidos. Cuando analizamos el impacto de la impunidad en el PIB per cápita estos dos grupos de países encontramos resultados semejantes. Lo mismo sucedió al analizar tanto los años de escolaridad promedio como los años de esperanza de vida, ambos a nivel mundial. Esto nos dice que modelos totalmente distintos de respeto a derechos civiles y políticos —como son los casos de Noruega y Singapur— pueden tener resultados semejantes en impunidad y en DES. Pese a lo llamativo de los resultados, no tenemos ninguna duda frente a las tendencias autoritarias actuales: todos los DH son interdependientes e indivisibles. Es inadmisibles un modelo violatorio de derechos civiles y políticos como el de Singapur, pese a tener buenos resultados en materia de impunidad y DES. En México, los resultados muestran que la impunidad no se limita a afectar el funcionamiento de las instituciones del país, sino que también impacta directamente en los niveles de escolaridad, salud y sobre todo en la vida de las mexicanas y los mexicanos. Si no analizamos la evidencia empírica sobre el impacto que tiene la impunidad en el ejercicio de los DES no podremos salir de este círculo vicioso. **EP**

Bibliografía

- Abramovich, Víctor, y Christian Curtis, 2004, *Los derechos sociales como derechos exigibles*, Madrid, Trotta, p. 256.
- Álvarez, Miguel, Adriana Romero, Frank Pulgarín y Mónica Romero, 2017, *El valor del delito. Sistema Penal Acusatorio ¿cuánto nos cuesta? Política pública y praxis*, Colombia, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público y Ministerio de Justicia y del Derecho, p. 92.
- Casar, María Amparo, 2015, *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE / IMCO, p. 64.
- Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU), 2005, *Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, Documento E/CN.4/2005/102/Add.1.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), coneval.org.mx.
- Human Rights Watch, 1990, *Human Rights in México: a policy of impunity*, EUA, p.99.
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez, 2013, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flacso.
- Vázquez, Daniel, 2018, *Corrupción y Derechos Humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?*, EUA, Peter Lang, p. 352.
- _____, 2019, *Redes de macrocriminalidad, captura estatal y violaciones a los derechos humanos*, México, Flacso / IJ-UNAM / Fundación Böll.
- World Justice Project (WJP) (S/F), "Variables used to construct the rule of law index", en worldjusticeproject.org, consultada el 27 de mayo de 2016.
- _____, (S/F), "Methodology", en worldjusticeproject.org, consultada el 27 de mayo de 2016.
- Zepeda, Guillermo, 2017, "Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías", México, Impunidad Cero, en impunidadcero.org, consultada el 22 de abril de 2019.
- 1 Provenientes de la denominación "derechos sociales", que en el sistema internacional de los derechos humanos se abordan como derechos económicos, sociales, culturales y ambientales. La progresividad de estos derechos está garantizada por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, la cual establece en su artículo 26 que "[l]os Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados." Se suelen conjuntar a los derechos económicos y sociales con los culturales y los ambientales. Sin embargo, en este documento sólo trabajamos los derechos económicos y sociales porque la complejidad de los culturales (que incluyen los derechos de los pueblos) y los ambientales (derechos colectivos) suponen una mayor diversificación de su interacción con la impunidad a la desarrollada en la segunda sección.
 - 2 Daniel Vázquez, 2018, *Corrupción y Derechos Humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?*, EUA, Peter Lang, p. 352.
 - 3 *Idem*.
 - 4 Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas (CDHNU), 2005, *Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad*, documento E/CN.4/2005/102/Add.1
 - 5 *Idem*.
 - 6 Del componente de Efectividad de justicia criminal utilizamos los indicadores: 1. Efectividad del sistema criminal de investigación; 2. El sistema de adjudicación penal es oportuno y eficaz; y 4. El sistema de justicia criminal es imparcial. Del componente de Acceso a la justicia civil

- utilizamos los siguientes factores: 1. La gente puede acceder a la justicia civil, conoce sus derechos, accede, costos; 2. La justicia civil está libre de discriminación; 5. La justicia civil no tiene retrasos injustificables; 6. La justicia civil se hace cumplir de manera efectiva; y 7. El sistema alternativo de resolución de disputas es efectivo e imparcial.
- 7 Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Encuesta Nacional de Victimización y Percepción sobre Seguridad Pública 2015, en inegi.org.mx.
 - 8 La respuesta a esta pregunta incluye las siguientes opciones: se otorgó el perdón; está en trámite; recuperó sus bienes o hubo reparación del daño; se puso al delincuente a disposición de un juez; no sucedió nada; sucedió otra cosa; no sabe o no responde.
 - 9 Atrás ha quedado la disputa por saber qué derechos son más importantes. Hoy tenemos claro que todo el conjunto de derechos tienen la misma jerarquía (Abramovich y Curtis, 2004).
 - 10 Sandra Serrano y Daniel Vázquez, 2013, *Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos*, México, Flasco. De igual forma, la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado sobre la indivisibilidad e interdependencia de estos derechos, ya que deben ser entendidos en su conjunto como derechos humanos, pues el disfrute de uno de ellos depende directamente de la realización del otro. Caso Acevedo Buendía y otros (“Cesantes y Jubilados de la Contraloría”) vs. Perú. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de julio de 2009. Serie C No. 198.
 - 11 Se entiende como proxy aquel indicador utilizado en lugar de una variable que no puede ser medida directamente.
 - 12 Los datos específicos del indicador se pueden consultar en datos.bancomundial.org, consultado el 28 de mayo de 2016.
 - 13 *Idem*.
 - 14 Los datos de rezago educativo están disponibles en coneval.org.mx.
 - 15 Información disponible en conapo.gob.mx, consultada el 1 de julio de 2016. La esperanza de vida se define como el número promedio de años adicionales que una persona vivirá.
 - 16 Human Rights Watch, 1990, *Human Rights in México: a policy of impunity*, EUA, p.99.
 - 17 Para mayor referencia al análisis de las responsabilidades administrativas ver Ángeles González y Luis Darío, “Las responsabilidades administrativas en el Sistema Nacional Anticorrupción” en *Este País*, núm. 324, abril de 2018, en impunidadcero.org, consultado el 21 de agosto de 2019.
 - 18 María Amparo Casar, 2015, *México: anatomía de la corrupción*, México, CIDE / IMCO, p.64.
 - 19 Daniel Vázquez, 2018, *Corrupción y Derechos Humanos. ¿Por dónde comenzar la estrategia anticorrupción?*, EUA, Peter Lang, p. 352. Miguel Álvarez, Adriana Romero, Frank Pulgarín y Mónica Romero, 2017, *El valor del delito. Sistema Penal Acusatorio ¿cuánto nos cuesta? Política pública y praxis*, Colombia, Procuraduría General de la Nación, Instituto de Estudios del Ministerio Público y Ministerio de Justicia y del Derecho, p. 92. Guillermo Zepeda, 2017, “Índice estatal de desempeño de las procuradurías y fiscalías”, México, Impunidad Cero, en impunidadcero.org.
 - 20 Sandra Serrano y Daniel Vázquez, 2013, *op. cit.*, p. 71.
 - 21 *Ibidem*, p. 78.
 - 22 De acuerdo con el artículo 1 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos y Sociales, “Protocolo de San Salvador”, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas económicas necesarias, hasta el máximo de los recursos disponibles y tomando en cuenta su grado de desarrollo, a fin de lograr progresivamente la plena efectividad de estos derechos.
 - 23 Daniel Vázquez, 2018, *op. cit.*
 - 24 *Idem*.
 - 25 Sandra Serrano y Daniel Vázquez, 2013, *op. cit.*, pp. 83 a 90.
 - 26 Se conocen como puertas giratorias a los saltos o cambios de empleo de las empresas privadas al gobierno y viceversa. El problema con este tipo de cambios de trabajo es que los tomadores de decisiones públicas pueden perder neutralidad y favorecer a las empresas donde laboraron o donde trabajarán, al terminar su encomienda pública.
 - 27 *Idem*.
 - 28 Daniel Vázquez, 2019, *Redes de macrocriminalidad, captura estatal y violaciones a los derechos humanos*, México, Flasco / IIJ-UNAM / Fundación Böll.
 - 29 Este efecto no es constante, corresponde sólo a las entidades con el peor puntaje en corrupción. Después, por cada punto que se avance en corrupción el efecto de la impunidad sobre las libertades civiles disminuye 0.01. Es decir, en entidades con mejor calificación en corrupción, la impunidad tiene un efecto menor sobre la esperanza de los años de vida.
-
- Daniel Vázquez (lvazquez@flasco.edu.mx) es profesor de tiempo completo del Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ-UNAM) y de tiempo parcial de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flasco).