



## Sandoval Ballesteros Irma Eréndira (2024). *Corrupción estructural. La teoría del doble fraude y las raíces de la impunidad en México.* México. Ediciones Akal.

Jaime Cárdenas Gracia\*

La obra en reseña no es un libro más sobre la corrupción, parte de una metodología muy diferente. Se aparta, entre otras más, de las visiones puramente normativistas -la corrupción es la infracción a la ley para obtener beneficios indebidos-, de las sociológicas que indican que la corrupción es consecuencia de la cultura de una sociedad, de las moral-individualistas -el individuo tiende a la corrupción-, y de las que centran la corrupción exclusivamente en los actos ilícitos de los funcionarios públicos.

Para la Dra. Sandoval, la corrupción es estructural y, es consecuencia en nuestras sociedades de un doble fraude: la existencia una democracia insuficiente y simuladora que suele propiciar fraudes electorales, y del neoliberalismo que, mantiene mediante el control de las instituciones enormes desigualdades entre las personas y los grupos de las sociedades. Además, en su libro se señala que, la corrupción se ve estimulada por la debilidad de los controles y límites al poder, tanto formales como fácticos -nacionales y extranjeros-, así como por la incapacidad de los instrumentos y normas existentes para combatir la corrupción, y la insuficiente participación de la sociedad en asuntos públicos.

Dice la Dra. Sandoval que, el entendimiento estructural de la corrupción exige cambios profundos en las instituciones, en la economía, y en la distribución del poder. Sin esas transformaciones no será posible reducirla. Para enfrentar la corrupción se requiere, para empezar, una democracia robusta y amplia. La democracia representativa no es suficiente. A ella se deben incorporar: la participativa, la deliberativa no elitista, la comunitaria, entre otras modalidades de democracia que den sustento a una democracia radical. Aunque hemos tenido en México un incipiente proceso de transición a la

\* Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador de Tiempo Completo Titular C del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Investigador Nacional nivel III del Sistema Nacional de Investigadores del CONAHCyT. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7566-2429>. Líneas de investigación: Derecho constitucional y teoría del derecho, reformas estructurales, reforma energética, la democracia constitucional y la interpretación jurídica.

democracia, aún nuestro sistema institucional –reglas y principios- de convivencia política y social no responde a las exigencias de un sistema político y jurídico que nos permita enfrentar con éxito la corrupción, la gobernabilidad y el respeto y garantía plena a los derechos fundamentales: civiles, políticos, sociales, económicos y culturales.

El libro de la Dra. Sandoval nos inquire sobre si la democracia representativa tradicional es nuestro horizonte como sociedad, pues ésta tiene orígenes cuestionables. En sus principios, y aún lo es, fue una democracia de notables en donde las mayorías que no pertenecían a las élites no incidían en las decisiones fundamentales. El sistema representativo ha fracasado en México y en el mundo por múltiples razones, entre las que podemos destacar: 1) No representa y no da poder a muchos sectores relevantes de la sociedad; 2) Los gobernantes y gobernados se encuentran cada vez más alejados entre sí; 3) Es un sistema que no ha servido para moderar el poder –el sistema de pesos y contrapesos- sino para que otros poderes al margen del Estado colonicen y privatice las instituciones; y, 4) Es un modelo que conduce a la parálisis y al vaciamiento de la democracia porque no posibilita condiciones de igualdad y libertad para todos los integrantes de la sociedad.

Si no corregimos, lo que algunos teóricos denominan democracias delegativas (puramente representativas), no tendremos democracias reales -aún sin existir fraudes electorales-, pues aunque las “democracias” delegativas lleven a cabo elecciones relativamente limpias, los partidos, el parlamento y los medios gocen de libertad, en ellas los ciudadanos no son tratados como personas plenamente dignas, delegan el poder a otros para tomar decisiones en su nombre y, salvo el momento en que votan -con riesgo de fraude-, después no tienen oportunidad de verificar y evaluar la labor de sus gobernantes una vez electos, y si además, los órganos que deben realizar los controles y supervisión del aparato estatal no funcionan debidamente, habrá una deslegitimación del sistema.

Se debe entonces asumir que los ciudadanos deben tener la oportunidad de evaluar la responsabilidad del gobierno en términos de la satisfacción de sus necesidades y sólo los ciudadanos son capaces de hacerlo porque saben más que los gobernantes acerca de ellas. La participación y otras modalidades de democracia, por tanto, son correctivos a las deficiencias de la democracia representativa tradicional y un instrumento poderoso para enfrentar la corrupción.

Como dice la Dra. Sandoval, la crisis y los problemas contemporáneos de la corrupción están en el sistema representativo, el que debe ser corregido, superado y adicionado con distintas modalidades de democracia: participativa, deliberativa, comunitaria, y otras más. Las deficiencias del sistema representativo nos reclaman la inclusión del mayor número de sectores y de personas en la toma de las decisiones públicas para disminuir las profundas desigualdades existentes y propiciar garantías para la realización de las libertades.

La Dra. Sandoval nos indica también y de manera muy importante que la gran corrupción de nuestro tiempo es consecuencia del neoliberalismo dado que este modelo económico posee, como nunca en la historia de la humanidad, instrumentos globales para imponerse y subordinar a las instituciones nacionales y trasnacionales, lo que ha propiciado una profunda desigualdad social en las naciones para favorecer a las grandes empresas trasnacionales con la complicidad de las potencias hegemónicas. Los instrumentos anticorrupción suelen ser cada vez más endebles.

Los procesos de globalización económica neoliberal se desarrollan y despliegan a través de complejas estructuras jurídicas que se caracterizan por su opacidad e ilegitimidad porque no nacen de procesos democráticos, ni siquiera suficientemente representativos. Opacidad porque las sociedades nacionales desconocen cómo se construyen esos sistemas normativos que se realizan, no en su beneficio, sino en el de los grandes intereses trasnacionales. Ilegitimidad porque los ciudadanos

de los respectivos países no votan esas estructuras normativas -tratados y normas de soft law-, ni directa ni indirectamente, aunque al final se les imponen y afectan sus vidas.

La validez de las normas jurídicas producidas por los centros de creación transnacional, no es generada por las vías tradicionales que se emplean en el Estado-nación (participación de un órgano competente legislativo que sigue el procedimiento previamente establecido en normas del Estado y en donde las normas resultantes respetan el contenido de la Constitución y de otras normas superiores) sino a través de la “persuasión” que se respalda en criterios económicos, con el poder que detentan los grandes intereses económicos mundiales y, a través de la amenaza de sanciones de tipo pecuniario o de la exclusión de los privilegios e intereses que se derivan de ser parte de la integración en la comunidad económica globalizada. Esto es, la fuerza normativa de las normas jurídicas de la globalización neoliberal viene dada por el poder que los centros de producción transnacional poseen para que sus instrumentos jurídicos sean adoptados, observados y aplicados.

Las condiciones que imponen el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional a muchos países implican una pérdida evidente de soberanía en el ámbito económico y financiero de las naciones, aunque no sólo en esos espacios. La condicionalidad trasciende también a la seguridad nacional, a la seguridad interna y a la política interna, tal como ocurre cuando reformas “estructurales” son aprobadas en los países por sus Congresos nacionales por recomendación de esos y otros organismos transnacionales como la OCDE. Es importante destacar que detrás de la condicionalidad de los organismos trasnacionales están las grandes potencias que controlan a esos organismos trasnacionales. Es decir, la globalización desde arriba, es un ejercicio de geopolítica en beneficio de los poderes económicos, políticos y militares más importantes del planeta.

Los poderosos en el neoliberalismo –las grandes corporaciones económicas- no actúan exclusivamente en el ámbito de la economía de mercado, sino que con su poder económico determinan el funcionamiento de la política, e instrumentalizan en su provecho a las instituciones y a las normas jurídicas. Además, las grandes corporaciones y empresas transnacionales obtienen los beneficios de la economía de mercado, pero rehúyen pagar las consecuencias sociales y medioambientales derivadas de su actividad económica -las llamadas en economía externalidades-.

Como se desprende del libro de la Dra. Sandoval, la desigualdad no surge de las fuerzas abstractas del mercado, nace de la manera en la que se distribuye el poder en una sociedad. El que tiene el poder confecciona el orden jurídico en su beneficio para perpetuarse en el poder y mantener el “status quo” de privilegios. La política configura los mercados y determina las reglas del juego de todos los subsistemas sociales y económicos.

El neoliberalismo se caracteriza por repartir de forma desigual el poder económico de las personas, lo que entraña consecuencias políticas y jurídicas. La principal es que los que tienen el gran poder económico utilizarán su poder político –influyendo en el Congreso y en otros poderes e instancias públicas- para garantizar el mantenimiento de las desigualdades, en vez de para lograr una economía y una sociedad más igualitaria y justa. Los intereses económicos más importantes participan mediante esquemas de cabildero y de financiamiento de las campañas políticas electorales en el diseño de leyes que les beneficien, por ejemplo, en materia de propiedad intelectual, fiscal, subvenciones, laboral, de inversión extranjera, medio ambiente, etcétera. Las grandes empresas también influyen indirectamente, a través de los altos costos de acceso al sistema judicial, lo que impide que los débiles accedan al mismo en igualdad de condiciones que los ricos.

Cuando algún Estado intenta aprobar leyes en beneficio de los débiles, principalmente en el ámbito social, financiero, fiscal o presupuestal, las reacciones de los mercados financieros mundiales son desproporcionadamente opuestas. Por ejemplo, las agencias de calificación que evalúan la

deuda soberana de los países condenan ese tipo de decisiones estableciendo calificaciones muy bajas o, se presiona a los Estados con la amenaza de sacar las divisas invertidas en el país respectivo y, en el mejor, de los casos se niega a los Estados préstamos internacionales o, se les sitúa en la lista negra de los países inviables. Las medidas de presión que el capitalismo mundial –las transnacionales- puede imponer a los países para que éstos se ajusten a las políticas neoliberales de los organismos financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial son enormes. Por eso, los Estados que intentan aprobar leyes de protección a los consumidores o para limitar los créditos usurarios de los bancos son inmediatamente inhibidos de hacerlo o, se les recomienda que abroguen esos ordenamientos.

Los marcos jurídicos de los Estados se construyen entonces para favorecer a los grandes intereses económicos nacionales y mundiales por encima de los intereses y los derechos humanos de la población. Los gobiernos de los Estados en el modelo neoliberal de la globalización buscan seguir la pauta que señalan las grandes potencias y sus corporaciones, señaladamente las de los Estados Unidos.

Igualmente, los organismos reguladores nacionales, los que deben reducir o limitar los excesos de las corporaciones, son incapaces para contener la voracidad y los intereses de las corporaciones. El ejemplo de la SEC (Securities and Exchange Commission) -la Comisión del Mercado de Valores de Estados Unidos-, encargada de aplicar las leyes federales a los bancos de ese país, muestra cómo se desahogan los procedimientos. La autoridad reguladora multa a los bancos que infringieron las normas, los bancos impugnan la resolución con el propósito de llegar a un compromiso con el órgano regulador. El acuerdo consiste en que el banco respectivo pague una multa, sin admitir ni negar su culpabilidad y, que se comprometa a no realizar en el futuro ninguna conducta parecida a la que suscitó el procedimiento. Sin embargo, nada más haber realizado esa promesa vuelven a reincidir en sus conductas ilícitas, son sometidos a nuevos procedimientos y, en ellos ocurre exactamente lo mismo que en el primer caso. Es una espiral sin fin, en donde las corporaciones siguen actuando en contra de los derechos de los ciudadanos.

Las lógicas del modelo neoliberal han propiciado, entre otras, las siguientes consecuencias: grandes endeudamientos en las naciones, los que se solventan con cargo a las finanzas públicas, por ejemplo, mediante la transformación de deudas privadas en deudas públicas (FOBAPROA), lo que implica desviar ingentes recursos presupuestales para esos fines, y que se podrían haber destinado a otros objetivos sociales; empobrecimiento agudo de la población; incremento de la desigualdad social; gran corrupción política y económica; consolidación de élites divorciadas del resto de la sociedad y de sus necesidades; y, entrega de la soberanía nacional a intereses foráneos.

En nuestra República, destacadamente desde el inicio de los gobiernos neoliberales, la corrupción se ha manifestado en los modos de operación y en los procedimientos de privatización, desincorporación y liberalización de empresas públicas, y en el otorgamiento de los contratos o concesiones más importantes a empresas nacionales y trasnacionales en cada sexenio. La corrupción ha sido enemiga de la democracia, y de los derechos humanos y hasta del libre mercado que dicen defender los grandes intereses que sustentan la globalización.

El premio Nobel de Economía, el estadunidense Gary Becker, ha señalado que en América Latina se ha consolidado un “capitalismo de compadres”, por el que sectores privilegiados consiguen “favores del gobierno”, entre otras vías, a través de la privatización de las empresas públicas, asociaciones públicas privadas como dice la autora de este libro, o, por medio, de jugosos contratos o concesiones. El ganador del premio Nobel en 1992 advierte que, en el supuesto mexicano, esa

forma de economía se puede encontrar, sobre todo y aunque no solo, en el sector televisivo y en las telecomunicaciones.

Douglas North, quien también recibió el Nobel de Economía un año después, ha alertado sobre el asalto de grupos de intereses que se supieron aprovechar del Estado en su propio beneficio para enriquecerse mediante mecanismos de privilegio, tráfico de influencias y corrupción, fundamentalmente en los procesos de privatización de las empresas públicas, en el otorgamiento de contratos y concesiones, y en las compras gubernamentales.

Los que tienen el gran poder económico utilizan su poder político –influyen en los Ejecutivos, en el Congreso y en otros poderes e instancias públicas- para garantizar mediante actos de corrupción el mantenimiento de las desigualdades como señala la Dra. Sandoval, en vez de para lograr una economía y una sociedad más igualitaria y justa. Los intereses económicos más importantes participan mediante esquemas de cabildeo y de financiamiento de las campañas políticas, en el diseño de leyes que les beneficien, por ejemplo, privatizando empresas públicas, obteniendo contratos bajo esquemas de corrupción, en las compras gubernamentales, en materia de propiedad intelectual, fiscal, subvenciones, laboral, de inversión extranjera, medio ambiente, etcétera.

El capitalismo de compadres y la corrupción que se deriva de él se ha demostrado en múltiples ocasiones en México. Carlos Slim se benefició de la privatización de TELMEX y obtuvo la antigua empresa pública a precios irrisorios dada su importancia estratégica, y además participa en el mercado de las telecomunicaciones en una posición de preponderancia indudable frente a otras empresas. La riqueza de Slim deriva de una transferencia de recursos públicos a manos privadas, es decir, de un saqueo. El rescate de las carreteras en México es otro caso de privatización del sector público para beneficiar al sector privado.

La Dra. Sandoval demuestra en su libro que la corrupción es una hidra de muchas cabezas, que debe ser enfrentada con un enfoque estructural diferente a los tradicionales -los corruptos no solo están en el sector público, se encuentran en las grandes empresas transnacionales y en las instituciones mundiales de dominación, y la corrupción no es un fenómeno individual y aislado, depende de la manera en la que se distribuye el poder económico, político y social en una nación-. La corrupción se debe combatir, entre otras vías, exigiendo: una democracia radical; luchando contra el neoliberalismo rapaz; reivindicando el control por las sociedades de los poderes fácticos nacionales y transnacionales; fortaleciendo las herramientas para enfrentar la impunidad; y, con una participación ciudadana más amplia y efectiva en la mayoría de las decisiones públicas que le atañan. Es imprescindible construir un sistema de integridad nacional y supranacional contra la corrupción que tome en cuenta el doble fraude que se presenta en esas dos esferas.

Desde el punto de vista de la autora no hay tarea más importante en el Estado mexicano que luchar contra la corrupción, pero ello demanda de autoridades independientes en la materia, con suficientes facultades para realizar ese cometido, y que ellas y los ciudadanos, tengan muy en claro el doble fraude que analiza en su libro -una democracia simuladora y un modelo económico neoliberal construido para la exclusión-. Están en juego los derechos básicos de millones de seres humanos, y la necesaria superación del modelo neoliberal globalizador.