

## NOTA INTRODUCTORIA

Pedro SALAZAR UGARTE\*

### I

Durante el año 2015, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, iniciamos una agenda de deliberación permanente. Mes tras mes, a partir de una convocatoria abierta, un grupo nutrido de colegas nos reunimos para analizar y deliberar juntos en torno a temas de relevancia para nuestra universidad y nuestro país. Se trata de un ejercicio que aspira a permanecer y que se caracteriza por ser libre, intelectualmente riguroso y, como este libro demuestra, productivo.

Nuestra idea es que el quehacer universitario —sobre todo en un instituto de investigación— requiere del intercambio de ideas, del contrapunto y de la visión interdisciplinaria para rendir sus mejores frutos. Después de todo, en la interacción intelectual entre colegas, reside la mayor riqueza de una comunidad académica plural, rigurosa y diversa.

En ese año comenzamos analizando el tema general del Estado de derecho y sus falencias, sobre todo, en México. Muy pronto nos dimos cuenta de que debíamos abordar con seriedad el difícil y urgente expediente de la corrupción. Ésta es un lastre que aqueja a todas las sociedades pero que, en el caso mexicano, ha alcanzado dimensiones culturales, políticas, sociales y económicas en verdad ominosas.

De hecho, nuestras reuniones de reflexión tuvieron lugar pocos meses después de que estallara el escándalo de la “casa blan-

---

\* Director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

ca” del presidente Enrique Peña Nieto y prosiguieron durante las semanas que condujeron al anuncio de los anodinos resultados de la investigación encabezada por la Secretaría de la Función Pública. Por lo mismo, el concepto de impunidad, que se encuentra asociado de manera profunda con el tema de la corrupción, también gravitó persistente en nuestras discusiones.

## II

Las deliberaciones tuvieron una orientación jurídica pero no carecieron de densidad política y en algunos momentos reflejaron una genuina indignación cívica. Las cosas no podían haber sido de otra manera, al menos, por las siguientes razones:

- a) La corrupción interpela de maneras muy diversas al fenómeno jurídico. Por un lado lo desafía y lo contradice, poniendo en jaque a los elementos de igualdad, regularidad y previsibilidad que acompañan al andamiaje normativo. Desde esa perspectiva podemos decir que la corrupción es un fenómeno que opera *contra* el derecho. Pero, paradójicamente, los actos de corrupción utilizan al propio derecho y se valen de las instituciones jurídicas vigentes para sacar ventaja de ellas. Desde esta óptica la corrupción es un fenómeno que también se verifica *desde* el derecho. Por lo mismo es un fenómeno disruptivo para el “Estado de derecho” de maneras muy diversas y complejas: es el abuso del derecho, a través del derecho en detrimento del derecho.
- b) Esa disrupción trasciende a las normas y a los operadores jurídicos e impacta en la esfera de la política. En su extremo más preocupante, la corrupción, socava la legitimidad de las instituciones y de los actores que las operan. Las encuestas sobre credibilidad institucional muestran un alarmante desapego de los ciudadanos hacia sus instituciones políticas y advierten que la corrupción es una de

las principales causas de ese divorcio. Pero, en paralelo, los actos de corrupción habilitan ciertas formas —ilegales pero persistentes— de hacer política que generan distorsiones en la institucionalidad democrática pero que van ganando carta de identidad hasta adquirir un cierto grado de normalización. Típico ejemplo es la utilización de las potestades del gobierno para recabar dinero con la finalidad de hacer proselitismo político. El financiamiento ilegal de las campañas políticas es uno de los trastornos de nuestras democracias y es un acto de corrupción puro y duro. Podríamos pensar en otros ejemplos —la extorsión, el cohecho, etcétera— pero lo que nos interesa es subrayar que la corrupción tiene una dimensión política ineludible y pernicioso.

- c) De ahí que la indignación sea un sentimiento que emerge de inmediato cuando se analiza el fenómeno. Las personas honestas sabemos que es mucho lo que está en juego. La corrupción corroe a las reglas que sustentan y orientan la convivencia, genera desigualdades, vulnera derechos, mina a la institucionalidad democrática, fractura el tejido social. ¿Cómo no reprobar moralmente una práctica que tiene esas consecuencias? De hecho, para los ciudadanos que están preocupados por su comunidad, por los bienes públicos y por las reglas que ayudan a organizar pacíficamente la convivencia, la corrupción es un mal definitivo. Tal vez no sea el peor de los males pero sí se encuentra íntimamente asociados con los fenómenos que se disputan la primacía: la violencia, la violación a los derechos humanos, la desigualdad.

### III

En nuestras reuniones estudiamos el tema desde una perspectiva teórica y nos preguntamos cuál era la vinculación entre ese fenómeno y las diferentes formas de gobierno. Nuestra conclusión

—casi evidente— fue que la corrupción es un mal presente en todas las formas de organización política.

Pero nuestra atención se centró en los problemas que la misma acarrea para los sistemas democráticos en consolidación. En particular exploramos las posibilidades que los diseños institucionales de las democracias abren para la comisión de actos de corrupción. Ello nos llevó hacia una conclusión que no es original pero sí es grave. Las democracias son vulnerables ante la corrupción por partida doble: porque sus dinámicas abren ventanas de oportunidad a los corruptos y porque sus reglas y prácticas permiten la visibilidad de los abusos. De esta manera la corrupción se verifica, la indignación social aumenta y, si a esta fórmula —como sucede en México— agregamos el fenómeno de la impunidad, tenemos un cuadro desolador.

Dado que nuestras preocupaciones también tuvieron una orientación práctica y un contexto social concreto —el de México en el siglo XXI—, abordamos el tema de los diseños normativos, de su dispraxis y de sus limitaciones. La pregunta implícita fue la siguiente: ¿cómo lograr normas que sirvan, en verdad, para inhibir y combatir la corrupción?

En este caso se trató de una aproximación más institucional y normativa al tema: nuestras cavilaciones se centraron en el terreno de los diseños regulatorios, las políticas públicas, los incentivos y las sanciones. El momento en el que llevamos a cabo esas deliberaciones —además— fue muy oportuno porque en esos mismos meses se discutió y aprobó —en mayo de 2015— la reforma constitucional por la que se sentaron las bases constitucionales para crear un Sistema Nacional Anticorrupción.

Como era de esperarse en una comunidad de juristas, la iniciativa fue objeto de análisis minucioso. Al final, la reflexión arrojó más críticas que elogios. Como un *Golem*, definió Sergio García Ramírez al nuevo diseño institucional, con un epíteto que fue aceptado de manera general. Por su diseño, complejidad y vaguedad en algunas cuestiones relevantes, la reforma dejó la sensación de ser un coloso de piedra que difícilmente servirá para

prevenir, atajar, combatir y sancionar los actos de corrupción en el país.

Así las cosas, en nuestras primeras reuniones de análisis, por sus deficiencias técnicas, el exceso reglamentario de su texto y la imprecisión en la asignación de facultades y competencias a los órganos existentes y a los creados, la reforma generó más insatisfacción que entusiasmo. Por lo mismo, para seguir estudiando las modificaciones constitucionales, invitamos a nuestra Agenda de Deliberación a representantes de Transparencia Internacional y, en otra sesión, a algunos diputados involucrados en la aprobación del proyecto.

La primera sesión fue útil para explorar aspectos que no habían sido considerados por nosotros y para comprender las razones de algunas de las iniciativas que promovió la sociedad civil y que finalmente fueron recogidas por los legisladores. La segunda sesión fue menos tersa. La interlocución directa con los legisladores permitió plantear objeciones técnicas pero también —por parte de algunos colegas— externar reclamos y manifestar reproches.

En lo personal considero que se trató de dos encuentros sumamente productivos y enriquecedores. De hecho, fue a la postre del segundo de ellos que se decidió la confección de este volumen.

#### IV

En el libro participan legisladores, servidores públicos, académicos y miembros de la sociedad civil. Todas son voces conocedoras del tema y, por lo mismo, en todos los textos se ofrece una visión autorizada sobre un problema común. Vale la pena la lectura del conjunto por el fresco que ofrece sobre el estado de la arte, las preocupaciones y las posibles soluciones —que no siempre en sintonía— entrevén los autores pero también es recomendable una lectura selectiva de los ensayos.

En ambos casos —sea cuál sea su elección— el lector constatará la gravedad del problema en el México actual y podrá tomar

nota de una tesis central: la corrupción no es patrimonio exclusivo de los políticos sino que también es práctica arraigada en la sociedad y en eso que llamamos sector privado.

En realidad ningún ámbito de la vida social mexicana —academia incluida— está del todo a salvo de este mal corrosivo. Conviene no olvidarlo si en verdad queremos salir del marasmo que nos tiene atrapados. Este volumen es un llamado de atención en esa dirección.