

CAUSAS DE LA CORRUPCIÓN Y SOLUCIONES PARA ENFRENTARLA

Jaime CÁRDENAS*

La corrupción no es una manifestación ajena a nuestras vidas, ni existe como inevitabilidad histórica, depende de nuestras opciones personales y sociales, nosotros la producimos y también podemos esforzarnos en erradicarla o por lo menos disminuirla. Hemos vivido como sociedad con la corrupción durante siglos, sin hacer conciencia de sus efectos negativos y hemos aceptado su mayor perversidad, que es pensarla como algo insuperable, y como manifestación cultural interiorizada en nuestras prácticas sociales. La corrupción nos daña profundamente, tiene efectos negativos en el Producto Interno Bruto, afecta los principios del *fair play* del mercado, desprestigia a las instituciones, promueve la inequidad social y, destruye nuestra dignidad y autonomía personal. Luchar contra ella es por eso un imperativo, un deber, en el que debemos empeñarnos como sociedad.

Para muchos, incluido el Presidente Peña, la corrupción parece ser exclusivamente una manifestación cultural. Ese es un punto de vista que olvida que las expresiones sociales y culturales de la corrupción tienen sus raíces en una variedad de causas, en donde las debilidades del diseño institucional y político juegan un papel importantísimo. Esto es, democracias incipientes, insuficiencia de la democracia representativa, escasa participación social en la determinación de las políticas públicas, ausencia de una deliberación amplia sobre los asuntos colectivos, elitismo en las decisiones, opacidad en las mismas, mecanismos de control institucional carentes de autonomía y eficacia, factores reales de poder que colonizan el aparato del Estado, diseños jurídicos

* Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

que privilegian la protección del servidor público a costa del interés general y ciudadano, tipos penales imperfectos relacionados con la conducta de los servidores públicos, leyes de adquisiciones que prohíjan una corrupción institucionalizada, inexistencia o atraso en los servicios civiles de carrera, y otras muchas, son causas de la corrupción. Son estos a nuestro juicio los factores desencadenantes de la corrupción y, por lo mismo, son la base explicativa que nos permite proponer los ajustes necesarios al sistema democrático y a las instituciones jurídicas, a fin de enfrentarla...

No podemos sostener que la corrupción sea una desgracia humanamente inevitable, ni negar que su autoría siempre depende de acciones u omisiones humanas, ni la justificamos como medio para alcanzar otros fines, ni optamos por la corrupción menos grave, ni postulamos que la corrupción sea imprevisible,¹ aunque exista una batería de argumentos hacendísticos, estructurales y políticos a favor de estas opciones. Preferimos vincularla a actos y omisiones de personas siempre identificables, en donde las maneras en que se organiza la sociedad, las empresas o las instituciones públicas, también mediante actos de voluntad y de libertad, influyen para que la corrupción se desarrolle o sea domada. En la organización del poder, pero también en las redes sociales, en los estudios microorganizacionales y en otros enfoques, económicos o sociales, encontramos elementos que la detonan o la reprimen. Existen fórmulas como la de Klitgaard, que señala que se produce corrupción cuando existe monopolio de la decisión pública, más discrecionalidad en la toma de decisiones, menos rendición de cuentas.² Fórmula de una gran fuerza explicativa pero que resulta insuficiente para abordar la complejidad del fenómeno. La corrupción tiene que ver con el impacto de los factores reales de poder en la estructura del Estado, o con la crisis de la democracia representativa y del Estado de derecho, o con el propio sistema normativo e institucional, en donde determi-

¹ Garzón Valdés, Ernesto, *Calamidades*, Barcelona, Gedisa, 2004, pp. 11-30.

² Klitgaard, Robert, *Controlando la corrupción*, La Paz, Bolivia, Fundación Hanns Seidel-Quipus, 1992.

nados actores o instituciones son responsables de la corrupción sistémica.

Algunos esfuerzos teóricos señalan que la corrupción desempeña importantes funciones de mediación, entre ellas: 1) la mediación entre los atributos formales del poder estatal y las necesidades reales de control social; 2) la mediación entre el poder real social y el poder político formal; 3) la mediación entre dinámicas del mercado y los reglamentos jurídicos; 4) la mediación entre los recursos administrativos de una institución burocrática y la demanda social para sus servicios, y 5) la mediación provocada por la relación de impunidad de facto de ciertos personajes y las responsabilidades de los servidores públicos.³

La razón epistémica de estos enfoques tiene que ver con análisis descriptivos de la realidad que no someten a juicio a la realidad ni a sus actores. En buena medida tales aproximaciones funcionalistas nacen de la constatación de que la corrupción es un fenómeno que tiene relación exclusivamente con el subdesarrollo o con causas estructurales. A este respecto son muy importantes los puntos de vista de autores como Ernesto Garzón Valdés quien enjuicia fenómenos como la corrupción, las intervenciones humanitarias armadas y, el terrorismo no institucional como calamidades, esto es, desastres, desgracias, miserias que resultan de acciones humanas intencionales. La corrupción no es sólo un fenómeno estructural de una sociedad en donde sus actores no hayan tenido intervención y, por decirlo de alguna manera, haya surgido espontáneamente; la corrupción está vinculada a actos y omisiones de personas siempre identificables. Es cierto también, que existen elementos estructurales, institucionales o de otra índole que la incentivan o desincentivan, pero nunca podríamos sostener como lo hacen, entre otros, los funcionalistas que: 1) la corrupción es una desgracia humanamente inevitable; 2) negar

³ Escalante Gonzalbo, Fernando, “La corrupción política: apuntes para un modelo teórico”, *Foro Internacional*, El Colegio de México, núm. 30 (2), 1989, pp. 328-345.

la autoría de la corrupción aduciendo que su realización no fue producto de una acción u omisión humana; 3) invocar “verdades absolutas” cuya imposición o defensa de la corrupción se autojustifica por el carácter irrenunciable de aquéllas: la calidad suprema del bien perseguido superaría con creces los costos de su consecución; 4) alegar que la situación en la que hubo que actuar estaba ya corrompida y que lo único que podía hacerse era optar por la corrupción menos grave; y, 5) postular que la corrupción era imprevisible.⁴

También hay quien dice que la corrupción es estructural al poder. Alejandro Nieto señala: “la corrupción acompaña al poder como la sombra al cuerpo”,⁵ quien dispone de poder, es decir, de la facultad de influir sobre otros mejorando o perjudicando su destino, está sometido a la tentación de otorgar sus favores a cambio de contrapesos especiales. No negamos que la corrupción aflore en las relaciones de poder, pero éstas también son resultado de actos y omisiones humanas. El poder puede ser expuesto, domado, controlado, fiscalizado: no es una ley indefectible de la naturaleza social o humana que el poder permanezca ajeno a todo escrutinio y control. El poder corruptor y el poder absoluto, a diferencia de lo que sostenía Lord Acton, puede ser transformado y reducido. La corrupción no es inevitable. No es cuestión de optimismo y de pesimismo, es una cuestión de racionalidad, voluntad y lucidez.

En su clásico estudio sobre la corrupción política en el México contemporáneo, Stephen D. Morris, establece como núcleo de la corrupción la deslealtad o traición a las reglas del Estado. Morris dice:

...la corrupción involucra un acto racional por parte de un funcionario público que se desvía de la promoción ideológicamente sancionada del interés común...desde una perspectiva más am-

⁴ Garzón Valdés, Ernesto, *Calamidades*, Barcelona, Gedisa, 2004, pp. 11-30.

⁵ Nieto, Alejandro, *Corrupción en la España democrática*, Barcelona, Ariel, 1997, p. 7.

plia, consiste en un representante del Estado (el funcionario público) que actúa contra las reglas del Estado. En un sentido más amplio, la corrupción corresponde a una discordia o incongruencia entre dos dimensiones de un mismo Estado...⁶

La última afirmación de Morris atiende a la divergencia entre el mundo real y el de las normas, a un problema que los juristas referimos cuando clasificamos, por ejemplo, la Constitución, en normativa, nominal o semántica.⁷

La corrupción tiene su origen, desde nuestro punto de vista, en lo siguiente: 1) en el poder formal e informal ejercido sin límites democráticos ni jurídicos, 2) en la debilidad o ausencia de instituciones que controlen y sancionen los desvíos de ese poder, y 3) en la ausencia o insuficiencia de mecanismos de participación ciudadana que le permitan a la sociedad vigilar, controlar y sancionar el poder.⁸

El dictamen del Senado que aprobó recientemente una reforma constitucional anticorrupción⁹ reconoce que: "...no existe un modelo institucional único ni predominante, puesto que éste obedece a la realidad de cada país, a las características del problema de la corrupción en el mismo y a su desarrollo institucional".

Sin embargo, en el dictamen no se analizan las causas y las características de la corrupción en México. Me pregunto cómo se pueden proponer soluciones sin conocer las causas y las ca-

⁶ Morris, Stephen D., *Corrupción política en el México contemporáneo*, México, Siglo XXI editores, 1992, p. 21.

⁷ Loewenstein, Karl, *Teoría de la Constitución*, 2a. ed., Barcelona, Ariel, 1983, pp. 216-222. La Constitución normativa es aquella que efectivamente es vivida por los destinatarios y detentadores del poder. La Constitución nominal es aquella donde las condiciones socio-económicas impiden una concordancia entre las normas constitucionales y las exigencias del poder. La Constitución semántica formaliza una situación de poder político en beneficio exclusivo de los que disponen del aparato coactivo del Estado.

⁸ Cárdenas Gracia, Jaime y Mijangos Borja, María de la Luz, *Estado de derecho y corrupción*, México, Porrúa, 2005.

⁹ 21 de abril de 2015.

racterísticas de la corrupción en México. Hagamos primero ese análisis.

El dictamen obvia y pasa de puntitas por lo fundamental. Las causas y las condiciones de la corrupción en México tienen que ver con el poder, la forma en que éste surge, se ejerce y no se limita o controla. Las medidas anticorrupción tendrían en ese sentido que ver con las limitaciones al poder, con domar al poder formal e informal. Las medidas anticorrupción son instrumentos de contrapoder.

¿Y quién tiene el poder en México? El presidente, las grandes empresas nacionales y transnacionales, los organismos financieros supranacionales, el duopolio televisivo, las cúpulas de los tres partidos mayoritarios. Ni el dictamen anticorrupción del Senado ni la reforma anticorrupción proyectada se ocupa de ellos.

Deja el poder del presidente intacto. No regula el poder inmenso de las empresas nacionales ni transnacionales, no limita la influencia indebida de los organismos financieros supranacionales en México, ni reduce el poder del duopolio o el poder arbitrario de los tres grandes partidos.

¿En qué consiste la reforma anticorrupción —aprobada por el Senado y la Cámara de Diputados—?. En un andamiaje elaborado por la oligarquía y sus escribanos. Una estructura institucional insuficiente y de realización a largo plazo, tal como reconocieron los “expertos” invitados por el Senado, que estará controlada por el presidente y los tres partidos mayoritarios.

La reforma anticorrupción aprobada por la Cámara de Diputados y el Senado es sumamente defectuosa. Apunto quince críticas:

- 1) No procede de manera amplia la extinción de dominio por delitos y faltas graves relacionadas con la corrupción —artículo 22 constitucional—. Sólo procede la extinción de dominio por delitos de enriquecimiento ilícito.
- 2) Los órganos internos de control que prevé el dictamen serán controlados por los tres partidos mayoritarios porque

- ellos tendrán el poder político para imponer a sus titulares —artículos 28 y 74 de la Constitución—.
- 3) El diseño del Tribunal Federal de Justicia Administrativa —artículo 73, fracción, XXIX-H de la Constitución— no augura independencia ni imparcialidad. Estarán detrás de él, el titular del Ejecutivo y las cúpulas de los tres partidos mayoritarios.
 - 4) Las auditorías al desempeño sólo dan lugar a recomendaciones y no a responsabilidades —artículo 74, fracción VI— de la Constitución.
 - 5) La Auditoría Superior de la Federación seguirá dependiendo constitucionalmente de la Cámara de Diputados, es decir, de los partidos mayoritarios. No se propone su autonomía constitucional y sus competencias, aunque se incrementan, no son las esperadas para enfrentar la corrupción propiciada desde el poder presidencial y desde la influencia indebida de los poderes fácticos —artículos 74 y 79 de la Constitución—.
 - 6) Las declaraciones patrimoniales y de intereses no son públicas —artículo 108 de la Constitución—.
 - 7) El presidente sigue intocado. No es susceptible de responsabilidad administrativa y el artículo 108 de la Constitución, tanto el vigente como el propuesto, lo dota de impunidad.
 - 8) El Poder Judicial tiene un tratamiento privilegiado. No forma parte del Sistema Nacional Anticorrupción —artículo 109 de la Constitución—.
 - 9) El Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, además de ser una estructura que no da cabida a estados y municipios, estará influido por la presencia del Ejecutivo a través de la participación de la secretaria del Ejecutivo responsable del control interno —artículo 113 de la Constitución—.
 - 10) El Comité Coordinador sólo producirá recomendaciones que no son vinculantes —artículo 113 de la Constitución—.

- 11) El plazo de prescripción en la materia es de siete años, por qué no 10 años, o por qué los delitos y las faltas relacionadas con la corrupción no son imprescriptibles —artículo 114 de la Constitución—.
- 12) El Sistema Nacional Anticorrupción es antifederalista. No participan los estados y municipios en su comité —artículo 113 de la Constitución—.
- 13) El desarrollo de la reforma se realizará a través de leyes generales en donde no participarán las legislaturas de los estados.
- 14) El dictamen no precisa cuáles son los delitos relacionados con la corrupción ni cuáles son las faltas graves de carácter administrativo. Todo se deja a la legislación secundaria.
- 15) El dictamen no alude a los conflictos de interés ni a las incompatibilidades de los servidores públicos.

En síntesis, el dictamen aprobado por los diputados y senadores mexicanos constituye una simulación que no resolverá la corrupción. Como dijimos consiste en proponer un andamiaje institucional que será controlado por el titular del Ejecutivo y por los tres partidos mayoritarios. Es un dictamen que no enfrenta al poder en México que es el productor de la corrupción en el país y, es una propuesta, que no brinda a los ciudadanos amplios mecanismos de participación ciudadana para enfrentarla.