

Reseñas

■.....
Irma Eréndira Sandoval Ballesteros, *Corrupción estructural: La teoría del doble fraude y las raíces de la impunidad en México*, Ciudad de México, Akal, 240 pp.

Por Stephen D. Morris, profesor emérito, Departamento de Asuntos Políticos y Globales, Universidad Estatal de Middle Tennessee.

A su impresionante perfil académico —autora de varios libros y artículos sobre corrupción y transparencia, y fundadora y coordinadora del Laboratorio de Documentación y Análisis de la Corrupción y la Transparencia de la UNAM— la doctora Sandoval Ballesteros ha sumado una gran experiencia práctica y profesional en los años recientes como diputada de la Asamblea Constituyente de la Ciudad de México (2016-2017) y titular de la Secretaría de la Función Pública durante los primeros años del gobierno de Andrés Manuel López Obrador (2018-2021). Mientras la gran mayoría de académicos, yo entre ellos, observamos eventos desde afuera, ella combina las perspectivas de académica, activista y funcionaria pública, las cuales se perciben y enriquecen en *Corrupción estructural*.

Si hay punto de partida de esta gran obra, es la paradoja de la coexistencia de la corrupción que persiste a lo largo de los años (en México y muchos otros países) *a pesar de* los múltiples esfuerzos, campañas, promesas y reformas para combatirla. Esclarecer esta paradoja requiere dos cosas: por un lado, explicar la naturaleza y forma de la corrupción que sufre México (el diagnóstico) y, por ende, la estrategia necesaria para abatirla (el tratamiento); y, por otro lado, identificar las fallas de la manera ortodoxa de entender y tratar a la corrupción en las últimas

DOI: <https://doi.org/10.60583/gypp.v34i1.8373>

décadas. En respuesta al primer reto, Sandoval Ballesteros, la académica, presenta su modelo teórico sobre la corrupción estructural que avanzó por primera vez hace unos años (Sandoval, 2013), ampliándolo aquí con la teoría del doble fraude y sus nexos con el neoliberalismo, para ofrecer una visión más amplia sobre una estrategia democrática para combatirla. Entrelazado a este análisis sobre la corrupción estructural, también nos ofrece una fuerte crítica de la perspectiva ortodoxa sobre la corrupción y sus intentos (y fracasos) en lugar de disminuirla.

En el primer capítulo ofrece su modelo sobre la forma dominante de la corrupción en México. A diferencia de otras fórmulas, lo que ella ha designado “corrupción estructural” representa una forma de dominación social basada en los abusos de poder, impunidad y la mala apropiación de los recursos públicos (p. 18). Producto de la fusión de poder económico y poder político, y la captura del Estado por intereses económicos —desarrollado en la teoría del doble fraude—, la corrupción estructural refleja un agudo desbalance de poder social, lo cual agudiza la exclusión social y amplía la distancia entre la sociedad y sus representantes. Por lo tanto, la corrupción estructural fomenta el rentismo, el clientelismo y la impunidad, mientras soslaya los principios e instituciones democráticas.

En el segundo capítulo, Sandoval Ballesteros añade a este modelo de la corrupción estructural la teoría del doble fraude, la cual subyace los nexos entre esta forma de corrupción y el neoliberalismo. Como explica en términos claros y fáciles de entender, el doble fraude combina la corrupción política-electoral del Estado con la corrupción financiero-económica del sector privado, facilitando así la transferencia de las responsabilidades públicas del Estado al sector privado donde operan con opacidad y mínima rendición de cuentas. Destacada como “el génesis de la corrupción estructural” (p. 115), esta captura del Estado por el sector privado, facilitada por las reformas neoliberales (particularmente las privatizaciones), fomenta la dominación de poderes fácticos, lo que resulta en corrupción sistémica. Esta forma de corrupción, como ella resalta, tiende a ser legal, aunque viola los derechos fundamentales del ciudadano y los éticos democráticos (p. 57). Para ilustrar el doble fraude, la profesora revisa los casos/escándalos icónicos en México, como Monex, Wachovia, HSBC, estafa maestra y Odebrecht, mostrando cómo los dos fraudes —políticos y financieros— “se nutren de forma simbiótica” (p. 75). Ciertamente, la teoría del doble fraude hace hincapié en lo difícil de diferenciar las dos formas de corrupción y cómo operan juntas para servir ciertos intereses particulares al costo del interés común.

Los planteamientos de la corrupción estructural y el doble fraude, en turno, están basados en una fuerte crítica del enfoque ortodoxo y neoliberal sobre la corrupción, los cuales han fracasado en abatir la corrupción: la otra parte de explicar la paradoja. Esta crítica, como anoté, está entremezclada en la presentación. Afirmando su enfoque radical dentro del estudio de la corrupción, ella señala las grandes diferencias entre estas dos perspectivas. Primero, el enfoque ortodoxo, ligado al neoliberalismo, los gobiernos neoliberales y representado por las organizaciones internacionales de anticorrupción, como Transparencia Internacional, tienden a percibir la corrupción como una conducta humana, no un fenómeno sistémico o estructural como ella plantea. Y, por supuesto, no está sola, ya que es parte de una tendencia mundial en los años recientes —una tendencia que surge, en parte, por los pocos resultados de combatir la corrupción— de ampliar el concepto de la corrupción como un fenómeno institucional y sistémico (Lessig, 2013; Thompson, 2018; Vergara, 2020). Como tal, la corrupción implica más que unas “manzanas podridas” basada en la avaricia humana como se suele decir, reflejando en su lugar las estructuras y balances (y desbalances) de poder (como enfatiza Johnston, 2014). Segundo, mientras la perspectiva ortodoxa tiende a considerar la corrupción como un acto ilegal, las teorías de la corrupción sistémica destacan la existencia de formas de corrupción legales involucradas dentro de la creación de las leyes, las reglas de las instituciones y la manera en que estas funcionan. Tercero, esta perspectiva reconoce que no son tanto (o únicamente) las ganancias personales las que motivan la corrupción —como siempre destacan las definiciones de la corrupción—, sino que la meta es “la acumulación de poder y privilegios por medios ilegítimos” (p. 19): o sea, para mantener el poder, para abusar de la autoridad y para crear las condiciones que aseguran la impunidad. Es preciso reconocer que al final de cuentas la mejor ruta para asegurar la impunidad es dictaminar las leyes y dirigir las instituciones de control para que el sistema fielmente se dedique a privilegiar sus intereses políticos y económicos.

Girando atención al reto de abatir a la corrupción, la paradoja señala cómo los grandes programas de alto perfil público de anticorrupción han rendido pocos resultados. Otra vez, esto no solamente ha pasado en México, sino que es una frustración mundial (Johnston y Fritzen, 2020; Rothstein, 2021). De hecho, el tercer capítulo ofrece datos e información confirmando estos pocos cambios en los niveles de corrupción al lado de la creciente concentración de riquezas y desconfianza en las instituciones del gobierno producto del neoliberalismo.

En su largo análisis de las estrategias de anticorrupción, Sandoval Ballesteros sigue combinando una crítica de programas existentes con una nueva estrategia,

incluso recomendaciones concretas. A nivel teórico, Sandoval, en el aspecto académico, subraya que el enfoque ortodoxo, por caracterizar a la corrupción como un problema técnico del Estado, ofrece soluciones puramente técnicas (supuestamente apolíticas) y consistentes con los intereses neoliberales. Como señala, “el neoliberalismo no buscó realmente confrontar y extirpar la corrupción, sino achicar la maquinaria estatal y sus actores tradicionales a favor de otro tipo de intereses y actores...” (p. 149). En turno, ella contrasta lo que llama “ethos tecnocráticos”, bajo el neoliberalismo, con “ethos democráticos” (p. 40): una estrategia basada en la perspectiva de corrupción estructural. Nuevamente, puesto que las ideas de la corrupción sistémica se concentran en la estructura de poder, la estrategia anticorrupción debe enfocarse en ajustar la estructura de poder por medio de aumentar el papel y el poder de la ciudadanía; es decir, fortalecer la democracia por medio de la participación social. El “remedio fundamental”, plantea, es “mayores dosis de democracia cívica y democracia económica” extendiendo los mecanismos de rendición de cuentas y fiscalización al sector privado tanto como al sector público (p. 206).

Bajo el título de “los laberintos de la lucha contra la impunidad”, el último capítulo se sostiene más en la experiencia de Sandoval Ballesteros como alta funcionaria pública, al ofrecer un análisis mucho más detallado sobre los problemas del sistema actual de anticorrupción en México. Con esta perspectiva desde adentro, describe el andamiaje del sistema anticorrupción, en particular el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA), como “el exceso de instituciones costosas, sobrerreguladoras y sobreburocratizadas, junto al solapamiento de normas, sistemas y estructuras organizacionales para la rendición de cuentas” (p. 181). Como consecuencia, ha sido impotente, sin capacidad de coordinar (su propósito principal), sólo agregando trabajo burocrático y con mínima participación ciudadana. En cambio, ella presenta una reforma institucional y orgánica —lo que se llama el heptágono de la integridad administrativa— para simplificar la estructura de la anticorrupción, definir mejor las áreas responsables para fiscalizar los gastos y programas federales, y fortalecer el papel del ciudadano. Compuesto por siete subsistemas (de función pública, de compras públicas, de fiscalización, de contabilidad gubernamental, de transparencia y rendición de cuentas, de combate a la impunidad, y de presupuesto y deuda pública) (p. 198), este plan de acción incluye, entre otros aspectos, incrementar el número de representantes ciudadanos al Comité de Participación Ciudadana (CPC), democratizar su selección, ampliar la temporalidad de sus presidencias, y darles el poder de veto (p. 203).

En suma, en este interesantísimo texto la doctora ofrece una teoría para entender la naturaleza de la corrupción en México, dibuja claramente sus nexos con el neoliberalismo y explica las fallas de los programas para combatir la corrupción. Así, arroja luz sobre la paradoja de la persistencia de la corrupción a pesar de los esfuerzos de combatirla. Al mismo tiempo, en términos mucho menos abstractos y de manera más práctica, detalla la impotencia del andamiaje anticorrupción en México y ofrece una alternativa.

Para terminar, quiero destacar un tema un poco escondido pero presente a lo largo del libro: el poder del enfoque ortodoxo sobre la corrupción y el neoliberalismo, y el desbalance de poder que yace en el núcleo de la corrupción estructural. Por un lado, este gran poder se muestra por la derrota de los avances en la lucha contra la corrupción durante los primeros años de López Obrador. En lo que Sandoval Ballesteros llama un periodo de “democracia revigorizada”, presenta y evalúa estos logros durante su tiempo en la SFP. Pero reconoce las eventuales contrarreformas del gobierno y el proceso de retroceso. Explicando este gran giro y decepción —parte, por supuesto, de la paradoja en tiempo actual—, subraya la “ralentización burocrática de las investigaciones sobre corrupción y las sanciones administrativas, lo cual fortalecía la percepción de impunidad” (p. 159). Al inclinarse a la realidad política, concluye que la lucha contra la corrupción estructural tocó “muchas fibras sensibles” y que “las inercias burocráticas y la falta de voluntad política de ciertos actores del gobierno y de los poderes fácticos frenaron muchos de nuestros proyectos de combate a la corrupción y de transparencia-expansiva” (p. 179) (tristemente, este incluyó amenazas y ataques personales contra ella y su familia). En corto, hay que reconocer, por un lado, la capacidad de los poderes fácticos y oficiales de contestar, resistir, obstaculizar, socavar y retroceder los avances anticorrupción, y, además, lo difícil que resulta reestructurar el poder dentro de la sociedad desde abajo. Aunque se considera la participación social como clave en esta transformación, es sumamente difícil fomentar y mantener un movimiento popular anticorrupción porque choca con la tendencia de cooptar, comprar o reprimir no sólo a la gente que se moviliza, sino también cooptar y desviar sus ideas.

Una parte de esta lucha se trata del aspecto ideológico. Por un lado, hay que cambiar la manera en que entendemos la corrupción, y aquí está parte de la gran contribución del libro y el trabajo de Sandoval Ballesteros. Esta superestructura ideológica sobre la corrupción ligada al neoliberalismo se sostiene en varios mitos, algunos ya señalados aquí: el mito de que la corrupción es una conducta individual, fomentada por características personales como avaricia, ambición y faltas

morales, vistas como las causas de la corrupción, lo que promueve la analogía de la “manzana podrida”, todo para distraer nuestra atención del sistema o el barril de las manzanas; el mito de asociar la corrupción con el Estado (en particular los Estados de los países en vías de desarrollo), en vez de verla como un problema estructural de poder social (el cual sostiene la idea común de que el Estado es, por naturaleza, corrupto y la raíz, no la solución, del problema). Por lo tanto, imagina el Estado como el obstáculo y busca achicarlo y desarticularlo, mientras considera a la vez sagrada la eficiencia del mercado y busca transferir las responsabilidades del Estado a las empresas privadas, las cuales operan sin transparencia y libres de mecanismos de rendición de cuentas o sin el afán de promover o proteger los intereses del pueblo. Al mismo tiempo, este sistema ideológico ofrece una manera para explicar o descartar los fracasos del neoliberalismo, echando la culpa a la corrupción (y avaricia) de unos cuantos (malos) políticos.

Es posible reconocer ciertos avances en esta lucha, por supuesto. El pueblo ya entiende y exige más. No sólo ha cuestionado el neoliberalismo en los últimos años, sino también muestra señales de adoptar una perspectiva de la corrupción como algo sistémico y estructural. Varias encuestas, por ejemplo, muestran cómo el público tiende a relacionar la corrupción más con la manera en que los partidos políticos y sus representantes en el congreso no toman en cuenta sus demandas o necesidades, sirviendo en su lugar los intereses de las élites. Por supuesto, el punto de la perspectiva alterna de la corrupción sistémica, como explica Sandoval Ballesteros aquí, no es que la corrupción como conducta, el cohecho, la extorsión, el robo de recursos, la mordida no existan, sino que estos, primero, surgen a partir de la corrupción estructural y, segundo, que la corrupción legal e institucional del sistema perjudica más a la democracia que las mordidas en la calle o en las oficinas burocráticas. Reconocer ciertos avances es darse cuenta de que la corrupción de hoy es diferente de la de hace algunos años; actos que antes se permitieron, ahora no se permiten (por lo tanto, las corruptelas ahora son más sofisticadas). También es darse cuenta de que la gente ha podido levantar su voz para exigir la rendición de cuentas, convirtiendo la transparencia y la rendición de cuentas en derechos fundamentales y cotidianos. Como bien reconoce Sandoval Ballesteros en este libro, la lucha contra la corrupción es parte fundamental de la lucha para democratizar a la democracia.

La Corrupción estructural enriquece el estudio de la corrupción, sobre todo en el caso mexicano. No sólo confirma a Sandoval Ballesteros como una gran pionera en el estudio de la corrupción como un fenómeno estructural y sistémico, sino también como líder en la lucha contra la corrupción y su naturaleza antide-

mocrática en México. El tomo merece la consulta no solamente por académicos y estudiantes de la corrupción, sino también por activistas y ciudadanos. Es un libro sumamente importante en el debate académico y en la lucha permanente contra la corrupción. Todavía el mundo está esperando los resultados. ☞

REFERENCIAS

- Johnston, Michael (2014), *Corruption, Contention and Reform: The Power of Deep Democratization*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Johnston, Michael y Scott A. Fritzen (2021), *The Conundrum of Corruption*, Londres y Nueva York, Routledge Corruption and Anti-Corruption Studies.
- Lessig, Lawrence (2013), “Institutional Corruption”, en Edmond J. Safra Working Papers núm. 1, Harvard University-Edmond J. Safra Center for Ethics, marzo.
- Rothstein, Bo. (2021), *Controlling Corruption: The Social Contract Approach*, Londres, Oxford University Press.
- Sandoval-Ballesteros, Irma Eréndira (2013), “From ‘Institutional’ to ‘Structural’ Corruption: Rethinking Accountability in a World of Public-Private Partnerships”, Edmond J. Safra Working Papers núm. 33, Harvard University-Edmond J. Safra Center for Ethics.
- Thompson, Dennis F. (2018), “Theories of Institutional Corruption”, *Annual Review of Political Science*, 21, pp. 495-513.
- Vergara, Camila (2020), *Systemic Corruption: Constitutional Ideas for an Anti-oligarchic Republic*, Princeton, Princeton University Press.