

En contexto

**Sistema Nacional
Anticorrupción: ¿continuidad
o ruptura? Una historia de los
mecanismos “anticorrupción”
en México**

Enero 2018



CÁMARA DE DIPUTADOS
LXIII LEGISLATURA



Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública

Sistema Nacional Anticorrupción: ¿continuidad o ruptura? Una historia de los mecanismos “anticorrupción” en México

Luis Angel Bellota*

“La corrupción es como una bola de nieve: una vez que empieza a rodar seguirá creciendo”.
Charles Caleb Colton.

1. Diagnósticos del problema y situación actual

Afirmar que la corrupción es un asunto grave que compromete nuestro futuro por las distorsiones que le impone a la economía,¹ las fallas que produce en la administración pública y la degradación moral de la sociedad, es una verdad de Perogrullo. Todos lo sabemos. De mucho tiempo atrás hemos asumido que el gobierno está plagado corrupción, que ésta es un lastre irresuelto y que las instituciones encargadas de combatirla han sido rebasadas por el problema. Para matizar tales observaciones, otros dirán con acierto que este fenómeno no debe circunscribirse exclusivamente al campo político, donde el común lo asocia más, sino al resto de las actividades humanas. Si nos guiamos por la percepción social de esta lacra podemos darnos una idea de su magnitud. En un sondeo reciente que realizó el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM sobre el *ranking* de problemas que más preocupan a los mexicanos, el 70 por ciento de la población encuestada por la máxima casa de estudios colocó en segundo lugar a la corrupción, después de la inseguridad, como la principal inquietud que aflige al país.²

En otra medición de opinión pública realizada por el CESOP confirmamos la preocupación que genera este problema entre la ciudadanía. En la encuesta que realiza cada mes este centro de estudios parlamentarios el 56 por ciento de las personas consultadas dijo que los responsables de

*Licenciado en Historia por la Universidad Iberoamericana y pasante de la maestría en Estudios Latinoamericanos por la UNAM. Investigador asistente en el área de Estudios Regionales del CESOP. Correo de contacto: cuebellota@hotmail.com.

¹ Para la doctora María Amparo Casar, del Instituto Mexicano para la Competitividad, la corrupción, a la que define como “el enemigo número uno de México”, le cuesta al país 890 mil millones de pesos: algo así como el 5% del PIB, 87 veces el presupuesto de la Universidad Nacional Autónoma de México o 7.7 veces el de la Secretaría de Desarrollo Social. La politóloga sentencia: “Esto le da la razón a quienes afirman que la mejor reforma fiscal es la reducción de la corrupción”. *Excelsior*, 10 de noviembre de 2015, p. 6, dinero.

² María Marván Laborde, Fabiola Navarro Luna *et al.*, *La corrupción en México: percepción, prácticas y sentido ético. Encuesta Nacional de Corrupción y Cultura de la Legalidad*, México, UNAM, 2015, p. 69.

haber cometido actos ilícitos no eran castigados, mientras que el 71 por ciento consideraba que la corrupción había aumentado en los últimos doce meses. No sería tan errático pensar que semejante percepción se deba a la lentitud, la “tramitología” o la recurrente inoperancia en el funcionamiento administrativo del sector público pues, en esa misma encuesta, una de cada cuatro personas reconoció que, también en el último año, les habían pedido dinero para agilizar alguna clase de trámite. Los resultados de la medición afirmaban que uno de cada diez sí había accedido a pagar el soborno solicitado.³

La percepción social de la corrupción que recoge tanto la UNAM como el CESOP en sus respectivas encuestas se corresponde con los datos que arroja Transparencia Internacional. Esta reconocida organización no gubernamental que promueve políticas públicas para prevenir y erradicar delitos económicos, así como latrocinios en la administración pública de los países en donde tiene presencia, en su último índice de percepción sobre la corrupción, coloca a México en el lugar número 123. Nuestro país se ubica al nivel de Azerbaiyán, Sierra Leona, Yibuti, Honduras, Laos, Paraguay y Moldavia.⁴ Tampoco es satisfactoria la posición de México dentro del G-20, bloque de naciones de la cual es miembro y en la que ocupa el escalafón decimoctavo en materia de combate a la corrupción. Su situación en la OCDE es aún más baja que en la del grupo donde se reúnen las 20 economías más importantes del planeta. En ella, México aparece en último lugar.⁵

Nadie podrá decir que Transparencia Internacional realizó este índice con cálculo político o que presenta deficiencias metodológicas en los estudios que hace. La seriedad de sus análisis para monitorear prácticas de buen gobierno no sólo nos brinda una idea aproximada de la imagen que guardan las autoridades frente a los ciudadanos –lo cual nos remite a la calidad institucional de cada Estado– sino también nos obliga a repensar con urgencia en los medios para prevenir y castigar con la mayor eficacia posible este flagelo que, de seguir así, nos condena a ver el desmoronamiento permanente de cualquier proyecto nacional, política pública o plan de desarrollo. Este problema atraviesa y está presente en los otros retos que atorran el avance del país. A dónde quiera que volteemos la mirada hay indicios o pruebas evidentes de abusos, conflictos de interés, desvíos de recursos, mal uso de los mismos, omisiones y condicionamientos en la ley o falta de

³ Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *Encuesta telefónica nacional. Transparencia y rendición de cuentas*, Cámara de Diputados, noviembre 2016, <http://www5.diputados.gob.mx/index.php/camara/Centros-de-Estudio/CESOP/Opinion-Publica/Encuestas/Encuesta-telefonica-nacional-Transparencia-y-Rendicion-de-cuentas>.

⁴ Transparencia Internacional, *Índice de percepción de la corrupción 2016. Enfoque para México*, México, Transparencia Mexicana, 2017, p. 2.

⁵ *Ibid.*, p. 3.

transparencia. Consecuentemente, la corrección de estos vicios es pieza clave para hacer que las cosas funcionen al compás de las necesidades que presenta cada sector de la sociedad. Menos corrupción significa mejores réditos en la economía, mayor eficacia en el servicio público y más calidad de vida para la población.

Las políticas anticorrupción requieren un compromiso que sea creíble por parte del gobierno. Para ser más precisos: más allá de las diferencias partidistas de cada gestión, debe haber continuidad institucional entre los responsables de conducir la administración pública. Reinventar las cosas cada seis años, además de significar un derroche de recursos, enreda el trabajo legislativo pues la adecuación y sintonización de las leyes puede retrasar su aplicación. En otras palabras, la falta de uniformidad, continuidad y coordinación seguirá dificultando los esfuerzos para castigar actos ilícitos. La proyección de esta aspiración y su concreción legal requieren, obligatoriamente, el trabajo sincronizado entre la federación y los estados a través de órganos autónomos. De ahí que el recientemente creado Sistema Nacional Anticorrupción pretenda su federalización, es decir, que las 31 entidades de la República cuenten con sus correspondientes sistemas locales anticorrupción y su funcionamiento no se vea viciado por la influencia del ejecutivo estatal.

Hasta el 19 de julio pasado, cuando el SNA cumplía un año en operaciones, sólo Querétaro acataba todos los requerimientos para su desempeño. En el resto del territorio nacional seis estados contaban con un fiscal, cinco con magistrados anticorrupción y uno más con los comités de Participación Ciudadana que contempla el nuevo sistema.⁶ Los avances no han sido parejos en tiempo y forma. Apenas en septiembre del presente año la Secretaría Ejecutiva del SNA recibió los recursos monetarios para ejercer sus funciones.⁷ Hasta ahora, no son pocos los gobiernos estatales que reportan algún atraso en la implementación de su respectivo organismo anticorrupción.

En vista de estos y otros rezagos comentados por la opinión pública, es posible que el SNA no cumpla en el corto plazo con las expectativas de la sociedad civil. El rendimiento de buenos frutos por parte de este órgano demorará mientras no se cumplan con todos los requisitos normativos e institucionales que debe cubrir para funcionar óptimamente. A pesar de sus tropiezos iniciales, la sola instauración del referido sistema ya es un logro relevante. Como toda instancia de reciente creación, es comprensible que presente adeudos e imperfecciones que, con el tiempo,

⁶ *Excelsior*, 19 de julio de 2017, p. 6.

⁷ “El documento del [Presupuesto de Egresos de la Federación] para 2018 indica que serán más de 10 mil millones de pesos, de los cuales 3 mil 900 millones corresponden a los integrantes del Comité Coordinador del sistema”. *La Jornada*, 10 de septiembre de 2017, p. 8.

vayan desapareciendo y sean corregidas. La idea de reformar las disfuncionalidades dentro de la administración pública no es de reciente data. Ha tenido diferentes momentos y no necesariamente se ha propuesto sistematizar con apego a una normatividad, de forma sostenida, el castigo de acciones que entrañan un beneficio privado en menoscabo del interés público o en contrasentido de la legalidad.

El SNA ha sido precedido por una serie de intentos fallidos y ensayos sexenales que, desde hace 35 años, buscan acabar con el derroche, la opacidad y el saqueo de recursos y bienes públicos. Empero, en una visión de largo plazo, rascándole un poco más a la historia, la aspiración de someter a revisión y penalizar situaciones indebidas o realizadas fuera de la ley se ha dosificado desde hace cuatro siglos. En cada ciclo histórico, cuando la rapiña de las cuentas públicas o los negocios particulares entablados al cobijo del poder exceden el límite, los responsables de conducir a la sociedad, sea por el genuino deseo de justicia o porque las circunstancias políticas así lo han determinado, dan cauce a la purga de malos elementos. A continuación haremos un ejercicio retrospectivo de lo que podríamos llamar, con perdón del anacronismo, “políticas anticorrupción”.

El objetivo de presentar una revisión histórica que marque las diferencias y los contextos en los que el Estado ha castigado los abusos y las torceduras deliberadas al marco legal para fines privados a manos de sus propios representantes radica en abrir la discusión sobre qué tanto debemos esperar y exigir del SNA. ¿Hasta dónde las inercias del pasado pueden hacerlo una continuación más de las intentonas previas para abatir la corrupción? ¿Nos encontramos, acaso, ante una solución definitiva que, como toda creación humana, es y será perfectible? Todo parece indicar que éste es innovador y, ahora sí, viene salvaguardado por el empuje de amplios sectores de la sociedad civil. Sin caer en el desánimo, es importante que pensemos nuestra realidad histórica y busquemos conjugarla con los retos del presente y las transformaciones aceleradísimas que impone la globalización. Justo por qué sabemos de dónde venimos y por qué analizamos con preocupación las dificultades que nos han surgido —o que se han agravado— en estos primeros años del siglo XXI, es apremiante hacer de México un país de leyes. Este deseo colectivo, que viene desde José María Morelos y el Congreso de Apatzingán, que se reitera con la Reforma de Benito Juárez y se plasma en la Constitución de 1917, es una asignatura pendiente que se ha tornado difícil de hacer cumplir. El repudio ciudadano contra la corrupción debe transformarse en un compromiso de acción política desde la sociedad civil.

2. El combate a la corrupción en la historia de México

Escribir una historia de la corrupción en México debe ser una tarea lo que sigue de titánica y a la vez digna de elogio para quien la lleve a buen puerto. Es un problema del cual se tienen registros desde el Virreinato. Aunque puede percibirse su agravamiento bajo ciertos periodos de nuestra historia, sobre todo si hay penurias económicas de por medio, los estudiosos del pasado no disponen de todas las fuentes documentales necesarias para analizar y comprobar los efectos perniciosos que deja a su paso. Una aproximación que podría acercarnos a ella son los testimonios y observaciones de segundo orden en los que se menciona. Si los periodistas que la investigan y los fiscales que la combaten arduamente reúnen todas las pistas que deja a su paso, con mayor razón podemos imaginar lo difícil que es para los historiadores.

Si en otros campos dentro de la historia sobran los huecos de información o sólo quedan indicios, entenderíamos por qué un trabajo historiográfico sobre los malos hábitos de la burocracia o las acusaciones de enriquecimiento ilícito que suelen pesar sobre la clase política son una apuesta arriesgada en la que tal vez queden más sospechas que certidumbres. Metodológicamente, cuantificar y evidenciar la corrupción no es tarea sencilla. Ayer y hoy, quien comete conductas indebidas que comprometan su integridad legal, por simple lógica, no dejará pruebas que lo culpabilicen. Sólo alguien con poca pericia o que sea demasiado ambicioso delata su participación en actos ilícitos.

Uno parámetro que bien podría auxiliar un estudio retrospectivo de la corrupción en México son las medidas que se han intentado aplicar para castigarla. Desde el Virreinato, su sola existencia, aunque haya sido más en el papel y menos en la realidad, es un referente que nos sirve para saber qué tan crítico llegaba a ser este vicio en la vida pública. Todas las autoridades la han practicado y todas las sociedades bajo su jurisdicción la han padecido. Ahora bien, no siempre fue una prioridad ni adquirió la importancia que en la actualidad le prestamos. Aunque resulten difíciles de comprobar los delitos que circundan a todos los funcionarios gubernamentales plausiblemente relacionados con sobornos, tráfico de influencias, desvíos de dinero y apropiación de recursos, a partir de las medidas adoptadas por los gobiernos de turno que voltearon a ver la corrupción es posible dimensionar la irritación social y los daños administrativos que ésta ocasionaba y sigue ocasionando.

Virreinato

Aunque formaban parte de la tradición jurídica española medieval,⁸ en toda la América hispánica las autoridades peninsulares podían castigar a sus representantes en el Nuevo Mundo con los juicios de residencia. Este medio de control tuvo que extenderse a los territorios ultramarinos del imperio, en virtud de las distancias que había de por medio.⁹ Era aplicable a los virreyes pero también a los gobernadores, oidores de la Audiencia, alcaldes, fiscales, protectores de naturales, oficiales de las casas de moneda, escribanos, mayordomos y una larguísima lista de funcionarios. Cada juicio de residencia examinaba el trabajo desempeñado por los funcionarios salientes; a lo largo del mismo, los imputados permanecían bajo arraigo. Las penas y sus atenuantes variaron con el tiempo y dependían de las faltas cometidas; los procesados tenían la oportunidad de apelar al fallo. Como parte del proceso, “a través de pregones, se convocaba a todos aquellos que hubiesen sido agraviados por el funcionario encausado, a fin de que formularan sus acusaciones y aportaran las pruebas correspondientes”.¹⁰ Las residencias, como también eran conocidas, sirvieron para castigar abusos y excesos cometidos en nombre de la Corona; al cabo de tres siglos terminaron adquiriendo un carácter casi protocolario y Carlos IV optó por suprimirlos. En algunos casos, si así lo ameritaban las circunstancias, como fue el juicio de residencia de don Miguel José de Azanza, duque de Santa Fe, el arraigo podía extenderse a los asesores, secretarios, empleados y allegados del residenciado.¹¹

Los juicios de residencia estaban divididos en dos partes. En la primera se investigaba de oficio la conducta de los residenciados; en la segunda los censores recibían las demandas que los súbditos ofendidos interponían a fin de obtener la reparación del daño por el cual acusaban al virrey. La primera parte de las residencias se realizaba de forma secreta, la segunda era pública pues convocaba la participación de terceras personas. El primero en ser sometido a esta clase de

⁸ “Los reyes católicos reestructuraron la institución para afianzar la justicia y fortalecer la monarquía. En las Cortes de Toledo de 1480 se ordenó que los corregidores, alcaldes, alguaciles o merinos de cada lugar, hicieran residencia por treinta días, señalando que si al recibirse de sus cargos no otorgaban fianzas llanas y abonadas de cumplir con lo sentenciado, se les embargaría el último tercio de su salario para indemnizar a los agraviados. Al juez culpable se le desterraba, inhabilitaba o condenaba a restituir con las setenas (el séptuplo) lo mal llevado”. Miguel Ángel Fernández Delgado y José Luis Soberanes Fernández, “Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México”, en *Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, SCGF/UNAM, 1994 (Estudios doctrinales, 165), p. 14.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Carlos Ernesto Barragán y Salvatierra, “El Virreinato y el Juicio de Residencia a don Miguel José de Azanza”, en *Cultura Jurídica de los Seminarios de la Facultad de Derecho*, núm. 4, octubre-diciembre 2011, p. 155.

¹¹ *Ibid.*, p. 156.

auditoria, recordémoslo, fue Hernán Cortes. El juicio lo llevó Luis Ponce de León, enviado de Carlos I. El conquistador recibió al emisario real sabiendo que venía por su cabeza. Este proceso, explica Christian Duverger, biógrafo de Cortes, más que una celosa revisión de cuentas escondía una destitución política. Para historiador francés, el emperador “se revelaría como un experto en el juicio de residencia, cuya filosofía es muy simple: yo te nombro, tú te enriqueces, yo te hago juzgar en residencia, eres destituido y yo tomo todos tus bienes y recomienzo con otro”.¹² Para fortuna del extremeño, Ponce de León enfermó al poco tiempo de llegar a tierras mesoamericanas y falleció el 20 de julio de 1526 víctima de una epidemia. *Ipsa facto*, el juicio se cancela, Cortés recupera su título de capitán general y gobernador de Nueva España y la amenaza del proceso desaparece.¹³

Pero regresemos a las características de los juicios de residencia. Al principio, desde España se decidían los tiempos y el personal que presidiría las residencias; pocas veces se delegó esa responsabilidad en los vicarios del soberano que radicaban en territorio americano. Posteriormente, las disposiciones en la materia pasaron a ser modificadas y tanto los presidentes como los oidores de las audiencias quedaron facultados para mandar a personas que ejecutasen las residencias. El Consejo de Indias, por su parte, podía intervenir y juzgar también al virrey o al gobernador si lo creía conveniente.¹⁴ En este lado del Atlántico, hasta 1585, la Audiencia cumplió con el encargo de elegir al juez de residencia de los corregidores y alcaldes mayores. 159 años después, por conducto de una Real Orden, el presidente del Consejo de Indias se reservaba el derecho de proponer ante la Corona el nombre del juez que residenciaría al virrey. Tiempo después, la designación la hicieron los presidentes sin necesidad de consultárselo al rey. A lo largo de dos siglos la responsabilidad de efectuar las residencias recayó en una persona; en el siglo XVIII se instituyó una terna de tres individuos pues en ocasiones acontecía que el encargado de juzgar a las autoridades fallecía o se negaba a cumplir su encomienda por las distancias. Cada residenciador debía contar con un escribano; si por alguna razón no tenía a nadie que tomara nota de lo que acontecía en el juicio él mismo podía hacerlo pero con tres personas que fungieran en calidad de testigos.¹⁵

El segundo mecanismo de monitoreo del que se valía la Corona para examinar los manejos financieros en sus dominios ultramarinos fueron las visitas. Las había de dos tipos: las ordinarias

¹² Christian Duverger, *Cortés*, México, Taurus, 2010, pp. 285-286.

¹³ *Ibid.*, p. 287.

¹⁴ Fernández y Soberanes, *op. cit.*, p. 15.

¹⁵ *Ibid.*, pp. 16-17.

y las extraordinarias. Las primeras eran giradas por un oidor de las audiencias dentro de su territorio, las segundas las acordaba el Consejo de Indias. Las dos tenían lugar cuando existían sospechas de traición a la autoridad real. En las visitas de carácter extraordinario, los responsables de ejercerlas eran enviados directamente desde España y, dada su solemnidad, se ocupaban de investigar a las altas esferas de la política novohispana. Para evitar que aceptaran propuestas indecorosas por parte de los funcionarios a los que debían auditar, los visitantes recibían un salario por demás elevado. No podían hacerse acompañar de familiares y servidumbre, tampoco de los oidores. Al final de sus labores, a cuenta de su desempeño, recibían una bonificación extra. Sin embargo no podían gozar de sus ingresos hasta que no lograran resolver las causas.¹⁶ Cuando las condenas emitidas por el Consejo dictaban privación de la libertad o penas corporales, “podían ser objeto del recurso de suplicación en las residencias pero no en las visitas”.¹⁷ Hablamos de procedimientos y penalidades aún más severas.

En ambas clases de visitas, los funcionarios ejercían labores de inspección administrativa; una rutina fundamental de sus ocupaciones era la de inquirir personas y recopilar opiniones sobre el comportamiento de tales o cuales funcionarios. Sin este material testimonial no podían comenzar juicio alguno. Sin embargo, entre las dos categorías de visitantes, los extraordinarios eran más temidos y recelados pues detentaban la potestad para remover al virrey y asumir su cargo.¹⁸ Los visitantes duraban largos periodos de tiempo –a veces años– y, aunque significaban un gasto e interrumpían las tareas ordinarias de la burocracia local, su importancia no sólo descansaba en las consecuencias jurídicas para los funcionarios que podía destituir el enviado del rey sino en la función política de vigilar y mantener el control. Las facultades de un visitante eran de tal envergadura que, si lo consideraba pertinente, contaba con el aval del monarca para cambiar la organización de autoridades.¹⁹

Debido a las dificultades que imponían las enormes distancias y los tiempos que tardaba la comunicación entre la metrópoli y las cabeceras más alejadas del imperio hispánico, la Corona española se vio en la penosa necesidad de ceder un amplio margen de acción a sus representantes allende los océanos. Sin embargo, se trató de una autonomía relativa. Los Austria, junto con la

¹⁶ *Ibid.*, p. 31.

¹⁷ *Ibid.*, p. 32.

¹⁸ Fernando Ciarmitaro, “El virrey y su gobierno en Nueva España y Sicilia. Analogías y diferencias entre periferias del imperio hispánico”, en *Estudios de Historia Novohispana*, núm. 39, julio-diciembre 2008, p. 147.

¹⁹ *Ibid.*, p. 137.

defensa de la fe, ponderaron la justicia como el fin principal del Estado.²⁰ En ese sentido, “en la forma de pensar y actuar” de la aludida estirpe real, dice Pilar Arregui Zamorano, “se ve una preocupación por conseguir una buena administración de justicia”. En una instrucción de 1545 que Carlos I le dirige a su hijo Felipe reitera que durante sus ausencias fuera de España ponga cuidado en los asuntos relacionados con esta función. Años después, cuando éste último ya no era príncipe sino rey, un cronista llamado Antonio Tiéfolo desliza en una carta el siguiente comentario: “Este monarca es tan estricto observador de la justicia que se le moteja de severo”.²¹

En un estudio sobre los visitadores, la mencionada historiadora de la monarquía hispánica menciona que Felipe II no perdonaba corruptelas administrativas entre sus subalternos. Jonathan I. Israel, otro historiador abocado al periodo, coincide con Arregui sobre la férrea disciplina y “las normas relativamente altas de integridad burocrática” que caracterizaron su reinado.²² Lo que este soberano había consolidado para buen del funcionamiento del imperio, su sucesor dio marcha atrás. La delegación de obligaciones en manos de los validos degeneraba en actos inmorales que permeaba en ambos lados del Atlántico a los representantes del poder regio. Para darnos una idea, a manera de contraste entre ambos monarcas, comenta Israel: “la corrupción y el despilfarro se difundieron de manera alarmante; y no sólo esto, sino que también la corte parecía decidida a preocuparse menos mientras más graves fueran las dificultades de la nación e interesarse cada vez más en los placeres, las diversiones, los espectáculos, la moda y el arte”.²³

La relajación de las leyes, la perversión del poder y la recurrencia a prácticas corruptas durante el reinado de Felipe III provocaron una reacción reformista cuando éste fue sucedido en el trono por su hijo. Felipe IV parecía una emulación de su abuelo y, en más de un sentido, así fue. Entre 1621 y 1643, un actor clave que quizá fue la esencia misma del proceso renovador que emprendió la Corona para depurarse a sí misma y reafirmar sus compromisos en Europa, pero también su hegemonía en América, fue Gaspar de Guzmán, mejor conocido como duque de Olivares. Una de las tantas políticas que caracterizó su pasó por la historia de España, lo que entonces tenía relevantes implicaciones en el Nuevo Mundo, fue la lucha contra la corrupción.

²⁰ Pilar Arregui Zamorano, *La Audiencia de México según los visitadores: siglos XVI y XVII*, México, UNAM, 1985, p. 49.

²¹ *Idem.*

²² Jonathan I. Israel, *Razas, clases sociales y vida política en el México colonial (1610-1670)*, México, FCE, 1999, p. 139.

²³ *Idem.*

En lo tocante a la Nueva España, Olivares nombró virrey a Diego Carrillo de Mendoza y Pimentel, el marqués de Gelves, para que diera seguimiento y aplicación a su política reformista. Para asegurar que estaban siguiéndose a pie juntillas las políticas de Olivares, en 1621, Carrillo de Mendoza llegó con el espíritu renovador que imperaba en Madrid.²⁴ Mientras el valido de Felipe IV trataba de arreglar el sistema de recaudación fiscal y relanzaba la preponderancia española en el viejo continente –lo que años después empujó una guerra con la Francia de Richelieu–, la política hacia las Indias que la Corona le había encomendado al referido marqués buscó la rehabilitación del gobierno mediante la reducción de los presupuestos, el recorte de personal innecesario, la moralización de la vida pública, la persecución de evasores fiscales y purgas contra la corrupción. Los abusos desenfrenados y malos hábitos que había en la estructura burocrática novohispana –y con los cuales se topó el marqués de Gelves– habían horrorizado al visitador Landeras de Velasco cuando vino en 1609; el aludido funcionario real encontró una corrupción escandalosa en el puerto de Veracruz. Asimismo, Pedro Vergara Gabiria, oidor de la audiencia a quien le encargaron atender el funcionamiento de las aduanas una década después, reportó con sorpresa “la frecuencia con que los burócratas y los contrabandistas se coludían para defraudar al fisco”.²⁵

El gobierno de don Diego fue uno de los más comprometidos en luchar contra la corrupción, que desde entonces azotaba la real hacienda. Evidentemente no acabó con ella pero durante el tiempo que estuvo en Nueva España logró mejoras sustantivas. Hasta antes de su abrupta salida por un motín popular que lo echó del palacio en 1624, debido a un conflicto que instigó el arzobispo de México en contra suya, el marqués de Gelves elevó la recaudación gracias al cumplimiento de las disposiciones que regulaban el comercio y las actividades económicas. En una carta al Consejo de Indias, el representante de Felipe IV acusaba a la burocracia colonial y a los comerciantes de defraudar al rey.²⁶ Los vestigios documentales que hablan de su breve periodo como virrey –y que yacen en el Archivo General de Indias– dejan ver las trabas que fue encontrándose mientras gobernaba y las enemistades que se granjeó por intentar reducir privilegios, cobrar los impuestos que debían pagarse y castigar –con multas y arraigos domiciliarios– a los responsables de no cumplir con sus disposiciones.

²⁴ “Modelo de puritano de derecha y de político tiránico, Gelves aborrecía todos los vicios, el despilfarro, y la ostentación y consideraba la reforma de la sociedad como un deber sagrado. A los sesenta y cuatro años de edad, poseía gran experiencia como soldado, un rígido concepto de la disciplina y una carrera sumamente distinguida. [...]”. *Ibid.*, p. 140.

²⁵ *Ibid.*, p. 127.

²⁶ *Ibid.*, p. 128.

Otro aspecto de su gobierno que demuestra el compromiso por reformar la administración pública –y que también podría calificarse como un intento olvidado de implementar políticas sociales– fue la regulación en el precio de los cereales. Consciente de que las distorsiones en la compraventa del maíz eran culpa de los distribuidores de grano convertidos en acaparadores, en consecuencia, el marqués de Gelves intentó encarcelarlos pues sus prácticas dañaban a la población.²⁷ Este episodio ejemplifica la voluntad, no todo el tiempo presente, de revisar y penar las tretas de quienes abusaban del poder o buscaban la defensa de sus fueros a pesar del daño social o la ruina económica que tal situación generaba.

Los sucesores de Carrillo de Mendoza tampoco lograron conciliarse con los comerciantes criollos, la Audiencia y el clero. Las fricciones que despertó el ensayo reformista que tuvo lugar entre 1621 y 1624 las heredó Rodrigo Pacheco y Osorio, marqués de Cerralvo. Cuando éste recibió la llegada de Pedro de Quiroga, visitador encargado de presidir su juicio de residencia, las acusaciones de corrupción que rodearon a su gobierno fueron utilizadas en su contra. Por un lado existían las pruebas que lo incriminaban, por el otro los antagonismos con los criollos apuraron su defenestración.²⁸ Un destino similar tuvo el sucesor del sucesor de Cerralvo, Diego López de Pacheco Cabrera. Éste, también conocido como marqués de Villena, decimoséptimo virrey de la Nueva España, tuvo como visitador al obispo Juan de Palafox y Mendoza, quien, a la postre, lo depondría del cargo. El prelado lo declaró adverso al rey por su parentesco con la nobleza lusitana, que recientemente había promovido la separación de Portugal de la monarquía hispánica.²⁹

Durante su misión fiscalizadora, Palafox revisó las cuentas de la Iglesia, la Universidad y la Audiencia. Desde el principio, “se dispuso a reunir informes, de todas las fuentes posibles, sobre los gobiernos de los virreyes Cerralvo y Cadereita y el comportamiento de sus asociados, además de todos los datos relacionados con la Audiencia, los corregidores, los sistemas fiscales y el

²⁷ *Ibid.*, pp. 142-145; María Cristina Torales Pacheco, “Políticas de renovación y movimientos populares en la Nueva España”, en *Mundo hispánico II*, clase de licenciatura, México, UIA, 24 de agosto de 2005, apuntes.

²⁸ “El marqués de Cerralvo terminó su periodo de gobierno de manera muy semejante a cómo lo había empezado. De acuerdo con un informe secreto enviado en 1634 por los aduaneros de Veracruz, la corrupción era entonces más general que nunca. Poco antes, el virrey había mandado a dicho puerto a un oidor de la Audiencia, escogido entre sus partidarios, supuestamente para combatir los fraudes, pero en realidad para organizar uno mayor en el comercio de Caribe, y en este fraude estuvieron implicados el propio marqués de Cerralvo, unos oidores de la Audiencia y varios corregidores. Cabe suponer, pues, que los criollos hayan recibido con regocijo la noticia de la llegada del sucesor de Cerralvo, el marqués de Cadereita, quien en julio de 1635 desembarcó en compañía de un nuevo visitador, Pedro de Quiroga y Moya, juez encargado del juicio de residencia de Cerralvo. Por fin se presentaba al menos la posibilidad de llamar a cuentas al virrey [...] y sus subordinados”. Israel, *op. cit.*, pp. 190-191.

²⁹ El marqués de Villena fue removido y recibió un juicio que, pese a haberlo declarado inocente, dañó su honra de noble. Torales Pacheco, *op. cit.*, apuntes.

comercio con el Perú”.³⁰ A muchos les impuso el pago de una multa por sus irregularidades, como los corregidores de Texcoco y Tepeaca, y otros fueron deportados de la Nueva España: fue el destino del comerciante vasco Antonio Urrutia de Vergara. En el año previo a su ascensión como virrey, Palafox resolvió cien casos. Los empeños que mostró para limpiar los cuerpos burocráticos de corrupción se equiparan y tuvieron más éxito que los ejecutados casi veinte años antes por el marqués de Gelves. Desde entonces, estima Jonathan I. Israel, no se había visto un periodo con tanta actividad judicial.³¹

Tanto en el periodo de la Casa de Austria como en el de los Borbones, los juicios de residencia y el envío de visitadores buscaban, teóricamente, mantener la fidelidad y el buen manejo de las riquezas que producían sus dominios. Por ejemplo, los virreyes que no seguían sus instrucciones o bien que no las contestaban se hacían acreedores a una sanción.³² No obstante, es preciso añadir que, por una parte, la Corona extendía tácitamente a la elite del funcionariado colonial el permiso para hacer negocios y acumular riquezas; por la otra, esta regla no escrita le servía para comprar lealtades. Sin embargo, cuando la corrupción era desbordante o de plano menguaba los recursos que debían recibir las arcas reales, como en el primer tramo del siglo XVII, el gobierno metropolitano imponía sus límites. Naturalmente, el juicio que cada virrey tenía al final de su mandato y la llegada de visitadores podían ser motivadas por animadversiones políticas en los compartimentos del poder imperial y sus posesiones ultramarinas. Es decir, estas medidas, que desde luego no erradicaron la corrupción ni el patrimonialismo que siglos después seguirían haciendo harían mella en la vida republicana del país, fueron pensadas para sancionar rutinariamente los excesos y permisividades que los estamentos cortesanos en las colonias solían arrogarse.

La distancia geográfica y los tiempos de traslado entre Madrid y la capital novohispana complicaban la dominación absoluta de la política y la burocracia americana. Por ello, la revisión de cuentas o la incómoda presencia de un visitador servían para mantener un control mínimo pero efectivo sobre los responsables de gobernar en lugar del rey. El castigo para acciones que eran mal vistas y entraban en el campo de la corrupción servía como espada de Damocles para los virreyes, miembros de la Audiencia o cualquier otra autoridad que mostrase indisciplina, falta de voluntad para acatar las órdenes reales o víctima de alguna intriga palaciega. Por otra parte, los asuntos de

³⁰ Israel, *op. cit.*, p. 208.

³¹ *Ibid.*, p. 209.

³² Ciaramitaro, *op. cit.*, p. 38.

la Iglesia, en la que también había intensas disputas políticas al interior de las órdenes y del clero secular por el manejo de los recursos y propiedades bajo su nombre, merecen una historia aparte. La institución eclesial tenía sus propias reglas, jerarquías, pesos y contrapesos que balanceaban su funcionamiento interno y regulaban sus relaciones con el poder civil.

Si los juicios de residencia sentaban sobre el banquillo a la máxima autoridad del Virreinato, la presencia de visitantes, como podemos concluir, no sólo se circunscribía a inspeccionar a los estratos más altos del poder; los sectores intermedios de esa estructura también se hallaban en el rango de sus obligaciones. Estos temidos funcionarios revisaban cuentas, sugerían mejoras administrativas e influían en la aplicación de las leyes correspondientes para sancionar los delitos y faltas que iban encontrando durante sus largas estancias en los dominios transatlánticos de la metrópoli.

La corrupción persistió a lo largo del Virreinato pero, por más irónico que parezca, tampoco cesó la utilización discrecional de los medios para perseguirla. Es decir, se volvió un arma para consumir venganzas políticas. Los juicios y las estancias de los visitantes para escarmentar la corrupción, como bien apunta Enrique Semo, “frenaban su audacia, pero servían para legitimar su práctica cotidiana”.³³ Más que una anomalía sistémica o un obstáculo para la más idónea de las gobernanzas, visto en una perspectiva de largo plazo, “la corrupción aparece como uno de los modos de funcionamiento de un gran Estado imperial, como el cemento que una administración obligada a actuar en una gran diversidad de condiciones”.³⁴ En 300 años de dominio español, dada la inmensidad del territorio, la vastedad de problemas y los intereses de cada estamento, pero también el condicionamiento en la aplicación de la ley, que se sintetizaba en la fórmula medieval del derecho castellano que dictaba “acatar pero no cumplir”, la corrupción se escondía en el reconocimiento a la legitimidad del rey y sus edictos, mandatos y demás leyes pero se asomaba en la excepcionalidad legal al momento de aplicarlos. En otras palabras: a veces no se obedecían los decretos reales cuando éstos suponían una merma a las leyes particulares, fueros propios o usos y costumbres del lugar o bien de los diferentes estamentos que componían a la sociedad virreinal. En estos casos se le explicaba al monarca las causas de tal proceder y éste debía resolver si insistía o, en todo caso, matizaba y adaptaba su voluntad a las circunstancias de sus súbditos.

³³ Enrique Semo, *México: del antiguo régimen a la modernidad. Reforma y Revolución*, México, UNAM/UACJ, 2012, p. 241.

³⁴ *Ibid.*, p. 245.

La soberanía del rey no se cuestionaba, lo que podía acarrear severísimas penas, como la capital, pero sí quedaba en la congeladora y, audazmente, se buscaba que el *statu quo* permaneciera inalterado. Se trataba, pues, de un “déjense las cosas en el estado que guardan”. Dicho de otro modo: había una suspensión temporal de la voluntad real en pos de una posible reconsideración.³⁵ Esta dolencia social tan típica del coloniaje hispanoamericano engendró “numerosas posibilidades para las medidas casuísticas y arbitrarias en las cuales el favoritismo, el soborno y la extorsión jugaban un importante papel”.³⁶

Hasta bien entrado el siglo XVIII, pocas décadas antes de las reformas borbónicas, no existía una reglamentación ni un cuerpo burocrático especializado en tratar los asuntos administrativos que debía resolver cada virrey. Es por ello que en 1742 la Corona nombró a su primer secretario virreinal. Esta figura, equivalente a lo que serían los oficiales mayores de la época actual, instituyó el primer antecedente de una “profesionalización” funcional. El nacimiento de una burocracia que, entre otras cosas, fuera objeto de fiscalización ayudaría al proceso de reformas que emprendió la Casa Borbón en la segunda mitad del dieciocho. Hayan funcionado o no, lo que es materia de largos debates historiográficos, el mero hecho de que se contratasen empleados que cumplieran con una función específica y que éstos desarrollasen el conocimiento y la capacidad para ejecutarla, desde un escribano hasta un archivista, habla de un avance. La idea de organizar bajo pautas de cálculo económico el funcionamiento de la administración pública no podía hacerse sin mirar el problema de la corrupción y el exceso de trabas a las actividades productivas y mercantiles. El pensamiento en boga, propio del despotismo ilustrado, responsabilizaba al Estado del bienestar de sus súbditos, lo cual debía expresarse en el desarrollo de la economía. Los instigadores del reformismo borbónico creían que las malas costumbres heredadas de los Austria –como la subasta de cargos– atoraban la prosperidad del reino, aminoraban los ingresos reales y deformaban la racionalidad de toda política económica.³⁷

La consciencia que entonces había sobre las secuelas de la corrupción quedó reflejada en un libro escrito por el tratadista y político peninsular José del Campillo y Cossío: *Nuevo sistema de gobierno económico para América*. La obra en cuestión, tal vez escrita en la década de 1740, ya

³⁵ Jorge Madrazo y Francisco Méndez Celaya, “La Constitución mexicana: obedécese pero no se cumpla”, en Miguel Carbonell, Héctor Fix Fierro y Diego Valadés (coord.), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Estado constitucional*, México, UNAM, 2015 (Doctrina Jurídica, 711), t. IV, vol. 2, p. 285.

³⁶ Semo, *op. cit.*, p. 242.

³⁷ Colin M. MacLachlan *apud* Semo. *Ibid.*, p. 239.

sugería algunas de las futuras transformaciones administrativas de Carlos III y disertaba sobre la necesidad de modernizar el Estado con funcionarios cuyos deberes exigían especialización.³⁸ El autor asocia la falta de cumplimiento de las leyes como la fuente que explica el atraso de los territorios americanos y las menguantes ganancias que la Corona obtenía de ellos. También pondera que la impunidad, que no denomina con ese nombre pero sí se refiere a ella como “el ningún castigo de los delitos”, es componente esencial de la corrupción. Comentario aparte, en sus observaciones –que podríamos calificar como antecedentes del ensayo sociológico–, menciona la condición vulnerable de los indios, “sin alientos ni medios para llevar sus quejas al pie del trono”. El contrabando, delito que se repetía desde los primeros años del virreinato, de acuerdo con Campillo, era producto del proteccionismo. El alto precio de transportación de las mercancías y la falta de comercio entre las provincias españolas evitaba que las industrias de la metrópoli compitieran con los productos extranjeros. Semejante atraso venía atado a prácticas corruptas. Como si estuviese hablando de la era actual, Campillo sugería mecanismos de control eficaces, derogación de leyes innecesarias y una mejor preparación de los funcionarios públicos. Su propuesta no buscaba acabar con la corrupción pero sí creía posible mitigarla.³⁹

Con el cambio de casa dinástica en 1700, las prácticas administrativas y las reglamentaciones denotaron cambios. En un trabajo de investigación que se destaca por la minuciosa consulta de fuentes archivísticas sobre la burocracia dieciochesca, Linda Arnold descubre que “además de proteger y tratar de acrecentar sus derechos y privilegios, los burócratas fungían como policías de ellos mismos. Actuaban como informantes e investigadores para erradicar el nepotismo y la corrupción”.⁴⁰ El robo y el mal uso del dinero público eran más comunes entre los funcionarios mejor encumbrados; los de menor rango, que no siempre tenían tal acceso a la caja de recursos monetarios, eran más proclives a ser descubiertos en actos nepotistas gracias a la vigilancia y las denuncias entre los mismos servidores. Para evitar lo que hoy denominamos “conflictos de interés”, la Corona realizaba inspecciones generales y especiales con el fin de evitar

³⁸ El nuevo perfil de los funcionarios reales que imaginaba Campillo –y que bien podríamos asociar con la formación de cuadros técnicos– coincidía con la figura de los intendentes. Omar Guerrero Orozco, “El Estado y su evolución”, en Carlos Viesca Treviño (coord.), *Historia general de la medicina en México. Medicina novohispana en el siglo XVIII*, México, UNAM, 1981, t. IV, p. 25.

³⁹ Semo, *op. cit.*, pp. 240-241.

⁴⁰ Linda Arnold, *Burocracia y burócratas en México, 1742-1835*, México, CONACULTA/Grijalbo, 1991, p. 194.

colusiones familiares que involucrasen actos comerciales entre empleados y parientes que, por fuera o por dentro de la oficina, obtuviesen un beneficio privado.⁴¹

Así como las autoridades coloniales castigaban a través de leyes el nepotismo, también emitía condenas contra funcionarios involucrados en los delitos de contrabando y fraude. En su citado estudio, Arnold revisó casos judiciales donde halló serios intentos de fraude contra la aduana de Veracruz. Como ya vimos, los ilícitos relacionados con la entrada y salida de mercancías venían arrastrándose desde el siglo anterior. A pesar de los juicios en los que se ejerció acción legal contra los culpables de estas depredaciones, las malas prácticas no dejaron de tener lugar. Por lo general, el gobierno aprehendía a los sospechosos, incautaba las pruebas documentales que pudiesen inculparlos y, mientras duraba el proceso, suspendía o bien limitaba a la mitad su salario hasta que concluyeran las investigaciones que dictaminarían su culpabilidad o su inocencia. A veces, los litigios derivados de una auditoria llevaban años y los culpables de haber malversado fondos ya habían fallecido.⁴²

Hasta la capitulación del gobierno peninsular en 1821, la vigilancia entre burócratas, la revisión de cuentas y las sanciones, si bien no son comparables con un moderno sistema anticorrupción, se ejecutaban cuando era necesario. Lo anterior no quiere decir, remarquémoslo bien por segunda vez, que hayan limpiado al Estado novohispano de corrupción. Sería ingenuo pensarlo así. Estos recursos eran fiel reflejo de una maquinaria burocrática que, pese a las imperfecciones y atrofias de larga data que arrastraba desde el siglo XVI, hizo funcionar la administración pública. Cuando los remanentes de la insurgencia y un sector de los realistas pactaron un armisticio y fijaron los términos bajo los cuales se separarían de España para declarar el nacimiento de un Estado libre y soberano, la estructura funcional del último tramo del Virreinato que heredó Agustín de Iturbide y después Guadalupe Victoria sufrió serias mermas a

⁴¹ “[Durante su estancia como visitador en la Nueva España] José de Gálvez investigó la oficina de aduanas de la ciudad de México y, mediante el testimonio de los empleados, pudo descubrir numerosas violaciones a las leyes. Por ejemplo, Joaquín Xavier Uria, contador de impuestos sobre venta de perecederos en 1766, interrogado acerca de sus colegas de la oficina de aduanas, acusó a Mateo de Arcipreste, contador titular de impuestos sobre ventas, de poseer pequeños ranchos, dos posadas y una o dos panaderías. Uria pensaba que Arcipreste participaba financieramente en el contrato de saneamiento de la ciudad de México. Un hecho no declarado por Uria, pero que reconoció Ignacio Cubas, jefe de la guardia de aduanas, era el de que Uria era suegro de Cubas y que Andrés de Cantú, guardia de garita de Mexicalzingo, era compadre suyo (de Cubas). Tanto Cubas como Uria señalaron la implicación de Arcipreste en diversas actividades ilegales; las acusaciones de Cubas se referían a órdenes de Arcipreste de dejar pasar sin inspección ciertos embarques particulares por las puertas de la ciudad y permitir pasar libremente valijas y paquetes para el virrey”. *Ibid.*, p. 195.

⁴² *Ibid.*, p. 198.

partir de 1828 por la expulsión de los españoles que habían sentado raíces en México y que decidieron quedarse.

Siglo XIX

La situación política de México y el funcionamiento de sus instituciones durante gran parte de la centuria antepasada se distinguieron por una falta de solidez que, en el caso de la primera, no producía estabilidad y, en el caso de la segunda, viabilidad a largo plazo. El derrumbe de la maquinaria administrativa del imperio hispánico generó vacíos de poder que redundaron en una fragmentación y regionalización del poder. La presencia de caudillos dominó las primeras décadas de vida independiente. El hiato institucional y burocrático que dejó el retiro de las autoridades españolas abonó el terreno para que los antiguos insurgentes, ahora divididos en facciones políticas irreconciliables hasta bien avanzado el siglo, tomaran el Estado como botín. De las divisiones entre federalistas y centralistas –que escondía otra rivalidad, la de yorkinos contra escoceses– se pasó a la de liberales contra conservadores décadas más tarde. La entrada y salida de presidentes, las asonadas militares, las intervenciones extranjeras y, hasta 1857, la corta duración de las constituciones que sustentaron cada experimento político, provocaron una perenne inestabilidad entre aquellos que tenían la suerte de ocupar un puesto público.

El estado de salud del sistema de recaudatorio era crítico. Las entradas disponibles no alcanzaban a cubrir los gastos corrientes del gobierno. Los primeros compromisos financieros con el exterior vía deuda externa,⁴³ el endeudamiento interno con los agiotistas –que cobraban intereses leoninos–, la desarticulación de la economía después de un oncenio de guerra entre 1810 y 1821 y la imposibilidad de tasar actividades mercantiles que hubieran tenido un impacto positivo sobre el resto del país –como la producción de henequén en el lejano Yucatán– poco ayudaron al desarrollo de un fisco que no estaba en condiciones de sostener los egresos necesarios para mantener una burocracia como la que había imaginado Campillo un siglo atrás, financiar la temprana

⁴³ El estado de precariedad con el que arrancaron las finanzas públicas orillaron a los primeros gobiernos a tomar préstamos de la banca inglesa, muy interesada en emprender negocios en el país. El dinero obtenido, rápidamente, se ocupó en pagar los gastos de la recién nacida casta militar mexicana y los sueldos de una burocracia que, en lo sucesivo, viviría sin tener la certeza de que recibiría su sueldo cada mes. Alfredo Ávila y Erika Pani, “El México de las posibilidades”, en Enrique Florescano (coord.), *Arma la historia. La nación mexicana a través de dos siglos*, México, Random House Mondadori, 2011, p. 54.

industrialización del país o modernizar al ejército. Hasta la década de 1870, México vivió una sucesión de crisis hacendarias.

En cuanto a los controles legales sobre los funcionarios públicos, desde la Constitución de 1824 observamos, aunque sea de forma modesta pero clara, una preocupación por exigirles responsabilidades a los representantes del Estado mexicano. Esta primera carta magna que definía al país como una república federal concedía la facultad de juzgar a un alto funcionario del poder legislativo a través de un cuerpo colegiado. En su artículo 38° instituía que cualquiera de las dos Cámaras podía proceder, a manera de jurado, contra el presidente “por delitos de traición contra la independencia nacional o la forma establecida de gobierno y por cohecho o soborno cometidos durante el tiempo de su empleo”, así como “por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se hagan las elecciones de presidente, senadores o diputados”.⁴⁴

La Constitución de 1824 contemplaba castigos para los representantes de los tres poderes que incurrieran en la desviación de sus funciones, así como para otros funcionarios; para el caso que nos ocupa, en el artículo 137° fracción v, de la primera a la sexta sección, se estipula que la Suprema Corte de Justicia conocerá de las causas que haya en contra el presidente y el vicepresidente; de las causas criminales de los diputados y senadores; de las de los gobernadores de los estados; de la de los secretarios del despacho; de los negocios civiles y criminales de los empleados diplomáticos ; de las del almirantazgo –de mar y tierra– por contrabando, crímenes en alta mar y ofensas contra la nación; y de las de los empleados de hacienda y justicia de la federación. El siguiente artículo constitucional fijaba “el modo y grados” en que la máxima instancia judicial debía conocer en los casos comprendidos en la v fracción del 137°.⁴⁵

Las Leyes Constitucionales de 1836, como su antecesora del 24 y las Bases Orgánicas de 1843, también contemplaban mecanismos para exigirles responsabilidades a los funcionarios públicos. Nuevamente, la Suprema Corte de Justicia tenía atribuciones para conocer de los negocios civiles y de las causas criminales que se muevan contra los miembros del Supremo Poder Conservador; de las causas criminales contra el presidente de la república, diputados, senadores, secretarios de despacho, consejeros y gobernadores de los departamentos; y de las causas de responsabilidad de los magistrados de los tribunales superiores de los departamentos.⁴⁶ Que las

⁴⁴ *Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos*, s/l [México], Imprenta del Supremo Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, 1824, p. 11.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 47-48.

⁴⁶ Fernández y Soberanes, *op. cit.*, p. 36.

primeras constituciones del México independiente previeran sanciones contra los funcionarios que faltaran a su deber no debe hacernos creer que éstas fueron rigurosamente aplicadas; hace falta una investigación archivística, lo más detallada posible, para indagar qué tanta operatividad tuvieron estas disposiciones y bajo qué circunstancias se habrán aplicado. Sólo así podremos tener una idea aproximada del compromiso legal existente, de la capacidad para perseguir delitos administrativos o si estamos hablando de una letra muerta.

En la transición de Virreinato a República hubo un reordenamiento de la burocracia y los puestos que no se fusionaron fueron dados de baja. Las plazas disponibles se prestaron a favoritismos políticos, haciendo de lado a los auditores, tesoreros y contadores que hubieran tenido algo que aportar a la administración pública. Seguramente, los filtros antinepotistas de la época borbónica no fueron una panacea pero sí hacían de la corrupción un problema mucho más administrable. En cuestión de una década, a partir de la primera república federal, los empleados civiles pasaron a depender de los políticos y no de otros funcionarios con una trayectoria bien consolidada. Ante esta situación, está de más deducir que la corrupción creció como hongos después de la lluvia.

A cuenta de la inestabilidad política reinante que convertía al gobierno en un trofeo de guerra y de la endémica situación económica, el anhelo Borbón de un funcionariado eficaz había pasado a la historia. Habrá que esperar hasta el Porfiriato para ver de nueva cuenta el nacimiento de una administración pública más o menos funcional, con mayor seguridad laboral y el conocimiento mínimo sobre las obligaciones que debe cumplir en las áreas de su desempeño. Arnold cita un ejemplo por demás elocuente que nos hace inferir cuál fue el destino de muchos funcionarios españoles y la conversión de las oficinas públicas en espacios copados por los allegados y colaboradores políticos de quienes se sucedían en el gobierno. En 1834, un hombre con experiencia como contador llamado Mariano Perezcano se quedó sin empleo. El puesto que había ocupado durante varios años se lo asignaron al sobrino paterno de Fernando José Mangino, un antiguo funcionario real. El beneficiado era hermano de Rafael Mangino, secretario de asuntos fiscales de Anastasio Bustamante y no contaba ni siquiera con una recomendación, mucho menos con la experiencia técnica requerida. Sólo había sido ayudante en la secretaría virreinal ocho años antes de que se consumara la Independencia. A pesar de recibir nepotistamente el trabajo de

contador, Mangino decidió no ocuparlo y fue integrado a la legación mexicana en París. Perezcano, para su mala fortuna, no pudo recuperar su cargo.⁴⁷

La citada historiadora ofrece el siguiente panorama sobre el destino de los cuadros burocráticos que sobrevivieron a la piñata política de cargos públicos:

[...] con la ley de personal de mayo de 1833 [se] convirtió a los empleados de las secretarías de estado en confidentes de los presidentes. La expatriación extralegal de dos jueces de la suprema corte [en ese mismo año] demostró que el congreso pasaba por alto las consideraciones jurídicas en la legislación. El país había cambiado, la burocracia había cambiado y había cambiado la idea entera de lo que se suponía que el gobierno podía y no podía hacer. Los políticos habían [...] reestructurado la administración y politizado a la burocracia. Antes del fin de la primera república federal, en 1835, el burócrata profesional del imperio se había convertido en un funcionario aislado [...].⁴⁸

El “chambismo”, una práctica muy propia de la etapa postindependentista, fertilizó el terreno para todo tipo de prácticas deshonestas, con la consecuente inoperancia de las instituciones. El acaparamiento de los puestos públicos después de un cuartelazo o el despido arbitrario de personas que ya los ocupaban no contribuyó en nada a la construcción de un Estado moderno. Más bien lo convirtió en un espacio rentístico que no cumplía con sus obligaciones más básicas. Con nuevos actores y bajo otro contexto, la “empleomanía” repitió la vieja dinámica virreinal que había excluido a los criollos en el desempeño de cargos públicos. Cuando éstos se hicieron del gobierno, hayan sido federalistas o centralistas, no dejaron espacio para aquellos que estaban en el bando contrario. Las disposiciones legales que penaban la corrupción y el abuso de poder, en la práctica, eran letra muerta. Contadas veces se sancionaron y los funcionarios seguían recibiendo cohechos como si se tratara de un suplemento salarial. En 1841 el ministro de Hacienda Manuel María Canseco se lamentaba de que las corruptelas se debían a “la falta de moralidad e integridad de muchos empleados infieles”.⁴⁹ No obstante, poco o nada se hizo al respecto para detener la sangría de recursos. En resumen, los vaivenes políticos no permitieron una modernización efectiva de la administración pública y el patrimonialismo del *ancien régime* colonial sólo se adoptó a los tiempos de una República que aún no terminaba de definirse.

Indignado y a la vez consciente de lo que suponía la captura del Estado como proveedor de empleos para quienes no tenían las facultades requeridas pero sí las adhesiones políticas, José

⁴⁷ Arnold, *op. cit.*, p. 199.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 201.

⁴⁹ Javier Torres Medina, “La corrupción entronizada”, en *Relatos e Historias en México*, núm. 108, agosto 2017, p. 46.

María Luis Mora condenó la mentalidad de las elites criollas que fusionaban la tenencia de un cargo con la propiedad del mismo. Mora creía en el concepto de una burocracia compuesta por empleados insustituibles: agentes de una administración pública impersonal y eficaz.⁵⁰ En una elocuente disertación sobre el tema, “Discurso sobre los perniciosos efectos de la empleomanía”, el político liberal denunciaba el reparto y la multiplicación de los puestos públicos en perjuicio del Estado y la economía:

El gusto, pues, de los empleos altera profundamente las facultades activas de un pueblo, destruye el carácter inventivo y emprendedor, apaga la emulación, el valor, la paciencia y todo lo que constituye el espíritu de industria. Mas no son estos los únicos golpes que ella recibe; innumerables brazos ocupados innecesariamente, unos, en la administración pública, y otros, en aspirar a tener parte en ella, y que podrían darle impulso por la creación y multiplicidad de efectos que aumenten la masa de la riqueza pública, se constituyen en la más perniciosa y permanente inacción, y, además, perjudican al progreso de los capitales, pues, no bastando los empleos necesarios a contentar tanta ambición, se crearán otros inútiles y gravosos que entorpezcan los movimientos de la sociedad, turben sus trabajos y retarden el adelanto de las riquezas.⁵¹

El *summum* de esta situación lo expresaría la dictadura santanista a mediados de la década de 1850. Los colaboradores de su “alteza serenísima” se asemejaban más a una corte barroca que a un gabinete presidencial. En un recuento de hechos sobre el último gobierno de Antonio López de Santa Anna, es plausible que la corrupción haya llegado a su cénit. La introducción ilegal de mercaderías extranjeras por medio de sobornos en las aduanas, la venta de favores al interior del servicio público, el aumento abusivo de impuestos y el despilfarro de recursos en fiestas y agasajos a los que el caudillo veracruzano era afecto, arman un cuadro en el que prácticamente no había mecanismos capaces de contener y castigar las conductas anómalas de los políticos, militares, agiotistas y demás personajes que hicieron de aquel régimen un festín. Lo más cercano a una política anticorrupción, si podemos llamarla así, fue la probidad y honradez personal de algunos funcionarios públicos. En medio de la ineficacia administrativa, la ruina económica y la inestabilidad política, hallamos ejemplos de integridad y austeridad en José Joaquín de Herrera, Andrés Quintana Roo, Benito Juárez, Guillermo Prieto y Francisco Zarco, entre otras ilustres pero contadas personalidades de la época.

⁵⁰ Charles A. Hale, *El liberalismo mexicano en la época de Mora*, México, Siglo XXI editores, 1999, p. 164.

⁵¹ José María Luis Mora, *Sobre la necesidad e importancia de la observancia de las leyes*, México, Cámara de Diputados, 2015, pp. 94-95.

La Revolución de Ayutla y los hechos subsiguientes, léase la Reforma y la Constitución de 1857, simbolizan el afán de construir los cimientos de un Estado moderno que tardaría algunas décadas más en cuajar y, aún así, seguiría debiéndole a la sociedad un gobierno con prácticas administrativas más sanas y funcionarios con una genuina cultura de la legalidad. El juarismo fue la respuesta intransigente de una generación contra el abatimiento de un Estado agobiado por lastres heredados del Virreinato, instituciones débiles y factores informales de poder. La victoria histórica de los liberales sobre los conservadores supuso el primer tramo del camino que intentaría hacer de México un “país de leyes”. El proyecto histórico conservador que había proyectado una adaptación de las leyes a las costumbres e inercias sociales quedó sepultado por uno que se dio a la tarea de crear nuevos hábitos, acordes a los de una modernidad liberal, que dieran soporte a la ley. La salida que vislumbraron los hombres de la Reforma era una profunda reconstrucción de todo el entramado estatal. La democracia, el republicanismo y la libertad de credo amparados en la Constitución del 1857 imposibilitaron toda pretensión monárquica, corporativa e integrista. La guerra contra Francia y luego la República Restaurada, en la cual los conflictos y las discordias se trasladaron al seno del liberalismo triunfante, pausaron la concreción de ese proyecto.

Aunque las circunstancias bélicas por las que atravesaba el país retrasaron su aplicación, la Constitución del 57 fue la primera en hablar sobre las responsabilidades de los servidores públicos. En concreto se refería a los diputados federales, ministros de la Suprema Corte, secretarías de despacho, gobernadores y presidente de la nación. En el artículo 103° se especifica que durante su mandato el presidente puede ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataques a la libertad electoral y delitos graves del orden común. El permiso para proceder en contra de los altos funcionarios quedó establecido en el artículo 104°, extendiéndoles amplias facultades a los diputados para investigar las ofensas de los imputados. Los delitos del orden común cometidos por los representantes del gobierno serían considerados como actos criminales y se actuaría en defensa de la debida administración y el buen despacho. Por otra parte, las faltas “oficiales” serían consideradas como violaciones de carácter político cuya gravedad debía juzgarse con ese criterio para separar de su cargo al funcionario.⁵² Cuando la falta ameritaba juicio político, según lo acordado en el proceso constituyente de 1856, sería el poder legislativo quien decidiría la culpabilidad del acusado y la Suprema Corte se remitiría a aplicar la penalidad.⁵³

⁵² Fernández y Soberanes, *op. cit.*, p. 38.

⁵³ *Ibid.*, p. 39.

Tuvieron que pasar casi tres lustros para que se legislara la primera ley reglamentaria de los artículos 103° al 108° de la Constitución. Esa fue la Ley Juárez de 1870. En su artículo 1° decía que son delitos oficiales de los altos funcionarios de la federación los siguientes: “el ataque a las instituciones democráticas; a la forma de gobierno republicano representativo [y] federal y a la libertad de sufragio; la usurpación de atribuciones; la violación de las garantías individuales y cualquier infracción a la Constitución o leyes federales en puntos de gravedad”.⁵⁴ Las penalidades que prescribía la ley reglamentaria contemplaban la destitución y la inhabilitación del cargo que desempeñara el funcionario sentenciado y la prohibición de obtener otro empleo en el gobierno federal por un lapso de tiempo que oscilaba de los 5 a los 10 años. En la opinión del abogado y académico Francisco Javier Osornio, el establecimiento de estas sanciones responde al pensamiento jurídico de los liberales y su concepción sancionadora del derecho para aquellas personas que no poseían la calidad individual ni la estatura moral para desempeñarse con decoro en el servicio público.⁵⁵

El Porfiriato cambió legalidad constitucional por orden y progreso. Mejor dicho: la aplicación de la Carta Magna del 57 se adecuó a las circunstancias. El costo de esa permuta en la que paz social, consenso político a la fuerza y crecimiento económico se volvieron sinónimos de legitimidad incluyó una tolerancia tácita a la corrupción. Ésta tuvo un papel funcional en la ardua tarea de construir un Estado y obtener una prolongada estabilidad en todo el territorio nacional. Al priorizar como meta principal de su gobierno la pacificación del país, aún por encima de la democracia política,⁵⁶ Porfirio Díaz, a su imagen y semejanza, dejó que los gobernadores y los titulares de las prefecturas se perpetuaran en el cargo y manejaran a su arbitrio las arcas públicas. La apropiación ilegal de tierras, el patrimonialismo y los buenos negocios con las compañías extranjeras fueron moneda corriente.

Paul Vanderwood interpreta “la corrupción, las recompensas especiales, y los ‘huesos’ [como] el precio que se pagaba” por la *pax* porfiriana.⁵⁷ “Poca política y mucha administración”, es una de las frases más asociadas al periodo y a la figura del general Díaz. En la parte de “poca política” cabía la centralización del poder y, elección tras elección, hasta su caída en 1911, la

⁵⁴ Francisco Javier Osornio Corres, *Aspectos jurídicos de la administración financiera en México*, México, UNAM, 1992 (Estudios Doctrinales, 135), p. 261.

⁵⁵ *Ibid.*, p. 262.

⁵⁶ Paul Garner, *Porfirio Díaz*, México, Planeta, 2003, p. 84.

⁵⁷ Paul J. Vanderwood, *Desorden y progreso. Bandidos, policías y desarrollo mexicano*, México, Siglo XXI editores, 1986, p. 102.

monopolización de la presidencia; en la segunda mitad de la máxima porfirista, “muchas administraciones”, se hacía explícito el movimiento de las estructuras económicas que habían permanecido oxidadas gracias a la falta de inversiones, mano de obra e infraestructura.

Es posible que la activación de la economía pudiera haber disimulado la corrupción. Entre el nacimiento de nuevas industrias y el cobro de más impuestos, el movimiento de capitales y las transacciones que por añadidura se dieron con la integración de México al mercado internacional, ésta amplió su abanico de posibilidades. A las viejas prácticas del soborno y el robo de bienes públicos se sumó la entrega de concesiones para acaparar tierras y mercados a 28 favoritos del régimen,⁵⁸ entre hacendados, empresarios extranjeros y allegados políticos. No se trató de una corrupción como la del santanismo, que se recargaba en la escasez de recursos hacendarios. Por el contrario, a mayores haberes mayores beneficios.

Que los partidarios del orden porfiriano tuvieran permisos para hacer fortuna tampoco quiere decir que no hubiera límites para sus avezadas actividades. La tolerancia implícita del régimen con relación a los delitos predatorios era un mecanismo de gobernabilidad que servía para ejercer control sobre sus subordinados. Cuando se encendían los focos rojos del descontento social o las rivalidades políticas locales amenazaban con salirse de control el gobierno hacía enroques para quitar a los funcionarios más indisciplinados, lo cual ocurrió con algunos gobernadores y varios prefectos. Los latrocinios que alcanzaban a ser denunciados en la prensa, cuando no eran censurados o perseguidos, respondían a los ataques y filtraciones periodísticas entre grupos políticos antagonistas.

En 1896 la Ley Juárez de 1870 se derogó y sustituyó por otra. Ésta también fue decretada bajo la vigencia de la máxima norma legal, la Constitución. A diferencia de la ley anterior, era más escrupulosa con la regulación de los procedimientos y no definía el concepto de “delito oficial”. También se refería a los altos funcionarios de la federación cuyas faltas, a las que llamaban, precisamente, delitos oficiales –aunque no estuviesen claramente definidos–, no ameritaban indultos. La responsabilidad de los actos que cometieran los representantes del Estado solamente podía exigírseles por el lapso de tiempo bajo el cual desempeñaron sus funciones y durante el año posterior.⁵⁹ Esta legislación permaneció vigente hasta la expedición del Código Penal de 1929.

⁵⁸ Torres, *op. cit.*, pp. 62-63.

⁵⁹ Osornio, *op. cit.*, p. 263.

Después de la Revolución, la corrupción encontró nuevos espacios de desenvolvimiento. Aunque el Estado posrevolucionario trajo una burocracia moderna y profesionalizada ésta siguió reproduciendo los mismos vicios y prácticas de antaño. Los primeros casos importantes de corrupción datan de los años veinte, en pleno proceso reconstructivo. La llegada al poder de la generación que había participado en el conflicto armado una década atrás demostró, como en el Porfiriato, que política y negocios eran una y la misma cosa. Entre el Plan de Agua Prieta y la llegada a la presidencia del general Lázaro Cárdenas, esos mismos protagonistas de la vida política dieron muestras ejemplares de su corruptibilidad. Basta remitirse al testimonio literario de Martín Luis Guzmán o a las evocaciones que hiciera José Vasconcelos sobre el periodo. Tanto el periodista Ernest Gruening como el embajador norteamericano Dwight Morrow definieron a los generales sonorenses que se hicieron de la presidencia por aquellos años como “gángsters”.⁶⁰ Antes de que naciera el partido oficial dentro del cual se procesarían las pugnas políticas entre las facciones triunfantes, no cuajaba aún un mecanismo de control político que administrase y repartiera el botín estatal.⁶¹

En lo referente a la parte legal, las disposiciones contenidas en la Constitución de 1917 sobre las responsabilidades del funcionariado no difirieron mucho de las que encontramos en la carta magna promulgada sesenta años antes. Por ejemplo, a diferencia de las especificaciones legales anteriores, en la carta magna del 17 ya se menciona a los senadores, diputados locales y al procurador general de la República como susceptibles de recibir un castigo si incurren en el incumplimiento de sus funciones o en quebrantos a la Constitución y las leyes federales. El procedimiento para juzgar a estos servidores era bicameral. Le correspondía a la Cámara de Diputados fungir de jurado si la acusación suponía un delito común; si se trataba de un delito oficial entonces la función de jurado la ejercía la Cámara de Senadores, previa acusación de los diputados.⁶²

⁶⁰ Además de ese calificativo, el diplomático agregó la siguiente observación: “No es el primer caso en la historia en que una banda de forajidos bien armados se impone, por toda una generación o varias, a toda una nación”. Jean Meyer, *La Revolución Mexicana*, 3ª ed., México, Tusquets, 2009, p. 172.

⁶¹ En 1923, durante su estancia como agente de prensa, Gruening afirmaba que de los 28 gobernadores que despachaban en el país sólo un par tenían una reputación aceptable. *Idem.*

⁶² Osornio, *op. cit.*, p. 263.

Entre el cardenismo y el ruizcortinismo se fijaron las reglas, liturgias y tendencias al interior del partido oficial. A mediados del siglo XX el sistema presidencialista daba muestras de solidez pero también de viabilidad como garante del proyecto político y económico de la posrevolución. Éste descansó en una serie de acuerdos informales en los que mediaba la potestad del presidente en turno ante otros poderes intermedios con los que consensuaba sus decisiones. El viejo sistema político mexicano selló una alianza de orden corporativo con las clases trabajadoras, los campesinos y la clase media adscrita al sector público. Con las fuerzas armadas, el empresariado y la Iglesia, el gobierno pactaba valores entendidos que ayudaban al mantenimiento de una gobernabilidad. A cambio, el presidente cedía privilegios y pasaba por alto flagrancias a la ley.

La carencia de democracia, más no de participación política, se compensaba con la existencia de un contrato social que, ideológicamente, pasaba por el cumplimiento de lo que cada gobierno entendía como las metas de la Revolución Mexicana y que estaban respaldadas por la Constitución y sus leyes secundarias: reparto agrario, contrato colectivo de trabajo, nacionalización de industrias, aumentos graduales del salario, prestaciones sociales y, *grosso modo*, atención de las demandas populares. Octavio Paz llamó a este Leviatán el ogro filantrópico. Su lado menos amable era la persecución de los disidentes y su posterior encarcelamiento bajo la figura penal de disolución social, los crímenes de Estado, la presencia casi abrumadora de medios informativos afines al régimen y hostiles contra los que no lo eran, una ficticia división de poderes y la persistencia de prácticas centralistas que subordinaban a los gobernadores. Como premio, la élite del poder se favorecía a sí misma con prebendas y patentes de corso para disfrutar del patrimonialismo y la corrupción.⁶³

La ley de responsabilidades que rigió durante esta etapa se promulgó en febrero de 1940. A lo largo de sus 72 fracciones, en ella se enumeraban los delitos oficiales que eran imputables a funcionarios públicos sin fuero federal. No obstante, la técnica legislativa que se usó para confeccionar dicha ley contenía algunas deficiencias ya que algunas de las faltas contempladas, al mismo tiempo, eran materia de regulación en el Código Penal. Lo cual trajo como consecuencia no deseada que más de un ilícito considerado como grave no pudiera perseguirse sino un año después de que el funcionario abandonara el cargo. Por otra parte:

⁶³ Octavio Paz, “El ogro filantrópico”, en *El peregrino en su patria. Historia y política de México*, México, FCE, 1987, pp. 321-327.

[...] es de reconocer en la ley de 1940 que este ordenamiento contempló por primera vez una figura jurídica que [constituye un instrumento más preciso y objetivo para detectar una] conducta ilícita y desleal en el servicio público. Esta figura es la del “enriquecimiento inexplicable”, pues con él se pretendía que cualquier funcionario durante el tiempo de su encargo o al concluirlo, podía ser sujeto de investigación en su patrimonio, incluido el de su cónyuge, si éste excedía notoriamente sus posibilidades económicas, presumiéndose con ello su actuación inmoral en el servicio público. El enriquecimiento inexplicable se estructuró como delito formal y no por resultado, configurándose éste lisa y llanamente por la falta de explicación o justificación de la riqueza del servidor público.⁶⁴

La presencia de dirigentes honrados dentro del sistema no alcanzó para erradicar las bribonadas que se suscitaban con total impunidad en los gabinetes del poder; ciertamente, el peso de estos excepcionales funcionarios aminoraba el número de pillerías y le inyectaba un valor simbólico a sus obligaciones. El más recordado es don Adolfo Ruiz Cortines. Quien fuera también gobernador de Veracruz y secretario de Gobernación, tenía fama de austero y modesto. El poder no lo embelesaba y sí lo llevó a tener la convicción personal de que el hombre público debía poseer tres cualidades: honradez, sencillez y patriotismo.⁶⁵ En contraste con los rumores de corrupción, la pompa y el despilfarro que la gente asoció a Miguel Alemán, dada la proverbial debilidad de su entorno por el dinero y la buena vida, Ruiz Cortines llevó la austeridad hasta los extremos y cuando seleccionó a los miembros de su gabinete publicó la lista completa y detallada de su patrimonio, exigiéndoles que hicieran lo mismo. La orden también fue extensiva para los 250 mil trabajadores del Estado, con la advertencia de que esa declaración patrimonial se verificaría al término del sexenio.⁶⁶

Cuando cada monarca sexenal asumía las riendas de su propia presidencia imperial – Enrique Krauze *dixit*– se valía tanto de las reprimendas como de la conciliación. Los errores y excesos de los gobiernos salientes sirvieron para que el mandatario entrante anunciara grandes acciones y deslindes públicos de aquellos aspectos que se creían los más perniciosos e irritantes de la administración anterior. Con ello, los presidentes daban golpes de timón respecto a la política económica, la relación con los sindicatos o la aplicación selectiva de la ley en los casos más sonados de corrupción. El primer expresidente que recibió un gesto hostil de su antecesor fue Plutarco Elías Calles; cuando Cárdenas buscaba hacerse de autonomía propia para que la opinión pública así lo interpretara decide romper con el callismo. La figura del general sonoreense representaba un

⁶⁴ Osornio, *op. cit.*, p. 264.

⁶⁵ Juan José Rodríguez Prats, *El poder presidencial. Adolfo Ruiz Cortines*, 4ª ed., México, Miguel Ángel Porrúa, 2017, pp. 128-129.

⁶⁶ Enrique Krauze, “El sexenio de Ruiz Cortines”, en *Los sexenios*, México, Clío, 1999, p. 42.

obstáculo para el cumplimiento de sus objetivos, de manera tal que el presidente obligó a su antecesor a que tomara un prolongado exilio en Estados Unidos. El segundo exmandatario que padeció la defenestración pública y el ataque de algunos medios que divulgaron las corruptelas de sus allegados con la burguesía industrial fue Alemán. Al inicio del sexenio ruízcortinista, el expresidente, caído en desgracia, partió rumbo a Europa.

Algunos presidentes iniciaron su gestión con una acción simbólica para depurar las instituciones gubernamentales de personajes incómodos. Los medios de comunicación, que permanentemente seguían un guión oficial, se permitían destrozarse la imagen de quien había ocupado el poder ejecutivo y las secretarías de Estado. Luis Echeverría adoptó un discurso neopopulista y buscó que la culpa de la masacre de estudiantes en la Plaza de Tlatelolco en 1968 recayera sobre Gustavo Díaz Ordaz, negando él mismo toda responsabilidad en el asunto. Al comienzo de su gobierno anunció que enmendaría los errores cometidos por los “emisarios del pasado”, en clara alusión a los políticos diazordacistas que luego pasó a retiro. José López Portillo asumió las riendas del país en medio de una crisis económica con devaluación y fuga de capitales, razón que lo llevó a emprender una purga de echeverristas y proyectar una actitud inicial de cordialidad con los empresarios. Miguel de la Madrid, en su momento, prometió una “renovación moral” en virtud de los excesos y la corrupción lopezportillista: el ex-director de Petróleos Mexicanos, Jorge Díaz Serrano, y el jefe de la policía metropolitana, Arturo Durazo Moreno, fueron encarcelados por diversos delitos.

Hacia la década de 1990, después de unos comicios sobre los cuales pesó la sospecha del fraude, Carlos Salinas de Gortari comenzó su gestión con la aprehensión del líder sindical petrolero Joaquín Hernández Galicia y de Eduardo Legorreta, un financista cuya fortuna se abultó con el *crack* bursátil de 1987. Finalmente, ante la crisis devaluatoria de 1994, Ernesto Zedillo se deshizo de la sombra de su antecesor ordenando el encarcelamiento de Raúl Salinas, a quien la Procuraduría General de la República detuvo bajo el cargo de haber orquestado el asesinato del presidente nacional del PRI, José Francisco Ruiz Massieu. Además de esta acusación penal, lo procesaron por enriquecimiento ilícito y falsificación de documentos. Si bien estos mecanismos servían para que cada gobernante se revistiera de legitimidad inicial, la figura presidencial era intocable: todos podían caer menos el expresidente.

Los correctivos anticorrupción del viejo sistema dependían de la voluntad de quien ocupara la silla presidencial y, como ya vimos, se hacía despliegue de ellos para ganar aceptación pero

también para aminorar el enojo público por los abusos del sexenio anterior. Opina Semo al respecto: “cada gobierno, en su primer año, acusa de corrupción y somete a juicio a algunos funcionarios del sexenio pasado, en medio de una ruidosa campaña contra la corrupción. Pero después del sacrificio de las víctimas propiciatorias, la cleptocracia se recompone y fortalece y durante los siguientes cuatro años el nuevo grupo en el poder repite la historia que culmina en el quinto”.⁶⁷ Las acciones oficiales para castigar corruptelas y abusos de poder no respondían a una preocupación de fondo para depurar los espacios gubernamentales de actos predatorios, sino a un dispositivo rutinario del sistema con fines de control político. Porfirio Muñoz Ledo, miembro del sistema y luego opositor del mismo, explica la funcionalidad que adquirió la corrupción en la historia política de México:

[La corrupción] era una forma de control del poder. El PRI dejaba, según quería el que mandaba, el presidente, que hubiera corrupción pero sí sabía quién era [el responsable de cometerla]. Era un arma, sí, para dar poder; era un arma para premiar servicios; y era un arma de intimidación del sistema del PRI. [...] Ese orden, autoritario, tiene sus reglas que son reglas barrocas [y] que se van transmitiendo de generación en generación. La República Restaurada [...] se convierte en el gobierno del general Díaz que reproduce una pirámide de cacicazgos donde el de arriba manda al de en medio y el de en medio al de abajo, perfectamente estructurado. Y luego, después de la Revolución, el PRI repite esa estructura. Por eso nuestra transición democrática no se ha logrado [...]⁶⁸

A la mecánica de aplicar selectivamente la ley como premio o castigo, Héctor Aguilar Camín agrega una más que también sirvió para ejercer el control político y la estabilidad social:

[De muchísimo tiempo atrás, vayámonos hasta el Virreinato, el gobierno no puede aplicar la ley] sin afrentar a su sociedad y quedarse sólo en la cúspide, de espaldas a sus gobernados. Se vio obligado a tolerar la ilegalidad como un compromiso pragmático con el orden pero mantuvo vigentes las leyes violadas [...] con un propósito político: conservar en sus manos un instrumento discrecional para el ejercicio de autoridad frente a intereses, ciudadanos o movimientos particulares. La negociación de la ley es una de las inercias fundacionales del México moderno. Hubo que llenar con soluciones prácticas de gobierno el abismo histórico que existía entre el país legal y el país real. Negociar la ley fue una manera de hacer gobernable en los hechos lo que era imposible sujetar al mandato de las leyes.⁶⁹

De la renovación moral al Sistema Nacional Anticorrupción

⁶⁷ Enrique Semo, “La cleptocracia”, en *Proceso*, 18 de diciembre de 1995, núm. 998, p. 37.

⁶⁸ “Porfirio Muñoz Ledo habla sobre la corrupción y el barroco”, en Youtube, 16 de noviembre de 2008, <https://www.youtube.com/watch?v=PBzhIyv9dc>.

⁶⁹ Héctor Aguilar Camín, “El espíritu de las leyes mexicanas”, en *Nexos*, núm. 470, febrero 2017, p. 27.

Entre la crisis económica de 1982 y las elecciones del año 2000, los asuntos relacionados con la corrupción tienen mayor cobertura en los medios pero, vaya paradoja, no todos los casos que se develan terminan en la apertura de una causa judicial. Muchos quedaron sólo en denuncia, unos más fueron investigados pero no llevaron a ningún lado y otros, los menos, consiguieron el efecto deseado por la ciudadanía: fincar responsabilidades y llevar ante la justicia a quienes cometieron un delito económico. En medio de los estragos que ocasionó el desastre financiero que le tocó administrar a De la Madrid, el alud de acusaciones en la prensa contra funcionarios del gobierno de López Portillo alimentó los enconos. El sucesor de éste, desde su campaña electoral a comienzos de 1982, captó el enojo de la sociedad y anunció la puesta en marcha de una “renovación moral”: un programa para revisar la actuación del funcionariado y castigar conductas impropias. Aquella promesa de campaña se transformaría en la primera reforma anticorrupción.

Al comienzo del gobierno delamadrista se implementó el régimen de responsabilidad de los servidores públicos y nació la Secretaría de la Contraloría General de la Federación (SCGF). Ambas medidas entrañaron la modificación de varios artículos constitucionales para cambiar el concepto de funcionario por el de servidor público y las responsabilidades inherentes a ello. El precepto fundamental de estas enmiendas al marco jurídico se basó en la idea de evadir compatibilidades entre trabajar para el Estado y tener, simultáneamente, negocios particulares que entablasen relaciones económicas o mercantiles con el gobierno. Semejante mudanza de conceptos aludía a la subordinación del interés particular al interés colectivo dentro de la administración pública. En la exposición de motivos a la iniciativa de reforma y adiciones al título cuarto constitucional, se afirmaba que “los empleos, cargos o comisiones en el servicio público no deben ser botín de nadie, sino salvaguarda de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, economía y eficacia con que hay que servir a los intereses del pueblo”.⁷⁰

El sistema previo de “responsabilidades oficiales”, redactado y legislado en el antepenúltimo año de López Portillo, parecía más un ornamento que una herramienta jurídica para perseguir la corrupción; de hecho, en sus artículos transitorios, mantenía la derogación de algunos delitos administrativos que habían sido tipificados por el Código Penal. No es fortuito que algunos vieran en esa ley una suerte de amnistía.⁷¹ Samuel del Villar, experto en derecho constitucional y

⁷⁰ Roberto Rives Sánchez, *La administración pública en México, 1821-2012*, México, Cámara de Diputados/Auditoría Superior de la Federación, 2015, p. 365.

⁷¹ Fernández y Soberanes, *op. cit.*, p. 46.

colaborador de De la Madrid, afirma que dicho sistema estimulaba corruptelas pues “parecía diseñado para justificar el dicho de que ‘un político pobre, es un pobre político’. El conflicto de intereses entre la función pública y el enriquecimiento privado se ignoraba por la legislación. Las penalidades insignificantes a la corrupción flagrante y por cohecho o peculado carecían de eficacia coercitiva”. Y por si no fuera poco, el “Estado carecía incluso de medios fiscales para identificar, caracterizar, investigar, prevenir y reprimir” este mal.⁷² Si prestamos atención a los contenidos y facultades del régimen de responsabilidad de los empleados públicos legislado en el primer mes de la presidencia delamadrista, en vista de sus alcances, es factible concluir que prometía mucho:

La reforma [...] partió de la reestructuración de las bases constitucionales, administrativas, penales y políticas de responsabilización de los servidores públicos. Estableció la posibilidad de sancionar económicamente hasta con tres veces el monto del daño patrimonial causado al erario público por un acto de corrupción. El Código Penal se adecuó para llenar las amplias lagunas propiciatorias y para tipificar debidamente el conflicto de intereses y las diferentes manifestaciones de corrupción pública, así como para sancionarla con mayor severidad. Se estableció un mecanismo ágil de investigación, remedio y sanción administrativa, pero con las salvaguardas del procedimiento legal debido. Se instituyó una contraloría para desahogar el procedimiento disciplinario respectivo y la obligación de registro de la declaración patrimonial de los servidores públicos como medio permanente de supervisión y control sobre sus responsabilidades. El enjuiciamiento político y su procedimiento, en la cámara de diputados como órgano de investigación y acusación, y en el senado de la República como órgano jurisdiccional, se instituyeron para los servidores públicos de mayor jerarquía y responsabilidad política.⁷³

La SCGF quedó respaldada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Ésta se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 1982 y contenía con precisión un nuevo régimen de obligaciones para la burocracia. Su emisión, por cierto, actualizaba una versión previa que había sido publicada el 4 de enero de 1980 y que, como ya vimos, daba una amnistía a quienes hubieran cometido faltas y delitos administrativos. En resumen, dictaba cuatro tipos de responsabilidades: 1) políticas; 2) administrativas; 3) civiles; y 4) penales. Su incumplimiento conllevaba una penalidad.⁷⁴ El objeto de la citada ley quedó claramente acotado en el primer artículo; ahí establece la reglamentación del artículo 4º constitucional en lo referente a los sujetos de responsabilidad del servicio público, las obligaciones del servicio público, las

⁷² Samuel I. del Villar, *Agravios nacionales en la hacienda pública mexicana, 1982-2005*, México, Océano, 2006, p. 25.

⁷³ *Ibid.*, pp. 25-26.

⁷⁴ Víctor M. Martínez Bullé Goyri, “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos”, en *Código ético de conducta de los servidores públicos*, México, SCGF/UNAM, 1994 (Estudios doctrinales, 165), p. 86.

responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, el juicio político, las autoridades y procedimientos para la aplicación de los castigos, la declaratoria de procedencia de los servidores que gozan de fuero y el registro patrimonial de estos últimos.⁷⁵

A pesar de las buenas intenciones presidenciales, la reforma anticorrupción de 1982 naufragó “y dio pie al progresivo hundimiento del orden constitucional que acompañó las décadas siguientes”. Tal parece que la renovación moral sólo quedó como un eslogan electoral que motivó cambios al marco legal que no se aplicaron de manera sostenida. La naturaleza misma del sistema político no lo permitía. Del Villar identifica dos causas por las que tan importante enmienda sólo quedó en el papel: 1) el nulo intento por instaurar un servicio civil de carrera y 2) la falta de voluntad para investigar, identificar y perseguir la corrupción de gran envergadura,⁷⁶ la que corre de arriba hacia abajo. De habersele dado el empuje necesario a estas reformas, lo que incluía una buena dosis de determinación y firmeza, seguramente la corrupción vinculada a la compraventa de empresas públicas y las fortunas que crecieron a la sombra del salinismo no habrían llegado tan lejos.

Esa falta de voluntad política, en el caso del licenciado De la Madrid, se tradujo en temor a un enfrentamiento o una ruptura al interior de la élite. En sus memorias cuenta que en enero de 1983 era perceptible entre la población un ánimo de venganza hacia la clase política; para tranquilizar a sus sucesores en el cargo y a otros personajes a quienes la voz popular identificaba con la corrupción, como Carlos Hank González, De la Madrid se reunió con cada uno y les hizo saber que no serían perseguidos. Argumentando que no quería brotes fortuitos de violencia, acepta que no podía hacer nada en contra de ellos. Expone: “Si pongo contra la pared a personas como Hank, que gozan de gran poder, su reacción podría provocar un ambiente de guerra civil, pues moverían toda su influencia y poder económico”.⁷⁷ ¿Verdad o mentira? Probablemente, en ese momento y por las otras presiones que tenía encima, el expresidente no quería abrirse un frente más; no obstante, si pensamos en las facultades metaconstitucionales de las que sí podía hacer uso, del enojo popular en las calles y de la legitimidad que entonces tenía a su favor para tomar medidas de tal envergadura contra los funcionarios más agraviantes, es posible que no hubiera ocurrido un ambiente de “guerra civil” como el que aduce. Por el contrario: habría enviado un mensaje de firmeza y legalidad hacia la población, que seguramente lo hubiera respaldado. En lugar de ello, la

⁷⁵ *Ibid.*, p. 88.

⁷⁶ Del Villar, *op. cit.*, p. 26.

⁷⁷ Miguel de la Madrid, *Cambio de rumbo*, México, FCE, 2004, p.

opinión pública tuvo que conformarse con Durazo y Díaz Serrano; ambos no estaban a la altura de los expresidentes ni le inspiraban el temor de Hank. Sus delitos los hacían sacrificables.

Tanto la crisis de 1982 como la de 1994 magnificaron la indignación social en torno a la corrupción; ambos momentos pusieron sobre la mesa las calamidades que ésta engendraba. Ambos momentos críticos en la historia económica del país sirvieron para comprobar las consecuencias negativas que tenían los actos ilícitos cometidos por servidores públicos, así como las atrofias administrativas que los rodean, en la distribución del ingreso; no obstante, la existencia de esa conciencia sobre la gravedad del asunto no apuró la construcción de soluciones prontas para erradicarla o cuando menos hacerla menos perniciosa. Entre una y otra crisis devaluatoria transcurrieron doce años bajo los cuales se pudieron haber logrado avances notorios. Institucional y legalmente hablando, no se contaba con las suficientes herramientas, ni con los mejores diagnósticos técnicos, para hacerle frente al problema.

Volvamos al tema de las reformas anticorrupción. La SCGF cambió de nombre en 1994. Con el gobierno de Zedillo se transformó en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SCDA) para volver a cambiar de siglas con Vicente Fox y llamarse Secretaría de la Función Pública (SFP). En los dos siguientes sexenios, el pasado y el actual, se pensó en derogarla. Felipe Calderón propuso su desaparición por motivos de austeridad para hacer frente a la crisis financiera de 2008; mientras, Enrique Peña Nieto buscó sustituirla por la Fiscalía Anticorrupción. Desde su instauración en 1983 hasta la fecha, fiscaliza y sanciona la corrupción administrativa de la burocracia.

Antes de su instauración a fines del siglo pasado, los trabajos de la Auditoría Superior de la Federación (ASF) los desempeñaba la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda. Esta última, aunque no presumía las disposiciones que tiene ahora la ASF, logró revisar y castigar varias irregularidades durante la segunda mitad de los años noventa.⁷⁸ Sin embargo, las sanciones no lograban cortar las cadenas de impunidad que conducían directamente a los niveles más altos de la pirámide estatal. Los coordinadores de las principales bancadas parlamentarias de la LVI legislatura del Congreso de la Unión, a sabiendas de que los escándalos de corrupción del

⁷⁸ Gracias a las auditorías ejecutadas a proyectos de obra pública se pudo recuperar para el erario federal 104.3 millones de pesos, más otros 50 que también regresaron a las arcas de la nación gracias a trabajos de análisis financiero. Las filiales de la desaparecida CONASUPO, LICONSA, BUROCONSA y DICONSA presentaban, según los dictámenes de la Comisión de Vigilancia, las mayores irregularidades. Por estos trabajos fueron recuperados 19.4 millones de pesos, más otros 7.4 en concepto de las sanciones aplicadas a varios proveedores del Metro y 21.8 millones de PIPSA. *El Universal*, 11 de octubre de 1996, p. 5, primera sección.

sexenio salinista arreciaban y dejaban al descubierto la facilidad con la cual habían sido cometidos diversos delitos administrativos, urgieron el fortalecimiento de las capacidades fiscalizadoras del poder legislativo, así como la creación de un órgano superior que monitoree y penalice todo acto indebido en el que incurriera un servidor público. En su demanda pública, los parlamentarios rechazaron la pérdida de tiempo en sesiones de protocolo o en la legislación de reformas parciales.⁷⁹

Fue así que, en julio de 1999, a petición del Constituyente Permanente, se reformaron los artículos 73, 74, 78 y 79 de la Constitución para crear la ASF,⁸⁰ que hasta la fecha depende de la Cámara baja. Sin embargo, por los tiempos de deliberación y los procedimientos parlamentarios, la mencionada entidad entró en funciones el 1 de enero de 2001. Este órgano tiene como misión regular la revisión de la cuenta pública y su fiscalización superior; siendo más específico con sus labores: se instauró para “fortalecer y dar oportunidad a la función de fiscalización sin transgredir el principio de revisión posterior del control legislativo de la administración integral de los recursos públicos establecidos en la Constitución. Este ordenamiento señala que la revisión de la cuenta pública estará a cargo de la Cámara de Diputados quien se apoyará en esta institución que tiene a su cargo la fiscalización de la propia cuenta pública y que goza de autonomía técnica y de gestión para decidir sobre su organización interna, funcionamiento y resoluciones”.⁸¹ En el papel, desde sus primeros ejercicios de inspección, los informes anuales de la Auditoría se revisten más de formalidad política que de efectividad judicial pues hasta la fecha no se han desprendido investigaciones cuyos resultados ayuden a corregir de raíz los problemas de corrupción y mala administración detectados por la ASF.⁸² La falta de resultados más contundentes facilita la sensación de impunidad.

Por el lado internacional, lo cual no debemos perder de vista porque las políticas de cooperación con otros países y organismos multilaterales también son útiles para abatir la corrupción, a partir de 1997 México ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción de la Organización de los Estados Americanos. Este tratado fortalece mecanismos para prevenir, castigar y erradicar la corrupción de las instituciones públicas gracias a la asistencia jurídica recíproca entre los miembros de la OEA. Dos años después las autoridades ratificaron ante la

⁷⁹ *El Universal*, 17 de octubre de 1996, p. 2, primera sección.

⁸⁰ Manuel Morales Mendiola, *La Auditoría Superior de la Federación: antecedentes y perspectiva jurídica*, México, UNAM, 2004, p. 202.

⁸¹ *Ibid.*, p. 195.

⁸² Marván, Navarro *et al.*, *op. cit.*, pp. 156-157.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales. El acuerdo en cuestión establece el delito de cohecho cuando cualquier persona, física o moral, ofrezca, prometa o efectúe un pago indebido o una canonjía a un funcionario público extranjero en su beneficio o en el de una tercera persona. Asimismo contempla introducir en la legislación de los países miembros de la OCDE castigos penales disuasivos para evitar estas situaciones. Por último, en 2004 el país se adhirió formalmente a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, que intenta promover y fortalecer mecanismos para luchar contra ese cáncer social por medio de la cooperación y el apoyo técnico en la materia.⁸³

La alternancia política y la esperanza democratizadora que coincidió con el cambio de siglo generó altas expectativas entre los ciudadanos; el clamor por un gobierno más confiable y que ejerciera sus tareas con mayor honestidad, después de 70 años de hegemonía monopartidista, alentó la aceleración de enmiendas a la ley y la creación de más instancias fiscalizadoras para que así sucediera. La historia reciente nos confirma que, de manera parcial, sólo fue un desiderátum. Los innumerables casos de enriquecimiento ilícito, tráfico de influencias, malversaciones y favoritismos en la concesión de contratos en todos –o casi todos– los escalafones del gobierno siguieron su curso. El sexenio de Fox padeció una marcada falta de voluntad política que tampoco le permitió llevar hasta sus últimas consecuencias el combate contra la corrupción. Ni siquiera intentó encabezar una cacería de brujas al inicio de su mandato. Probablemente nunca se lo propuso a fondo.

Al despuntar el siglo XXI, el Estado mexicano contaba ya con algunas instituciones para combatir la corrupción pero éstas no disponían de los índices para medirla, el personal de carrera, los presupuestos y la coordinación institucional entre las contralorías internas de las otras dependencias federales y la SCDA. Francisco Barrio, quien fungió por un tiempo como encargado de la mencionada secretaria en el primer gobierno de la alternancia, declaró que no contaba con cifras exactas para hacer una proyección del problema. El exgobernador de Chihuahua afirmó que los índices con los que estaban trabajando los tomaban del Banco Mundial, Transparencia Internacional y consultoras extranjeras.⁸⁴ O sea, no tenían indicadores propios para hacer un

⁸³ Pablo Escudero Morales, “Prevención y combate a la corrupción. Una respuesta estructural”, en Pedro Salazar Ugarte, Francisco Ibarra Palafox e Imer B. Flores (coords.), *¿Cómo combatir la corrupción?*, México, UNAM, 2017, p. 17.

⁸⁴ *Milenio Semanal*, núm. 190, 7 de mayo de 2001, p. 25.

diagnóstico y la titularidad de la SCDA tampoco la detentaba un funcionario técnico con experiencia en el área. La lección era clara: el Estado, aunque haya sido copado por medios democráticos, siguió siendo botín de políticos y la grey del partido en el poder. Del Villar tuvo razón al concluir que las reformas anticorrupción estaban condenadas al fracaso mientras las instituciones encargadas de fiscalizar y castigar los delitos patrimoniales no contaran con un servicio civil de carrera y personal especializado.

Fox y Calderón sumaron más instancias anticorrupción a las que ya existían. En el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el gobierno introdujo entre sus prioridades la transparencia y la rendición de cuentas. Ciertamente, ambas no eran una novedad entre las súplicas de la opinión pública al gobierno pero sí le dieron el impulso oficial que hacía falta. El 11 de junio de 2002 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental (LFTAIPIG). En un país donde la opacidad era la regla, un instrumento legal como este facilitaba los esfuerzos de los ciudadanos de a pie, pero también los de la prensa, para indagar el uso de los recursos públicos. En un principio se trató de un mandato federal y no contemplaba a los estados y los municipios. Para darle cauce a las solicitudes de transparencia se instauró un Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, rebautizado en 2015 con el adjetivo de Nacional en vez de Federal. El contribuyente tiene el derecho de saber la trayectoria y el destino final de los impuestos que paga al gobierno y que, en teoría, deben reflejarse en servicios de calidad y obra pública funcional. El móvil de las políticas de transparencia y acceso a la información no estriba únicamente en castigar la corrupción y los dispendios administrativos; asimismo se fundamenta en un sentido de responsabilidad compartida entre gobierno y sociedad para generar una gobernabilidad democrática.⁸⁵

El segundo aporte –relativo– en materia de anticorrupción del primer gobierno panista fue la emisión de la Ley del Servicio Profesional de Carrera de la Administración Pública Federal en abril de 2003. Mediante ella se buscó ponerle fin a las pervivencias del chambismo que tanto criticó Mora y que no podía ser extirpado de la vida pública. En la mayor parte del siglo pasado esta antiquísima usanza, que podemos rastrear hasta el Virreinato, fue prácticamente institucionalizada por los gobiernos de la posrevolución en aras de un corporativismo que, hasta cierto punto y con algún grado de éxito, pudo controlar y dirigir a la burocracia con fines de perpetuidad política.

⁸⁵ Ricardo Uvalle Berrones, “Gobernabilidad, transparencia y reconstrucción del Estado”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año L/núm. 203, mayo-agosto 2008, pp. 101-103.

Siempre se dijo que el amiguismo, el nepotismo y el pago de cuotas políticas por vía de la cesión de cargos burocráticos eran los principales impedimentos para alcanzar una administración pública eficaz: una que estuviera en constante actualización de sus conocimientos y capacidades. La aprobación de la ley arriba mencionada fue un acierto pero, en vista de su limitada aplicación, al cabo de casi una década y media, no ha dado los resultados esperados. Si el objetivo era “establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada”, a estas alturas ya deberíamos gozar de un cuerpo burocrático más profesionalizado y selectivo en sus criterios para acceder a él. Con excepción del área económica, paradójicamente, el gobierno que emitió dicha ley no se caracterizó por arropar entre los puestos de alto nivel al mayor número de colaboradores y funcionarios técnicos que conocieran los vericuetos normativos, el manejo de recursos o las nociones elementales de las áreas donde cumplían sus funciones. En los hechos, el Estado siguió siendo objeto de repartos políticos. Las únicas parcelas de la administración pública federal que presumen un servicio civil de carrera, tanto para ingresar como para ascender dentro de él, son el Servicio Exterior Mexicano y el Sistema de Administración Tributaria. El mecanismo para entrar a trabajar o subir de nivel en ambas dependencias ya venía operando de tiempo atrás, mucho antes de que saliera la Ley del Servicio Profesional.

El gobierno de Calderón sumó dos contribuciones a las reformas anticorrupción que complementan a las anteriores: 1) la inclusión constitucional del derecho de acceso a la información pública; 2) el Registro de Servidores Públicos Sancionados (RSPS); y 3) la Ley Federal Anticorrupción de Contrataciones Públicas. Aclaremos que no fueron las únicas pero sí las de mayor alcance. Adicionado por un decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de julio de 2007, el artículo 6º constitucional garantiza que “toda persona, sin necesidad de acreditar interés alguno o justificar su utilización, tendrá acceso gratuito a la información pública, a sus datos personales o a la rectificación de éstos”. Esta fracción era importante incluirla en dicho artículo porque la LTAIPG, en su momento, había sido legislada sin una reforma constitucional que la antecediera. Cuando se estableció en los estados, cada entidad lo hizo a su modo; todas eran análogas entre sí y diferían unas de otras. La reforma a la carta magna se hizo, precisamente, para homologar las legislaciones locales y establecer bases mínimas que debían tener tanto la ley federal como las estatales y la del Distrito Federal.⁸⁶

⁸⁶ Marván, Navarro *et al.*, *op. cit.*, p. 161.

Con el establecimiento del RSPS la SFP logra hacerse de una base de datos en la cual se inscribe, actualiza y publicita la información tocante a las sanciones administrativas impuestas por la aludida secretaría y otras autoridades competentes para impedir la contratación, el nombramiento o la designación de individuos que hayan sido inhabilitados para ocupar un empleo o comisión en el servicio público. Este registro es una especie de fichero que concentra los antecedentes de los empleados de las distintas dependencias y entidades que componen el vasto organigrama de la administración pública federal y la Procuraduría General de la República que han incumplido sus obligaciones. El acceso al RSPS permite el cruce de información entre los tres niveles de gobierno para evitar la reinsertión de un funcionario que, por ley, no puede trabajar en el sector público.

En el último año del sexenio calderonista, en junio de 2012, fue publicada la ley de contrataciones públicas, la cual amplía las responsabilidades en los actos de corrupción a quienes no sean servidores públicos. Cumple tres metas: 1) establece responsabilidades y sanciones a personas físicas y morales por las faltas en las que incurran con motivo de su participación en las contrataciones públicas a nivel federal, así como en transacciones comerciales internacionales; 2) regula el procedimiento para fijar las responsabilidades y aplicar las sanciones correspondientes; y 3) establece las autoridades federales competentes para interpretar y aplicar dicha ley.⁸⁷

Hacia la segunda década del presente siglo México contaba con un sólido edificio legal e institucional en el combate contra la corrupción. Tantas reformas podrían hacernos pensar que no tenemos pretexto para justificar el punto al que hemos llegado. Estamos frente a una situación contradictoria: mientras más herramientas legales y administrativas haya para penar actos ilícitos cometidos por funcionarios públicos, la prensa, los medios audiovisuales y las redes sociales no han cesado de emitir notas, reportajes y acusaciones que dejan al descubierto la inoperancia de las autoridades e incrementan la sensación de impunidad. En la encuesta realizada por la UNAM hace un par de años y citada al principio de este trabajo, el 64.7 por ciento de las personas a quienes se les hizo el cuestionario dijeron que dentro de 5 años, o sea en el 2020, la corrupción será mayor.⁸⁸ Lo cual quiere decir que hay un pesimismo generalizado y desmoralizador. Las respuestas insinúan que, para muchos, no hay solución posible. No sería tan desatinado creerse que, haga lo que haga el gobierno, la población seguirá asumiendo que nos aguarda una batalla perdida.

⁸⁷ *Ibid.*, p. 163.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 75.

Los escándalos que hemos leído en la prensa o escuchado en la radio durante los últimos dos años hacen palidecer a los otros tantos que vimos en décadas pasadas. La alternancia política nos hizo ver que el cambio de autoridades, de un partido a otro, no era suficiente para pensar que vivimos en democracia. La falta de instituciones funcionales y los déficits en nuestro estado de derecho han liberalizado la corrupción hasta decibeles que hoy se vuelven intolerables. El ejemplo más elocuente de los daños que ésta provoca los hemos visto en la feudalización de los poderes ejecutivos en los estados de la República. En tiempos del viejo sistema político los gobernadores eran más o menos controlables por el presidente. En los pasados dos sexenios y lo que va del actual se han convertido en un poder autónomo que carece de contrapesos, lo que permitió todas las rapiñas presupuestales y abusos de poder ventilados por la prensa.

El regreso del PRI a la presidencia en 2012 reabrió el debate sobre los temas que, a su juicio, requerían pronta atención. En el primer año y medio de gobierno, el presidente y su bancada parlamentaria marcaron con aceleración el ritmo de trabajo de la agenda pública. Como antaño, Peña Nieto arrancó su gestión con el procesamiento penal de algún personaje poderoso que cargara a costas un historial negro. Cuando regresaba de un viaje de Estados Unidos, la lideresa del sindicato magisterial quedó detenida por lavado y desvío de dinero;⁸⁹ su aprehensión intentó enviar un mensaje de confianza sobre la determinación del nuevo gobierno. El arresto de quien había sido acusada en los medios de comunicación por una inexplicable riqueza personal tuvo lugar antes de que el presidente comenzara a negociar con las otras fuerzas políticas su programa de reformas.

Después de arduas discusiones legislativas, largas querellas mediáticas en pro y en contra y un sinnúmero de protestas callejeras por todo el país, en la parte fiscal se logró un aumento en la recaudación, en materia energética una apertura a la inversión extranjera y en educación un mecanismo de evaluación docente. El peñismo desatoró la aprobación de las reformas estructurales que a lo largo de 5 legislaturas habían sido consideradas pero nunca consensuadas entre los partidos políticos. El petróleo o las telecomunicaciones, por ejemplo, eran temas espinosos y discordantes. Entre 1997 y 2012 ningún partido en el gobierno tuvo la mayoría congresal para sacar adelante sus propuestas de ley, lo cual explica el Pacto por México y la disponibilidad de la oposición para sentarse en la mesa con Peña Nieto, negociarlo y firmarlo. Todo iba bien para el oficialismo. Los más entusiastas hablaban de un virtual gobierno de coalición y un sector de la opinión pública avalaba el acuerdo para conseguir gobernabilidad. El ánimo reformador y exitista que irradiaba la

⁸⁹ *La Jornada*, 27 de febrero de 2013, p. 2.

actual administración en sus dos primeros años de vida sexenal quedó truncado, entre otros factores, pero de manera especial, por diversas revelaciones de corrupción.

La persistencia del problema, agravada por denuncias de enriquecimiento patrimonial en el primer círculo del poder, así como por los gobernadores que saquearon las arcas públicas de sus estados, convocó la urgente necesidad de concretar y echar a andar una reforma anticorrupción. Los señalamientos de nepotismo y conflictos de interés, la sospecha justificada de fortunas poco transparentes y la sucesión de un escándalo tras otro en el que salía implicado un funcionario público, encendió aún más el enfado social. La iniciativa privada a través de los organismos patronales también se subió al tren de los reclamos. El Consejo Coordinador Empresarial (CCE) demandó la pronta aprobación de un sistema anticorrupción que tenga facultades extraordinarias, recursos suficientes y autonomía propia para prevenir y sancionar este azote. El Centro de Estudios Económicos del Sector Privado, órgano dependiente del CCE, advirtió al gobierno que la corrupción, “apoyada por una clara impunidad en el sistema de justicia”, afecta negativamente el flujo y la eficiencia de la inversión pública y privada.⁹⁰

Elevado al rango constitucional gracias a la modificación de catorce artículos de la carta magna,⁹¹ el Sistema Nacional Anticorrupción se encamina a la transformar instituciones y sus instrumentos para detectar, denunciar y castigar servidores públicos que incurran en hechos de corrupción, así como a los individuos que los secunden, inciten o coludan con ellos. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA), anteriormente llamado Tribunal Fiscal de la Federación, adquiere nuevos mandatos para fincar responsabilidades tanto a las autoridades como a los ciudadanos particulares que reciban o administren dinero público. Para ello fue modificado el artículo 73º en su fracción XXIX-V, extendiéndole al Congreso de la Unión la facultad de expedir la ley que asigna las responsabilidades administrativas a los servidores públicos. En consecuencia, en julio del año pasado el poder legislativo aprobó los dictámenes que disponen la creación de la Ley General de Responsabilidades Administrativas (LGRA) y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa (LOTFJA), así como reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF). De igual importancia resultó la emisión de una nueva Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

⁹⁰ *Excélsior*, 10 de febrero de 2015, p. 4.

⁹¹ Los artículos modificados son los siguientes: 22º, 28º, 41º, 73º, 74º, 76º, 79º, 104º, 108º, 109º, 113º, 114º, 116º y 122º.

Es digno de mención que en la fracción IV del artículo 4º de la LGRA los particulares son sujetos obligados si están relacionados con faltas administrativas graves.⁹² Este punto es relevante porque corresponsabiliza a quien corrompe como a quien se deja corromper. Los escándalos de corrupción alrededor del globo terráqueo, como es la trama de sobornos que tejió la empresa brasileña Odebrecht desde México hasta Argentina, nos recuerdan que este fenómeno, no pocas veces, ha sido incitado desde los actores económicos. Ya lo decía C. Wright Mills: “En los organismos gubernamentales no hay más inmoralidad que en los negocios corporativos”.

Considérese importante aclarar que el enriquecimiento ilícito es causal para la “extinción de dominio”, lo que equipara a dicho delito con la delincuencia organizada, el secuestro, el robo de vehículos o la trata de personas. Con esta modificación, el Estado queda facultado para recuperar los bienes o el dinero público que haya sido apropiado por un funcionario o bien por un particular a través de un hecho de corrupción, sin necesidad de indemnizarlos. De igual manera, con el fin de alargar la prescripción de los delitos cometidos por un servidor público se estipula que éste pueda ser llamado a cuentas hasta siete años después de haber dejado el cargo. Para las personas afectadas por alguien que haya realizado una falta administrativa o un delito económico en cualquiera de los tres niveles de gobierno, tendrán derecho a una damnificación.⁹³

Desgranar a detalle las atribuciones y apartados del SNA alargaría innecesariamente este artículo. Su pretensión, como se ha visto, es hacer un recuento y una contextualización de las medidas que aparecen en la historia de México para castigar la corrupción. El nuevo sistema comprende, en síntesis, lo siguiente: *a)* la coordinación de las autoridades involucradas de todos los órdenes de gobierno; *b)* el fortalecimiento de sus competencias; *c)* la participación de la sociedad civil en labores de monitoreo y denuncia; *d)* la modificación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos y *e)* la integración de las funciones de prevención, control, fiscalización, investigación de responsabilidades administrativas y sanción de los actos de corrupción, entre otros aspectos, para reducir la incidencia de este tipo de prácticas.⁹⁴

La coordinación interinstitucional implica que todas las dependencias y organismos que, entre sus funciones, contemplen la prevención y el castigo de delitos económicos y administrativos. El SNA está integrado por un Comité Coordinador y un Comité de Participación Ciudadana. En el

⁹² *Gaceta Parlamentaria*, núm. 4554-VI, anexo VI, 16 de junio de 2016, p. 51.

⁹³ Marván, Navarro *et al.*, *op. cit.*, p. 167.

⁹⁴ Zulema Mosri Gutiérrez, “¿Por fin se terminará la corrupción en México?”, en *El mundo del abogado*, núm. 196, agosto 2015, p. 8.

primero se coordinarán instancias federales, estatales y municipales; en el ámbito federal confluyen las siguientes instancias: la ASF, la Fiscalía contra el Combate a la Corrupción, la SFP, el TFJA, el Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos, el Consejo de la Judicatura Federal y un representante del Comité de Participación Ciudadana. Éste último es un órgano colegiado compuesto por cinco ciudadanos destacados y honorables que se hayan destacado por sus aportes a la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

El Comité Coordinador tiene la tarea de diseñar y sugerir políticas públicas que prevengan, investiguen y persigan faltas administrativas y delitos económicos para que sean tomadas en cuenta e integradas por las autoridades que componen el SNA. De manera tal que las entidades federativas las adopten, así como sus tribunales de justicia. Como parte de los cambios a las legislaciones, los estados han integrado a sus constituciones y leyes locales tribunales “que dicten sus fallos y establezcan su organización, funcionamiento, procedimientos y, en su caso, recursos contra sus resoluciones; diriman las controversias que se susciten entre la administración pública local y municipal y los particulares, e impongan sanciones a los servidores públicos locales y municipales por responsabilidad administrativa y a los particulares que incurran en hechos de corrupción”.⁹⁵

La independencia de los organismos públicos que gravitan alrededor del SNA es otra de las garantías que proporcionaron los cambios constitucionales arriba señalados. El titular de la SFP, por ejemplo, no será designado “a dedo” por el presidente sino propuesto por él y ratificado por el Senado con una votación que debe alcanzar las dos terceras partes o superarlas. El titular de esa secretaría, cabe añadir, también está facultado para investigar en el mercado de valores. Para que los contralores presuman independencia y autonomía de aquellos funcionarios a los que deban de auditar, las contralorías de los órganos constitucionales autónomos alcanzan el grado de “órgano interno de control” cuyos responsables serán designados por la Cámara baja. Los órganos de control interno están facultados para presentar denuncias ante la Fiscalía Anticorrupción que forma parte del SNA.

La SFP sólo puede ocuparse de investigar y castigar delitos no graves. Con puntual razón, María Marván, Fabiola Navarro y otros académicos que participan en el informe sobre la corrupción que hizo el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM estiman que una tarea aplazada de la legislación secundaria es que remarque la distinción entre las faltas graves y las que

⁹⁵ *Ibid.*, p. 14, nota 3.

no lo son.⁹⁶ Las primeras también serán investigadas por la SFP y los órganos de control interno de las dependencias pero su castigo corren a cuenta del TFJA y sus homólogos en los estados de la República.⁹⁷

El TFJA opera en todo el ámbito administrativo del sector gubernamental y se ocupa de dirimir las controversias suscitadas “entre la administración pública federal y los particulares; sancionar a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares vinculados con éstas y señalar a los responsables del pago de indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y los perjuicios que afecten la hacienda pública federal o el patrimonio de los entes públicos federales”. Las contralorías internas de las instituciones públicas, estatales o municipales, mantienen sus atribuciones sancionadoras pero sólo con relación a la conducta y las faltas consideradas no graves.⁹⁸ Por supuesto que los magistrados del tribunal, como el secretario de la función pública, tienen garantizada su autonomía.

El SNA deja algunos pendientes. Los adeudos y limitantes con los que haya nacido este sistema son perfectibles y, esperémoslo, serán corregidos sobre la marcha. Algunos opinan que tales falencias están en la legislación secundaria. Una de esas omisiones o aspectos no tan desarrollados es el conflicto de interés; otro es la falta de una verdadera contraloría social, es decir: cómo y de qué manera el ciudadano de a pie puede hacer una denuncia, darle seguimiento y saber que ésta ha sido atendida. En la recientemente aprobada Ley General de Transparencia y Acceso a la Información no queda garantizada la protección para aquellos funcionarios públicos que, habiéndose percatado de hechos corruptos, decidan divulgar y hacer pública la información que revele faltas graves de sus superiores, de sus pares o de ambos. La figura de los informantes y de la protección que les correspondería no fue contemplada por la ley. En uno de los debates senatoriales sobre este punto, algunos legisladores se manifestaron a favor de que fuera contemplado en la Ley de Responsabilidades de Servidores Públicos y no en la de Transparencia y Acceso a la Información.⁹⁹ Con el tiempo sabremos qué ajustes deben hacerse en el SNA.

3. Conclusiones

⁹⁶ Marván, Navarro *et al.*, p. 168.

⁹⁷ Mosri, *op. cit.*, p. 9.

⁹⁸ *Ibid.*, p. 10.

⁹⁹ *Mundo Legislativo*, núm. 114, 1 de julio de 2015, p. 21.

La corrupción anida a lo largo de la historia pero también la ley y las instituciones han sabido castigarla. Si reparamos en que ésta forma parte de la naturaleza humana no deberíamos fijarnos la meta de erradicarla pero sí la de contraerla al máximo para que sus efectos no degraden más la impartición de justicia, la economía, la seguridad pública, la política y la calidad de vida de la población. En el caso de México, este azote principia desde el Virreinato y persiste bajo mil formas en la actualidad. La alternancia política del 2000 no necesariamente devino en una democracia con instituciones de calidad, gracias a las cuales este problema no debería agravar el presente y hacernos borrascoso el porvenir.

Como fenómeno histórico, la corrupción en México ha marcado las pautas que rigen el funcionamiento interno de las instituciones, el comportamiento de la sociedad y la lógica del poder. Mientras la burocracia, en todos sus órdenes, se vale del cohecho y el patrimonialismo, la gente pierde el respeto a la ley e incumple colectivamente su acatamiento. Lo que sucede arriba de la pirámide social se reproduce en sus basamentos. En los siglos XIX y XX la aplicación de la ley sin excepciones se tornaba complicada, por no decir imposible; concretar esa obligación en el presente, *strictu sensu*, es como un acto de inmolación puesto que, en más de un sentido, despertaría un tremendo descontento social: significaría encausar penalmente, por evasión de impuestos, “a miles de mexicanos que viven en la economía informal; [obligaría a] consignar por robo o despojo a la numerosa población urbana asentada en terrenos ilegales; [se tendría] que encarcelar a los miles de campesinos que siembran marihuana y amapola, no sólo a sus patronos y compradores; [tendría que sacarse] de las calles a los vendedores ambulantes, en vez de oír sus demandas; [y la opción más lógica sería] dispersar con la fuerza pública a los contingentes de protesta que a menudo bloquean vías generales de comunicación [...]”.¹⁰⁰

El reto mayúsculo que tiene por delante el país es la imposición de un Estado de derecho, actualmente fragmentado, condicionado y no siempre efectivo. Para que exista una cultura de la legalidad, tanto arriba como abajo de la estructura social, es vital que las instancias públicas castiguen sus propias faltas y envíen el mensaje de que se está gobernando con apego a la legalidad. La antropología nos enseña que los ejemplos reproducen conductas y, si lo pensamos de forma institucional, una mejoría sustanciosa y creíble de la administración pública, a la que deberán sumarse la ciudadanía y sus organizaciones, pueden revertir gradualmente las anomalías descritas

¹⁰⁰ Aguilar Camín, *op. cit.*, p. 28.

en el párrafo anterior. Con menos corrupción muchos problemas que nos anegan serían más manejables y fáciles de solucionar.

Al recorrer la historia de las medidas “anticorrupción” que han existido en México, concluimos que su denominador en común –la constante que los hilvana– es un acuerdo informal que servía para gratificar o castigar la mala conducta de los actores sociales y la burocracia ubicada entre las elites y el resto de la población. La convicción de vivir bajo el imperio de la ley aparece más como una excepcionalidad que como una regla incuestionable para garantizar el buen funcionamiento de las cosas; no quiere decir que no haya habido gobernantes que se rigieran bajo ese código, pero la mayoría apelaba más a las reglas no escritas, al pactismo o, por último, a las reprimendas y las amenazas. Los Austria como los Borbones, lo mismo que los primeros gobiernos republicanos, el Porfiriato y más tarde el largo periodo de la revolución institucionalizada, cada uno a su manera, toleraron la corrupción y recurrían al uso selectivo de la ley como mecanismo de gobernabilidad. El secreto consistía en administrarla y perseguirla según las circunstancias.

El tránsito de un periodo a otro no halló una ruptura definitiva de los tradicionales –y, hasta cierto punto, vigentes– dispositivos generadores de gobernabilidad. En los últimos treinta y cinco años han sido diseñados, legislados e instrumentados varias leyes y organismos, hasta de carácter internacional, para hacer frente a la corrupción. Sin embargo, paralelamente, la prensa no se ha cansado de denunciar la lentitud para investigarla, los acuerdos tácitos para no castigarla y las cuentas pendientes a las que nunca se prestaron atención judicial. Sexenio tras sexenio, lo que incluye a los de la alternancia, el pasivo más grande que el Estado mexicano le queda debiendo a la ciudadanía es el desalojo incompleto de la vetusta institucionalidad construida en el siglo pasado, así como de las prácticas a las que dio lugar y que presumen no tener fin. Es lógico que la sociedad se desmoralice, no crea en la política y pierda de vista que los efectos de la corrupción van más allá de los partidos y las oficinas públicas.

La democracia mexicana se encuentra en un punto crítico: la rodean mayores y más acelerados problemas de los que había hace dos décadas y que, sin exagerar, amenazan con hacerla inviable. No podremos acceder a perspectivas de desarrollo más elevadas mientras no exista un compromiso real, con resultados tangibles, que permita hacernos de mercados competitivos y construir un Estado de derecho que limite la corrupción y el monopolio de los poderes económicos que en ocasiones la atizan. Una administración pública colonizada por la feligresía partidista del presidente en turno, con un servicio civil de carrera que no permee en todas las secretarías y que

sus órganos contralores no se hayan desenvuelto con autonomía plena, no podrá administrar los riesgos y las complejidades que presenta la globalización: crimen organizado, cambio climático, migraciones poblacionales, nuevas tecnologías –y sus impactos en el mundo laboral y la formación educativa–, crisis alimentaria, desigualdades regionales y un largo etcétera. El SNA es la última de las reformas legales-administrativas que, a diferencia de sus antecesoras, se coaliga con otras instituciones de manera coordinada para localizar, investigar y castigar la corrupción. No será tarea de un sexenio y requiere de un acuerdo generacional que trascienda a los partidos y los intereses de clase. Un liderazgo que inspire confianza ayudaría pero tiene más peso el acompañamiento de la sociedad. No basta con el respaldo legal y los instrumentos con los que dispone, el SNA requiere una fuerte dosis de voluntad política. *Sic fiat.*