

.....
RESEÑAS DE LIBROS

*El Estado capturado.
Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*

ROBERTO SALCEDO AQUINO

Recibido: 28 de marzo de 2025. Aceptado: 28 de marzo de 2025.

En noviembre de 1992 ocurrió un incendio en el castillo de Windsor que dañó gravemente una de las residencias de la familia real británica; se propuso que la restauración, que tendría un costo de 40 millones de libras esterlinas, se financiara con recursos públicos, lo que causó un fuerte malestar social. En aquel momento el Reino Unido enfrentaba dificultades económicas severas y los programas sociales sufrían recortes profundos; los ciudadanos protestaron por los recortes y señalaron que destinar los impuestos, que son de todos, a un beneficio privado, es corrupción. Además, el enojo de la población creció cuando se recordó que la fa-

.....

Roberto Salcedo Aquino. Exsecretario de la Función Pública, México.

milia real estaba exenta de pagar impuestos. Esta controversia marcó un punto de inflexión en el uso de los recursos que son de todos y deben ser para beneficio de todos, y no pueden ser apropiados para beneficio privado.

Para calmar el descontento público, la reina Isabel II empezó a pagar impuestos. Fue una decisión histórica. Además, estuvo de acuerdo en que no se podían utilizar recursos públicos para restaurar su propiedad; aseguró que se utilizarían fondos privados de la familia real. Adicionalmente, se abrieron al público otros palacios reales, como el de Buckingham, para destinar los ingresos por entradas a la restauración del castillo siniestrado. El 24 de noviembre, la reina pronunció un discurso sobre el asunto, en el que arguyó:

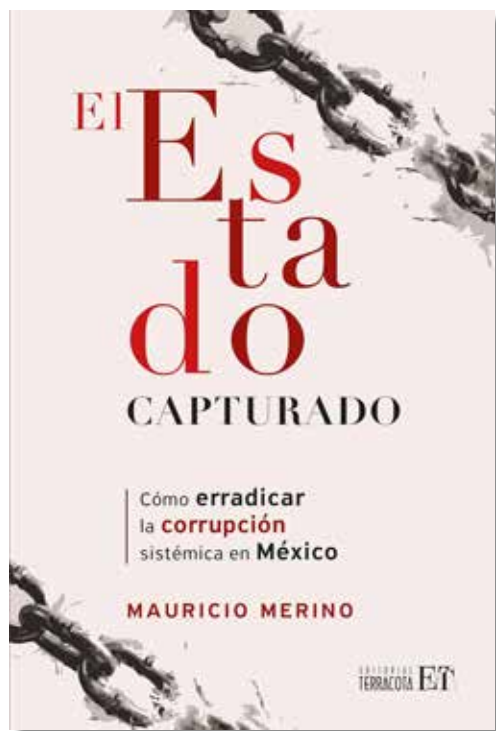
No hay ningún sector de nuestra comunidad que posea todas las virtudes, ni ninguno que adolezca de todos los defectos. La crítica de los personajes y las instituciones públicas es sin duda saludable; sin embargo, todos formamos parte de la misma sociedad; por lo demás, la crítica de las instituciones puede y debe servir de revulsivo para reformarlas.

Era el fin del patrimonialismo inglés y se abría la era de la transparencia y la rendición de cuentas. El control de la opinión pública había funcionado. El término «revulsivo», usado por la reina, significa: brusquedad en la crítica o en el decir, pero que provoca efectos beneficiosos.

El libro *El Estado capturado* aborda los puntos nodales del uso correcto de los recursos públicos y el asedio que sobre ellos se cierne para desviarlos a beneficios privados. Se capturan instituciones, puestos y presupuestos para tener la posibilidad de apropiarse los recursos públicos. El texto es una propuesta para rescatar el Estado del sitio en que lo tienen los cleptócratas.

Es un libro revulsivo que propone, de manera muy concreta y directa, lo que hay que hacer para rescatar al Estado del secuestro en que se encuentra.

Merino confiesa que su libro es resultado de más de treinta años de investiga-



Mauricio Merino (2024) *El Estado capturado. Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*. Ciudad de México: Editorial Terracota.

ción y no una compilación ni una antología; se ha entretejido a la vista de un hilo conductor: la captura del Estado, con la experiencia de todas las anteriores publicaciones; no es un *patchwork*, es una obra inédita e inconsútil.

Nos advierte que ha utilizado el menor número posible de citas y referencias

académicas, sólo las indispensables, con objeto de facilitar al lector una lectura ágil y evitar lo tortuoso de los textos dirigidos a expertos; lo que me recordó lo aseverado por Ralph Waldo Emerson: «detesto las citas, cuéntame lo que sabes».

Además, el libro no es una queja de la situación, sino una propuesta de las claves que son indispensables para darle vida a una verdadera política de combate a la corrupción.

Al terminar de leer el libro, constaté que logra con creces los dos objetivos: se lee con gran facilidad por su coherencia lógica y la sencillez de su lenguaje; sé que las líneas de acción que propone son razonables y llevan por el camino correcto al rescate del Estado de la situación en que está; lo digo con conocimiento de causa, fui secretario de la Función Pública y sé que lo que se propone es lo correcto; de implementarse se lograría desecuestrar el Estado y darle a la administración pública eficacia y honestidad.

Demuestra Merino que la corrupción sistémica sí puede ser erradicada, los corruptos castigados, el Estado rescatado y estructurado un gobierno abierto, eficaz y puesto en manos profesionales y honestas.

El libro está escrito para sumarse al propósito de consolidar las rutas que deben seguirse para combatir la corrupción;

se sabe dónde están sus trabas y salidas falsas, qué normas deben ajustarse y cuáles deben reforzarse y consolidarse. Nada justifica la apropiación abusiva de lo que pertenece a todos.

La portada del libro lo dice todo, y diría que sobra mi intervención. Su título, *El Estado capturado*, expone con claridad el contenido: es el diagnóstico de la situación respecto al sector público: los puntos neurálgicos del gobierno han sido capturados por intereses ajenos al interés público. El subtítulo, *Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*, nos anuncia la forma como deberemos rescatar el Estado e implantar un sistema donde el interés de lo público predomine siempre y nadie se apropie de lo que es de todos.

Los conceptos más importantes, manejados en los argumentos de cada capítulo, están conceptualizados y analizados en el libro anterior del mismo autor: *Gato por liebre*, publicado en 2023; la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas, gobierno y administración pública, el ejercicio del poder, la ética política, las políticas públicas, los aparatos del poder, la política... En una reseña de ese libro aseveré que era un libro de lingüística cognitiva, la disciplina que estudia la distancia entre la ortodoxia del concepto y su uso común con fines ajenos a la semántica misma del

término. Si tienen tiempo y disposición, recomiendo a ustedes leer primero *Gato por liebre* y luego el que aquí se presenta.

Distingo en el contenido del libro *El Estado capturado* tres apartados: un diagnóstico del fenómeno, con su correspondiente conceptualización; la propuesta de tratamiento terapéutico para rescatar el Estado de la captura en que se encuentra, y una conclusión optimista de que sí es posible establecer, sobre bases legales-racionales, una administración pública honesta y eficaz.

Diagnóstico

La corrupción —afirma el autor— es la apropiación abusiva de lo público para hacerse de riqueza o para obtener, conservar y acrecentar los espacios del poder público.

Cada caudillo, jefe político o presidente en turno siempre ha tratado de construir sus propios aparatos de dominación para agrandar su poder y, en lo posible, perpetuarse en él. Para cada liderazgo político ha sido mucho más importante ganar, conservar y expandir el poder político que consolidar las instituciones para que cumplan con sus cometidos. Nombran, en muchos casos, incondicionales para que dirijan las 274 instituciones del Poder Ejecutivo, no para lograr los objetivos para los que fueron creadas, sino para que des-

de ahí contribuyan a consolidar y ampliar el poder político mediante políticas clientelares. Esta captura de las instituciones conlleva la apropiación de los puestos, los presupuestos y la información pública que debería ser conocida por todos.

Quienes han formado parte de los aparatos de dominación secuestrados conocen las prácticas y los contravalores a los que se obligan, en oposición a un régimen democrático basado en el derecho, la pluralidad y el mérito. En esas condiciones, los valores de pertenencia a los grupos de poder y de identidad se sitúan por encima de las leyes.

Toda esa patología se produce por la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones de la gestión gubernamental; la ausencia de una inteligencia institucional para evitar, detectar y corregir prácticas de ineficiencia; las debilidades del sistema de contabilidad gubernamental y de los expedientes del debido proceso de las políticas públicas, así como la falta de estándares internacionales para la conformación de archivos institucionales; la opacidad en que se toman decisiones y se operan los programas presupuestarios; la desviación del ejercicio fiscalizador, que investiga más las faltas administrativas o las irregularidades graves que el cumplimiento de los objetivos y las metas de los

programas presupuestarios; el sistema de botín en la asignación de los puestos; las debilidades del sistema disciplinario, y la difusa responsabilidad en la rendición de cuentas de los responsables de la ejecución del gasto público.

Quien gobierna las instituciones, los puestos, los presupuestos y la información controla las venas del Estado, asevera el autor.

Tratamiento terapéutico

La ciencia de la medicina nos enseña que un tratamiento terapéutico implica una planificación integral; un proceso sistemático orientado a mejorar la situación, controlarla y, si es posible, aliviarla; con la supervisión constante para ir adaptando las medidas a la evolución clínica. En el rescate del Estado, el procedimiento debe ser holístico, integrador de todos los factores que influyen y causan las anomalías, pues la corrupción se produce de manera multicausal y el plan terapéutico debe tener la característica integradora.

La terapia propuesta por Mauricio Merino abarca cuatro áreas fundamentales: la primera, el establecimiento de controles en todos los lugares donde haya riesgos de captura o de ineficiencia; la segunda, el perfeccionamiento de una administración legal-racional enfocada en los

resultados mediante métodos rigurosos de acción y con personal con la idoneidad requerida por el cargo; la tercer área comprende una reconfiguración del sistema punitivo para hacerlo más ágil, pronto y expedito, y la cuarta, desboicotear el Sistema Nacional Anticorrupción (SNA).

El sistema de controles

Thomas Hobbes, en su *Leviatán*, después de estudiar la naturaleza humana, consideró que el hombre es un lobo para el hombre y siempre quiere sobreponerse a los demás e invadir el terreno de otros para adquirir ganancia; la sociedad, entonces, debe establecer controles; lo más seguros posible para que nadie se comporte mal, y si a pesar de todo lo hiciere, que haya la posibilidad de castigarlo con la severidad requerida. Montesquieu, a su vez, en *Del espíritu de las leyes*, afirma: «Una experiencia eterna nos ha enseñado, que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación» (libro XI, capítulo IV). Por tanto, concluye, es necesario que el poder controle al poder, y ésta es la propuesta que retoma Mauricio Merino: la solución de fondo es controlar el poder; el establecimiento de pesos y contrapesos para lograr los equilibrios necesarios de un eficaz sistema de ejercicio del gasto para

que nadie se apropie de lo que es de todos ni nadie tergiverse el ejercicio del poder hacia políticas clientelares; es necesario el establecimiento de controles en el diseño institucional y que ningún control esté condicionado, en su ejercicio, por criterios de naturaleza política.

El equilibrio del poder se obtiene mediante el establecimiento de límites y fronteras entre los órganos del ejercicio público para que nadie se extralimite y se protejan los derechos individuales y colectivos de los gobernados, y para que nadie se apropie de lo que es de todos. Los controles permiten reducir el margen de discrecionalidad de los tomadores de decisiones y obligan a exponer las razones por las cuales se tomaron ciertas decisiones y a exponer a la opinión pública los argumentos que sostienen las excepciones.

Se trata de controlar el ejercicio del poder para evitar los excesos que provocan la incautación de los recursos públicos y la apropiación de puestos y presupuestos, que es un regreso al feudalismo; en donde todo pertenece al señor feudal y los habitantes del feudo son siervos, y en el mejor de los casos, súbditos.

La ausencia de controles o su debilitamiento afecta la legitimidad del poder; el control debe ser connatural al ejercicio de una función pública; y todo poder

debe ser acotado, normado, controlado, fiscalizado y rendir cuentas. *Acotado* porque sólo se puede hacer lo que permite la ley, ni más ni menos; *normado* porque para el ejercicio del gasto se debe seguir puntualmente el debido proceso; *controlado* porque la ejecución debe alcanzar los objetivos y las metas propuestas con eficacia, eficiencia y economía; *fiscalizado* para garantizar la legalidad de la ejecución, el cumplimiento de los objetivos de los programas presupuestarios, la eficacia y honestidad de quienes ejercieron el gasto; *rendir cuentas* porque es obligación del ejecutor del gasto informar sobre la responsabilidad conferida y asumir la responsabilidad correspondiente, en términos de las expectativas convenidas. La responsabilidad es la sujeción a la imputabilidad y sus consecuencias.

Para saber dónde se deben poner controles y cómo evaluar su eficacia, Merino propone un sistema de inteligencia para que las instituciones encargadas de la información pública, el control interno, la fiscalización, la sanción administrativa y la procuración de justicia compartan la información que poseen para detectar patrones sistemáticos de apropiación de recursos y de las decisiones públicas, a fin de modificarlos desde su origen y no solamente actuar ante las consecuencias.

Como el control en la administración pública es un conjunto de mecanismos y procedimientos para evitar desviaciones en la ejecución de las políticas públicas, corregir en tiempo real y perfeccionar la implementación, el autor propone: 1) reforzar la contabilidad gubernamental con estándares internacionales de actuación para un mayor control de las finanzas públicas, y 2) mejorar los archivos institucionales y el Archivo General de la Nación no sólo para que cumplan con su función de resguardar la memoria institucional, sino que también actúen como instrumentos estratégicos para facilitar la toma de decisiones, la rendición de cuentas, el acceso a la información y los objetivos de la estrategia del gobierno abierto.

Los archivos y sistemas de contabilidad gubernamental constituyen el sistema nervioso de las administraciones públicas y la memoria del Estado; son la evidencia de lo que se hizo y contienen las pruebas de las irregularidades y violaciones a las leyes y el debido proceso. Por eso es importante la calidad de los expedientes que ahí se resguardan, y deben integrarse de conformidad con las normas y los estándares internacionales para asegurar la calidad, integridad y autenticidad de los registros.

Si hay archivos perfeccionados y una clara y competente gestión de la contabi-

lidad gubernamental es posible cuidar el ejercicio del gasto y dar transparencia a la honestidad y eficacia.

Contraloría y fiscalización

No lo dice el autor expresamente, pero lo interpreto de su texto: habrá que regresar al origen etimológico del nombre de cada función. Un contralor es una persona que pone controles, los supervisa y perfecciona para que las políticas públicas se implementen con eficacia y honestidad; un fiscalizador es un auditor que examina si las políticas públicas se ejecutaron conforme a las leyes, los reglamentos y las normas, su producto se denomina auditorías de cumplimiento; pero también existen las auditorías de desempeño, que analizan si los objetivos y las metas que se proponen en las políticas públicas y los programas presupuestarios cumplen su cometido y los problemas públicos que se quiere resolver o administrar están siendo operados de acuerdo con las tres características que establece el artículo 134 constitucional: eficacia, eficiencia y economía.

Ni el contralor ni el fiscalizador son policías, esto sí lo dice expresamente Merino. El trabajo de ambos, que es complementario entre ellos, tiene como objetivo que los recursos públicos se ejerzan en aquello para lo que están destinados y su

ejercicio sea probo y eficaz. Si, como resultado del análisis, los contralores y los fiscalizadores encuentran desviaciones, anomalías, irregularidades o faltas administrativas graves, o bien hay presunción de delitos de corrupción, deben integrar los expedientes y turnarlos a las áreas de responsabilidades que los sustanciarán y, en su caso, turnarán al Tribunal de Justicia Administrativa o la Fiscalía General de la República para su análisis y despacho.

Contralores y auditores tienen como misión fundamental garantizar que cada oficina y servidor público cumpla con su cometido de manera eficaz y honesta. La fiscalización es el control de la soberanía popular; consiste en verificar la certeza y veracidad de las cuentas que han rendido los mandatarios. Sus objetivos son verificar si la actuación de los funcionarios se apegó a derecho, evaluar los resultados obtenidos, impedir el desbordamiento del poder y los poderosos y exigir a todo aquel que ha ejercido una función pública y administrado recursos públicos la responsabilidad inherente a ese ejercicio.

Gobierno abierto y transparente

Como la corrupción está montada sobre el sigilo, la oscuridad, la media verdad y los engaños, asevera Mauricio Merino, es necesario un esfuerzo deliberado por evi-

tar la apropiación ilegítima de lo que nos pertenece a todos, que es el principio de la corrupción; el ocultamiento de la información que todos deberíamos tener, que es el principio del patrimonialismo; la exclusión de las decisiones que nos afectan, que es el principio de la discriminación. La medida para evitar esos fenómenos es la construcción de un gobierno abierto y transparente.

Los cuatro parámetros de control que sirven para cotejar la existencia de una auténtica política de transparencia y gobierno abierto son: publicidad sobre la toma de decisiones y su implementación; la inclusión, que alude a la incorporación oportuna y accesible de todos los actores que deben intervenir en la toma de decisiones o su puesta en práctica; la verificabilidad, que significa que se pueda constatar que las decisiones y su implementación se llevaron a cabo según el proyecto y la legalidad, y la responsabilidad, que es la capacidad de exigir cuentas y asumir las responsabilidades de lo hecho.

La transparencia, entendida como la obligación del Estado de proveer información sistemática a los gobernados, debe permitir que sea explícito para cualquier ciudadano no sólo qué hace su gobierno y con qué lo hace, sino además cómo se hace y por qué se tomaron ciertas decisio-

nes que dejaron de lado otras decisiones posibles.

Sistema de rendición de cuentas

Como la tentación de no informar y, sobre todo, de no asumir responsabilidades es muy grande, se debe reforzar el sistema de controles internos y externos que obligan a rendir cuentas. La rendición de cuentas constituye la conciencia de que el funcionario público actúa por mandato de la soberanía popular; que es un mandatario exclusivamente; que el pueblo es el mandante a través de sus representantes y exige que le rindan cuentas del cumplimiento del mandato. La rendición de cuentas es la obligación de informar sobre una responsabilidad conferida. Pero, a la luz de los principios de la administración responsable, se podría reconsiderar la definición tradicional para formularla como una relación basada en la obligación de demostrar el desempeño y asumir la responsabilidad correspondiente en términos de las expectativas convenidas.

La cultura de la rendición de cuentas se diseña sobre los siguientes criterios: un sistema jurídico que exige la rendición de cuentas y su fiscalización; un sistema social preparado para comprender e interpretar los informes que se rinden y actuar, después de la deliberación, en con-

secuencia; un sistema cultural y educativo donde los asuntos públicos son del interés de todos, donde lo público se publica, se transparenta, donde lo público se estudia en todos los niveles sociales y se aprende a discernir sobre la formulación de políticas públicas, su implementación, ejecución, evaluación y fiscalización, para conformar con todo ello el sentir de la voluntad popular; un sistema ético donde se sancione la deshonestidad y la incompetencia.

La rendición de cuentas debe comparar el dinero que se destina para lograr algo con lo que efectivamente sucedió; es un principio básico el comparar: qué se propuso a los votantes con lo que se propuso en el Plan Nacional de Desarrollo, lo que se propuso en los presupuestos y cómo se rindieron las cuentas. Se verá la congruencia y la coherencia; si no existen, es posible que haya corrupción.

Una administración legal-racional

Administración por resultados

El segundo apartado que propone el doctor Merino comprende el estructurar una administración legal-racional: un presupuesto, una administración y una rendición de cuentas por resultados. Un presupuesto que establezca qué se quiere lograr, qué se quiere mejorar o qué problema se quiere resolver o administrar. Mientras el

presupuesto sea una asignación de recursos sin objetivos claros, será un ejercicio rutinario del gasto sin rumbo ni misión, un financiamiento de estructuras burocráticas que hacen siempre lo mismo sin resultados positivos.

La administración debe estar enfocada en los resultados que se esperan del ejercicio del gasto; cada programa presupuestario debe tener su matriz de indicadores que marquen el avance hacia la solución de los problemas planteado por las políticas públicas; todo ejercicio del gasto debe estar enfocado en resolver problemas públicos.

Por tanto, instaurar una administración por objetivos es una de las condiciones más importantes en la lucha contra la corrupción; que va ligada a la evaluación por resultados, no por procesos.

Si no existe una verdadera administración por misión y objetivos y una evaluación por resultados, se abren las puertas a la discrecionalidad en el ejercicio del gasto; habrá un desplazamiento inevitable de los fines institucionales formalmente establecidos a los propósitos clientelares y de militancia política; entre la legalidad de un propósito y la línea política del líder, siempre se preferirá esta última.

Es necesario, además, consolidar la institucionalización del ciclo presupues-

tario para evitar el desvío de los recursos públicos y su utilización, como patrimonio personal, de quienes deciden su destino sin más argumento que su posición política y su deseo de conservar y ensanchar su esfera de poder.

Se requiere precisar el mandato legal otorgado a cada una de las instituciones públicas para evitar que se generen condiciones en las cuales los funcionarios puedan abusar de la autoridad que se les ha conferido. Los instrumentos para el combate a la corrupción han de comenzar por la información indispensable para verificar mandatos y procesos, dentro y fuera de las administraciones públicas.

Terminar con el sistema de botín

La administración por resultados debe operar con el sistema de mérito, basado en la selección de funcionarios de carrera para garantizar una administración pública profesional, imparcial y eficiente. Actualmente se opera con el llamado sistema de botín, con la premisa de que quien gana las elecciones tiene derecho a distribuir los cargos públicos entre sus seguidores como recompensa por sus apoyos; por tanto, los puestos públicos se asignan con base en la lealtad partidaria y no en la capacidad o experiencia mostrada. Esto provoca que en cada cambio de gobierno miles de

funcionarios sean reemplazados por aliados del nuevo gobierno, lo que genera las posibilidades de redes de favores, tráfico de influencias y debilidades en la eficacia y eficiencia del aparato gubernamental, además del rompimiento de la continuidad de las políticas públicas.

En el sistema de botín, los cargos son utilizados como una extensión de los partidos políticos y no como instituciones imparciales y equitativas al servicio de todos los ciudadanos, sin importar afiliaciones políticas. Se vuelve necesario, dice el autor con contundencia, eliminar ese sistema en la asignación de puestos públicos que corrompe la administración y vulnera la democracia.

El sistema de botín es la captura de los puestos y presupuestos; en ese ambiente, la corrupción deja de ser una excepción para convertirse en áreas de oportunidad para los intereses privados. Ofrecer a alguien un puesto para el que no está capacitado es parte de la corrupción, y aceptar el puesto sin tener la capacidad para desarrollarlo también lo es; el sistema de botín está viciado por ambas partes, por el que ofrece y por el que acepta. Mientras persista el sistema, las causas de la corrupción seguirán vigentes.

Servicio profesional de carrera

Muchos de ustedes saben que Mauricio tiene como prioridad en su agenda académica la instauración de un sistema de servicio profesional de carrera que realmente lo sea para evitar el sistema de botín y dar a la administración pública una solidez administrativa que genere eficacia, profesionalismo y honestidad. Gran parte de su ejercicio profesional ha estado dedicado al tema, junto con la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. En su libro más reciente, que hoy se presenta, se puede observar esta pasión, que yo comparto y a cuyo esfuerzo me sumo.

El origen del servicio civil está directamente relacionado con la intención de combatir el patrimonialismo y conformar un modelo legal-racional. Lo importante es garantizar que un cuerpo administrativo cuente con las capacidades profesionales necesarias para cumplir de manera estable con las atribuciones que le han sido asignadas; para ello, las capacidades profesionales que se esperan han de estar claramente vinculadas con sus propósitos formales. Un cuerpo administrativo debe medirse por sus aportaciones a la eficacia, la eficiencia y el éxito de la organización en su conjunto.

Si se sabe lo que debe hacerse y cómo hacerlo, es posible establecer estructuras

administrativas compactas y eficaces, sobre la base de un catálogo de puestos bien definido, en busca de la idoneidad de quienes habrán de ocuparlos. Enfatiza el autor que nadie debe entrar por razones políticas o salir por razones políticas, de amistad, de cercanía o de cualquier otra naturaleza ajena al mérito y las competencias indiscutiblemente acreditadas. La inexistencia del servicio de carrera asegura el privilegio de la cercanía, la amistad, la lealtad o los compromisos políticos.

Es importante enfatizar que la capacidad de realización gubernamental está en relación directa con la calidad del capital humano; la inexperiencia y las limitaciones de los funcionarios públicos restringen las posibilidades de desarrollo de los gobiernos. El busilis de la gestión del capital humano es la eficacia.

A medida que el gobierno se hizo más complejo, se produjo la necesidad imperativa de una mayor diferenciación de funciones y, por ende, se requirieron especialistas que supieran manejar los problemas —como afirmó Max Weber— con precisión, confiabilidad y eficacia. Por tanto, el principal mérito del capital humano es su eficacia técnica, que se traduce en precisión, rapidez, control experto, continuidad, discreción, confianza y rendimiento óptimo.

La administración federal tiene actualmente 1 752 781 servidores públicos; de ellos, 24 848 son del servicio público de carrera, el 1.4%. Hay un largo camino que recorrer tanto para la eficacia gubernamental como para la honestidad en el desempeño de los cargos públicos.

Reconfiguración del sistema punitivo

La vía punitiva constituye el enfoque disuasivo, que es importante, pero lo es más el enfoque preventivo: los controles. Los dos se complementan y es necesario trabajar en ambos.

Exigir responsabilidad a los servidores públicos es de primera importancia porque la impunidad acrecienta la corrupción, pues el mensaje es que no habrá consecuencias por la malversación de fondos o la negligencia en la actuación; lo contrario debilita la confianza en las instituciones, disminuye la calidad de los bienes y servicios que debe proporcionar el Estado y, por supuesto, debilita el Estado de derecho. Las medidas disciplinarias que se basan en la psicología del temor han desempeñado siempre un papel importante en los esfuerzos encaminados a exigir responsabilidad a los ejecutores del gasto.

El derecho disciplinario o sancionatorio administrativo, escribe Merino,

equipara las faltas administrativas graves con delitos de corrupción y ciñe el proceso disciplinario administrativo a los mismos principios que se siguen en materia penal; con esa decisión, hicieron mucho más complejos los procedimientos que deben seguirse para imponer sanciones. Los principios de legalidad, presunción de inocencia, imparcialidad, objetividad, congruencia, exhaustividad, verdad material y respeto a los derechos humanos para imponer sanciones en materia administrativa, similar a lo que ocurre en el ámbito penal, crearon también una serie de condiciones y restricciones para evitar la injusticia. Con ello, los procedimientos se alargaron para garantizar el debido proceso en cada paso; se abrieron diversas instancias de revisión, apelación, reconsideración y amparo en beneficio de los acusados a lo largo del proceso sancionador, y se complicó la gestión de las sanciones.

La premisa del autor sobre este tema es que la idea de combatir la corrupción por la vía punitiva, que castiga a las personas corruptas después de los hechos, no lleva a resultados de profundidad porque no se atienden las causas estructurales que generan los actos. Lo importante es que los actos de corrupción no ocurran, y eso se logra con un eficaz sistema de controles;

pero si se producen, los sistemas de control deben detectarlos y las áreas de responsabilidades proceder en consecuencia. En ese tenor, la tolerancia cero es el indicador de desempeño.

Los contralores y los fiscalizadores no son policías, no son ministerio público, y tampoco son impartidores de justicia. Pero la opinión pública espera que las instituciones de control «metan a la cárcel a los peces gordos». Muchas de las preguntas que se me hacían cuando era secretario de la Función Pública iban dirigidas a saber cuántos peces gordos había metido en la cárcel; era difícil explicar a quienes preguntaban que yo trabajaba en una institución de control y no en una fiscalía; sí había enviado expedientes a la fiscalía y el Tribunal de Justicia Administrativa, pero eso no contaba para los inquirentes. Era complicado explicar que la Secretaría de la Función Pública era el órgano de control interno del Poder Ejecutivo y que su función era poner controles para que el ejercicio del gasto se hiciera con honestidad, eficacia y para cumplir los objetivos establecidos.

Desboicotear el Sistema Nacional Anticorrupción

El Sistema Nacional Anticorrupción (SNA) fue creado mediante una reforma

constitucional promulgada el 27 de mayo de 2015. Uno de los promotores más activos de ese proceso fue Mauricio Merino.

Mauricio recuerda que el diagnóstico que le dio origen tenía cuatro observaciones: 1) la fragmentación de las instituciones encargadas de evitar la captura del Estado; 2) la debilidad del régimen disciplinario; 3) la falta de pesos y contrapesos para evitar desviaciones del control interno, de fiscalización y de imposición de sanciones, y 4) la ausencia de inteligencia institucional para identificar y corregir prácticas sistemáticas de corrupción.

El SNA se diseñó con el objetivo de superar la idea de que sólo es posible atacar la corrupción cuando ya ha sucedido como un hecho y siempre que existan pruebas administrativas suficientes para acreditar el abuso. Atender el problema de la corrupción era enfrentar, desde una perspectiva sistemática y continua, la apropiación abusiva de los puestos, las decisiones y los recursos públicos con fines ajenos al Estado. Se propuso la creación de instrumentos preventivos basados en la vigilancia de todos y cada uno de los procedimientos administrativos, la identificación de las áreas de riesgo, la generación de espacios de mejora de la gestión y la identificación de patrones de corrupción y malas prácticas administrativas.

El SNA se estructuró como un esquema de coordinación y colaboración para cumplir tres tareas: contrarrestar la acción fragmentaria de las instituciones dedicadas a prevenir, contener, investigar y sancionar la corrupción; reconocer que la captura no es una anomalía individual, sino que obedece a una dinámica de redes de complicidad y, en consecuencia, reclama una respuesta basada en pesos y contrapesos, y producir inteligencia institucional para aprender de la experiencia e ir cancelando las causas de la corrupción.

Dada la importancia del SNA, es necesario que las instituciones que lo conforman se decidan a participar activamente, sería un paso importante.

Conclusión

El autor de *El Estado capturado* está convencido de que es indispensable terminar con la cleptocracia; es necesario erradicar la ineptitud de nuestros gobernantes; merecemos un gobierno de excelencia, democrático, prudente, que proporcione salud a la república; de que el interés general debe estar siempre por encima de los intereses de cada uno de nosotros.

La aspiración es a que nuestro gobierno sea una máquina de tecnología de punta muy afinada, poco onerosa y funcionando con honestidad.

Las claves principales para erradicar o mitigar la corrupción y evitar la captura de lo público, en cualquiera de sus manifestaciones, son: el establecimiento de un robusto sistema de controles; la instauración de una administración por resultados; desterrar el sistema de botín; reconfigurar el derecho sancionatorio y desboicotear el Sistema Nacional Anticorrupción.

Cito al autor con la frase final de su libro: «Que de algo sirvan estas líneas: nada

justifica la apropiación abusiva de lo que pertenece a todos. Y sí, sí se puede evitar». Coincido con él, es posible; lo afirmo con conocimiento de causa.

Referencia

Merino, M. (2024). *El Estado capturado. Cómo erradicar la corrupción sistémica en México*. Editorial Terracota.

